**COLEGIADO GESTOR EM
ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL:
ANÁLISE DE TRÊS EXPERIÊNCIAS
NO ESTADO DE SÃO PAULO
(MURRO EM PONTA DE FACA?)**

Mauro Rocha Côrtes

Tese apresentada à Escola de Engenharia de São Carlos,
da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos
para a obtenção do título de Doutor em Ciências da
Engenharia Ambiental

ORIENTADOR: Prof. Tit. Marcelo Pereira de Souza

São Carlos

2003

Serviço de Pós-Graduação EESC-USP

EXEMPLAR REVISADO

Data de entrada no Serviço: 21/05/03

Ass: *Lauro*

DEDALUS - Acervo - EESC

31100043501

✓

Class.	TESE-EESC
Cutt.	1636
Tombo	T0139/03
Sysno	1315369

Ficha catalográfica preparada pela Seção de Tratamento
da Informação do Serviço de Biblioteca – EESC/USP

C828c Côrtes, Mauro Rocha
Colegiado gestor em áreas de proteção ambiental :
análise de três experiências no Estado de São Paulo :
murro em ponta de faca? / Mauro Rocha Côrtes. -- São
Carlos, 2003.

Tese (Doutorado) -- Escola de Engenharia de São
Carlos-Universidade de São Paulo, 2003.
Área: Ciências da Engenharia Ambiental.
Orientador: Prof. Tit. Marcelo Pereira de Souza.

1. Colegiado gestor. 2. Área de proteção ambiental.
3. Gestão de APA. 4. APA da Várzea do Tietê. 5. APA de
Jundiaí - Cabreúva. 6. APA Parque e Fazenda do Carmo.
I. Título.

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato: Engenheiro **MAURO ROCHA CORTES**

Tese defendida e julgada em 18-03-2003 perante a Comissão Julgadora:

Prof. Tit. **MARCELO PEREIRA DE SOUZA (Orientador)**
(Escola de Engenharia de São Carlos/USP)

Aprovado

Prof. Dr. **BERNARDO ARANTES DO NASCIMENTO TEIXEIRA**
(Universidade Federal de São Carlos/UFSCar)

Aprovado

Prof. Tit. **RICARDO ABRAMOVAY**
(Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/USP)

Aprovado

Prof. Dr. **PAULO FURQUIM DE AZEVEDO**
(Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/USP/Ribeirão Preto)

Aprovado

Prof. Dr. **JOSÉ SALATIEL RODRIGUES PIRES**
(Universidade Federal de São Carlos/UFSCar)

Aprovado

Prof. Doutor **VALDIR SCHALCH**
Coordenador do Programa de Pós-Graduação
em Ciências da Engenharia Ambiental

Profª. Assoc. **MARIA DO CARMO CALIJURI**
Presidente da Comissão de Pós-Graduação

DEDICATÓRIA

Ao meu pai, minha referência mais importante;

À minha mãe, que tanto quis, mas não pôde presenciar este momento;

À Lóy, minha amada companheira;

Aos meus queridos Felipe, Gabriela e Francisco, ‘oportunidades’ que vida me deu;

Aos meus amigos sinceros.

“Quem enfrenta os empecilhos
Cedo ou tarde alcança a glória
De ser como tu, meu filho
Senhor da própria vitória”

Curt Cardozo Côrtes
Agosto/1978

AGRADECIMENTOS

A Ana Cristina, amiga estimada, daquelas que estão se tornando raras;

Ao Denis, Mindu, Vitinho e Aurélio, pelo ‘socorro’ e pela camaradagem;

A Chlõe, por sua amizade e ‘força’;

Ao Maestro Edmundo, cuja música foi uma companheira solidária em muitos instantes;

Aos meus bons e inestimáveis amigos do DEP;

Aos meus irmãos: Jacqueline, Renato, Mônica e Gisele, pela ‘torcida’

Ao Paulo Mancini, Ilse, Bernardo, Haydée, Luis Vallilo, Romeu, Nájila, Adeildo, Clarice, Claudete, Dora, Fabiano, Giovanni, Gisela (Gi), Déda, Otávio, Iracy, Isabel, Luiza e Reginaldo (EMPLASA), Nazareth, Pilar, Smolka, Renato ... e tantos outros que diariamente mostram o poder que a solidariedade entre as pessoas tem em produzir fatos objetivos;

A todos aqueles a quem entrevistei, sem os quais nada poderia ser feito;

E um agradecimento especial ao Marcelo Pereira de Souza, cujo apoio e confiança foram determinantes para que eu fizesse este trabalho.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. OBJETIVOS	7
3. JUSTIFICATIVAS	8
4. MATERIAIS E MÉTODOS	
4.1. Materiais	11
4.2. O método científico	11
4.3. Tipos e abordagens de pesquisa	14
4.4. Métodos de pesquisa	17
4.4.1. Estudo de Caso	18
4.5. Projeto da pesquisa	19
4.5.1. questão da pesquisa	19
4.5.2. coleta de dados	20
4.5.3. registro das informações/organização dos dados	22
5. DISCUSSÃO CONCEITUAL	
5.1. Meio Ambiente: um tema, dois paradigmas	25
5.2. Aspectos econômicos da questão ambiental	27
5.3. Direito de propriedade	33
5.4. Instituições e Organizações	37
5.4.1. Colegiado Gestor de APA.....	58
6. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	71
7. ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – APAs	78
7.1. APAs no Estado de São Paulo	80
8. TRÊS ESTUDOS DE CASO	
8.1. Uma breve introdução	84
8.1.1. Cadeia decisória do processo de licenciamento ambiental	85

8.2. O que pensam alguns dos técnicos da SMA a respeito das APAs e dos Colegiados Gestores?	87
8.3. CASO 1: APA da Várzea do Tietê	
8.3.1. Apresentação	97
8.3.2. Análise Geral das Entrevistas	
8.3.2.1. Sobre a APA	101
8.3.2.2. Objetivos de proteção (da APA)	103
8.3.2.3. Principais problemas/conflitos (na APA)	104
8.3.2.4. Comportamento dos agentes	111
8.3.2.5. Colegiado Gestor	125
8.3.3. Considerações sobre o CASO 1	143
8.4. CASO 2: APA Parque e Fazenda do Carmo	
8.4.1. Apresentação	152
8.4.2. Análise Geral das Entrevistas	
8.4.2.1. Sobre a APA	159
8.4.2.2. Objetivos de proteção (da APA)	161
8.4.2.3. Principais problemas/conflitos (na APA)	161
8.4.2.4. Comportamento dos agentes	168
8.4.2.5. Conselho Consultivo	175
8.4.3. Considerações sobre o CASO 2	185
8.5. CASO 3: APA Jundiaí – Cabreúva	
8.5.1. Apresentação	190
8.5.2. Análise Geral das Entrevistas	
8.5.2.1. Sobre a APA	197
8.5.2.2. Objetivos de proteção (da APA)	199
8.5.2.3. Principais problemas/conflitos (na APA)	199
8.5.2.4. Comportamento dos agentes	204
8.5.2.5. Colegiado Gestor	217
8.5.3. Considerações sobre o CASO 3	240
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS	249

10. CONCLUSÕES E SUGESTÕES	256
ANEXO A	263
ANEXO B	264
ANEXO C	265
ANEXO D	266
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	267
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	274
APÊNDICE 1 (CD) – Entrevistas	
APÊNDICE 2 (CD) – Tabelas Síntese	
APÊNDICE 3 (CD) – Imagens da APA da Várzea do Tietê	
APÊNDICE 4 (CD) – Imagens da APA Jundiaí – Cabreúva	
APÊNDICE 5 (CD) – Decretos de regulamentação das APAs	

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** 'The Economic System and the Environment, PEARCE (1976), in BERGER (1994) (adaptação)
- Figura 2** APA da Várzea do Tietê (dois perímetros)
- Figura 3** APA Parque e Fazenda do Carmo
- Figura 4** Município de São Paulo: regiões, administrações regionais e distritos
- Figura 5** Detalhe da figura 4
- Figura 6** APAs de Jundiaí e Cabreúva

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Número de entrevistados por categoria
Tabela 2	Situação da posse e domínio da propriedade por categorias de Unidade de Conservação
Tabela 3	Áreas de Proteção Ambiental no Estado de São Paulo (elaboração própria)
Tabela 4	APAs criadas pelo Poder Legislativo
Tabela 5	Dados gerais dos distritos urbanos, na região onde está localizada a APA do Carmo
Tabela 6	Distribuição da área do polígono de tombamento
Tabela 7	Distribuição da ocupação da área da Reserva, da Macrozona e do Entorno
Tabela 8	Território protegido por distintos instrumentos, no município de Jundiaí
Tabela 9	Composição do setor 'sociedade civil', no colegiado gestor da APA Jundiaí – Cabreúva (dez.1998)
Tabela 10	Caracterização geral das APAs

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIA	Análise de Impacto Ambiental
APA	Área de Proteção Ambiental
AR	Análise de Risco
CG	Colegiado Gestor
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
DAE	Departamento de Áreas Especiais
DAIA	Departamento de Análise de Impacto Ambiental
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
RAP	Relatório Ambiental Preliminar
RIMA	Relatório de Impacto no Meio Ambiente
SMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo
SVMA	Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de São Paulo
UC	Unidade de Conservação
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza
ZA	Zoneamento Ambiental

RESUMO

Colegiados Gestores de Áreas de Proteção Ambiental – APAs, são estruturas institucionais concebidas para ampliar a participação da sociedade na gestão destas Unidades de Conservação, objetivando maior eficiência em termos de proteção ambiental. APA é um tipo de Unidade de Conservação particularmente importante em áreas onde o conflito entre a necessidade de preservação ambiental e o uso privado da propriedade, está presente. Sua gestão é um tema ainda pouco estudado. No estado de São Paulo, das vinte APAs estaduais existentes, apenas três possuem colegiados. Dentre estas, o mais antigo possui seis anos, e os dois mais novos quatro. O trabalho é desenvolvido a partir de entrevistas abertas, semi-estruturadas, gravadas, realizadas com representantes dos três segmentos que têm assento no colegiado: Estado, Municípios e Sociedade Civil. Também foram entrevistados técnicos da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA), que de alguma forma estão (ou estiveram) envolvidos com as APAs. Foram estruturados três estudos de casos, um para cada APA. Os casos são desenvolvidos de forma independente, dado que se tratam de realidades específicas. Apesar disso, notou-se que os Colegiados Gestores enfrentam problemas e dificuldades comuns, que se não forem consideradas, poderão inviabilizar todo esforço já empenhado em sua construção. Ao final, são feitas sugestões que objetivam fortalecer esta estratégia de gestão de APAs.

ABSTRACT

Management Boards of Environmental Protection Areas – APAs – are institutional structures conceived to broaden the participation of society in the management of these Conservation Units, with the aim of greater efficiency in terms of environmental protection. The APA is a specific type of Conservation Unit, particularly important in areas where the conflict between the need for environmental preservation and use of private property is present. The management of such Units is a theme that has been little-studied. In the state of Sao Paulo, of the twenty existing state APAs, only three possess Management Boards. Among these, the oldest has existed for seven years, and the two newest, for four years. The study was developed based on open and semi-structured interviews that were recorded, and carried out with representatives of the three sectors that have seats on the Board: State, Municipal and Civil Society. Technical employees of the State Secretariat of the Environment (SMA), who in some way are (or have been) involved with APAs, were also interviewed. Three case studies were developed, one for each APA. The cases were developed in an independent way, given that specific realities were being dealt with. Despite this, it was noted that the Management Boards face common problems and difficulties, which, if they are not considered, might make unviable all the effort already invested in their formation. At the end of the study, some suggestions are made that aim to strengthen this (Management Boards of Environmental Protection Areas) management strategy of APAs.

1. INTRODUÇÃO

O reconhecimento de que o ‘modus vivendi’ da sociedade ocidental gera problemas ambientais não é novo. Todavia, sua incorporação por parte das instituições é relativamente recente. O estudo do Clube de Roma, ‘uma associação internacional, muito conhecida por seus ‘modelos mundiais’ empregados em exercícios de prognósticos sobre crescimento, colocava ênfase nas variáveis: recursos naturais, população e meio ambiente’. Realizado em 1970 e intitulado *Limites do crescimento*, constitui uma referência importante, (ALMEIDA, 1998, p.15).

Todavia, de acordo com SACHS (1994), é a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, que representa um ponto de inflexão em relação ao tratamento do tema, que conquista, definitivamente, o status de um problema social, sustentado pela opinião pública, na forma como compreendida por CHAMPAGNE (1998).

A partir do momento em que uma questão assume o status de um problema social, ela passa a se constituir numa referência institucional ou seja, passa a compor o repertório de temas que são levados em consideração pelos indivíduos e organizações, quando da tomada de decisões, disputando os recursos disponíveis.

Nos anos 70, consolida-se o reconhecimento da gravidade e da urgência no tratamento dos problemas ambientais ‘quando, em meio á crise econômica, se passou a perceber que o *boom* do pós-guerra havia redundado em problemas de outra natureza, a saber: níveis de poluição altamente comprometedores da qualidade de vida em geral e do elevado risco de esgotamento de recursos naturais’, (ALMEIDA, 1998, p.15), *op. cit.*

De acordo com MARETTI (2001) as Unidades de Conservação já ocupam ‘mais 9% da superfície terrestre – uma área maior que a China e a Índia juntas –, tendo no total mais de

44.000 unidades', sendo que o Brasil possui cerca de 6,2% de seu território (uma área de 56.271.700 ha)¹ gravados com algum tipo de Unidade de Conservação. Ainda segundo o autor, as APAs são equivalentes às UCs classificadas como categoria V pela UICN, uma categoria na qual as APAs – e praticamente só elas – se encaixariam, e que representam, no Brasil, a segunda maior em número de unidades (128) e também a segunda maior em área (29,7% ou 18.665.185 ha).

Embora já existisse legislação anterior, a lei 6938, de 31/01/1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), representa um passo dos mais significativos na institucionalização desta temática na sociedade brasileira, pois se constitui numa tentativa de tratar o tema de forma orgânica e integrada, definindo, inclusive os instrumentos disponíveis à sua efetivação.

Os objetivos da PNMA, expressos em seu artigo 4º, são:

- I. compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- II. definir áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- III. estabelecer critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
- IV. desenvolver pesquisas e tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
- V. difundir tecnologias de manejo ambiental, divulgar dados e informações ambientais e formar uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
- VI. preservar e restaurar os recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
- VII. impor, ao poluidor e ao predador, a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, a contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

A Política Nacional do Meio Ambiente pretende viabilizar-se por meio de doze instrumentos. Os instrumentos da PNMA oferecem a orientação de como implementá-la.

¹ O autor também comenta que há outra estimativa que indica que esta área seria de 62.890.531 ha

São eles:

1. o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
2. o zoneamento ambiental;
3. a avaliação de impactos ambientais;
4. o licenciamento e a revisão de atividades efetiva no potencialmente poluidoras;
5. os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
6. a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;
7. o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
8. o Cadastro Técnico Federal de Atividades e instrumentos de defesa ambiental;
9. as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental;
10. a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;
11. a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
12. o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

Este conjunto de instrumentos está inter-relacionado. O Zoneamento Ambiental, que é a compartimentação da área em função de suas vocações e suscetibilidades, com base em dados do meio físico, biológico e sócio-econômico, subsidia o estabelecimento da melhor relação tipologia/localização do empreendimento, possibilitando estudos de alternativas.

A Análise de Impacto Ambiental (AIA), a partir de seus diversos métodos, avalia a viabilidade ambiental do empreendimento, define ações mitigadoras e programas de monitoramento com o objetivo de manter a qualidade ambiental existente antes do empreendimento. O monitoramento é feito com base nos padrões de qualidade existentes, nas áreas de reserva legais, no licenciamento e revisão de atividades poluidoras ou

potencialmente poluidoras, e nos bancos de dados referentes à região.

A Análise de Impacto Ambiental se viabiliza através de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA). O EIA é um estudo prévio, que serve para verificar a viabilidade ambiental (considerando-se os fatores físicos, biológicos e antrópicos) das atividades propostas por um empreendimento, considerando-se as atividades das seguintes fases: projeto, instalação, operação e desativação. Cabe ao EIA processar as informações para levar a um resultado sobre a viabilidade ambiental de um empreendimento. Um EIA, fundamentalmente, procura responder a seguinte pergunta: quais os fatores ambientais que irão ser impactados pelas atividades propostas pelo empreendimento?

O EIA nem sempre é condição necessária e suficiente para se proceder a uma AIA. Alguns empreendimentos poderão necessitar apenas de uma Análise de Risco (AR), outros poderão exigir os dois. A AR é um processo de se caracterizar os efeitos adversos potenciais da exposição a perigos ambientais. Risco é tanto probabilidade de dano à vida, à propriedade e ao meio ambiente, quanto a extensão possível das conseqüências de um evento.

Outro componente que se pretende destacar são as ações mitigadoras. Estas são ações capazes de diminuir o impacto negativo, ou mesmo sua gravidade, não compensando danos. É importante que tenham caráter preventivo e ocorram na fase de planejamento da atividade, e sejam implementadas e adaptadas às diferentes fases do licenciamento ambiental. São medidas capazes de suprimir ou reduzir o impacto negativo, e na impossibilidade técnica, econômica ou política de adotá-las, podem ser adotadas quaisquer outras medidas 'compensatórias', que são medidas que não mantêm a integridade ecológica, estética e ética da área afetada.

Como se pode observar, os instrumentos que a PNMA idealiza são bastante completos e sofisticados, e se estivessem implementados ofereceriam um valioso suporte institucional para a efetivação da política que os criou. Todavia, muito disto ainda está no campo das intenções.

Esta tese estuda a implementação do 6º instrumento, no nível do estado de São Paulo. Dentre os 'espaços territoriais especialmente protegidos', se analisará as Áreas de Proteção Ambiental (APAs), e nestas, em particular, o órgão concebido para lhes dar operacionalidade: o Colegiado Gestor.

De acordo com MARETTI (2001), *op. cit.*, a origem conceitual das APAs é européia, cujos exemplos mais próximos são os Parques Naturais, de Portugal, e os Parques Regionais, da França.

Foi criada por meio da lei 6.902 de 27/4/1981 e uma de suas funções é limitar a ação dos agentes, públicos ou privados, num dado espaço territorial, onde se verifica a ocorrência de fatores ambientais que o poder público considera importante serem protegidos, sem que para isto seja necessária sua desapropriação, ou seja, a transferência integral dos direitos de propriedade da área para o Estado.

De acordo com E17, um dos técnicos da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA) entrevistados para a elaboração desta tese, 'havia na época [início da década de 80] um grupo que dava assessoria aos programas do governo, até antes da posse do Montoro. Foi nesse grupo que surgiu essa idéia de estar criando as APAs, com base em modelos de unidades que tem já em Portugal, na França'. A motivação para a criação das APAs decorria tanto da iniciativa de proteção ambiental quanto da constatação de que o modelo de parques tinha, na necessidade de desapropriação, uma limitação objetiva: '.. Eu acho que a idéia era estar criando uma Unidade de Conservação que fosse uma alternativa aos parques... Na época já tinham estudos, levantamentos sobre estas áreas que tem alguns atributos ambientais, principalmente aqui no estado de São Paulo. Então a idéia era criar uma unidade que protegesse essas áreas e ao mesmo tempo que não tivessem as características dos parques estaduais ou seja, que não seria necessário passar por um processo de desapropriação. ... nesta época, fora daqui do Brasil, já se discutia essa idéia de desenvolvimento sustentável... essa foi a questão que orientou.... o próprio Paulo Nogueira Neto, quando ele fala das APAs, ele sempre coloca isso' (E17 : p1-2).

De uma forma geral, a proteção tem por objetivo evitar a ocorrência de impactos negativos sobre estes fatores ambientais. A proteção se justifica em função do alto custo que representaria, para a sociedade, sua indisponibilidade².

Em alguns casos, a situação de conflito que a instituição de uma APA pretende resolver pode ser tipificada como 'dilema social'. Um dilema social é uma situação tal em que a ação individual dos agentes, na busca de seus legítimos (e mesmo razoáveis) interesses, leva a uma situação tal que produz uma perda coletiva, eliminando o ganho individual. Portanto, é uma situação em que a racionalidade individual leva a uma irracionalidade coletiva.

Um dos aspectos que diferencia as APAs das demais UCs é a orientação no sentido de não se promover a desapropriação da área que se pretende proteger. Não que a desapropriação seja proibida, mas ela costuma ser por demais custosa. Desta forma, cria-se

² A proteção também se justifica em função de argumentos culturais e simbólicos, mas estes não serão tratados neste trabalho.

uma situação em que a necessidade de preservação tem que ser compatibilizada com os demais interesses existentes na área, especialmente os econômicos. Uma solução que contemple este conflito deve ser, portanto, negociada. Isto cria dificuldades substantivas para a implementação e gestão de uma APA, além de aumentar a necessidade de coordenação entre as ações dos diversos agentes envolvidos.

No estado de São Paulo, a forma que vem sendo, ainda timidamente, adotada pelo poder público para equacionar os diversos problemas decorrentes da instituição de APAs é a da constituição de Colegiados Gestores. Existem apenas três colegiados em funcionamento entre as 20 APAs estaduais de São Paulo. Essa situação é mais um indicativo de que a gestão de APAs é ainda um tema obscuro, sobre o qual pouco se sabe. A consequência disso é que, na prática, corre-se o risco de abandonar este instrumento de preservação ambiental a sua própria sorte.

Entende-se que, para que as Áreas de Proteção Ambiental se constituam num instrumento efetivo de preservação ambiental, é necessário que se faça um exame detalhado das questões que envolvem sua consolidação. Esta tese constitui uma tentativa de lidar com esta problemática.

Os objetivos e justificam que motivam este trabalho são explicitados nos capítulos dois e três, respectivamente. Os 'Materiais e Métodos' utilizados são detalhados no capítulo quatro. No capítulo cinco são apresentadas as principais discussões que oferecem a sustentação teórica. No capítulo seis é apresentado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, e no sete as APAs existentes no estado de São Paulo.

Os casos são desenvolvidos no capítulo oito. É importante destacar que cada caso constitui uma unidade de análise 'per si', de maneira que ao final de cada um são apresentadas considerações específicas sobre a problemática encontrada.

No capítulo nove é feita uma articulação dos principais pontos desenvolvidos durante todo o trabalho, ficando o capítulo dez para as conclusões e sugestões, com as quais se pretende oferecer direções objetivas para lidar com as principais questões que surgiram.

2. OBJETIVOS

- analisar as experiências dos Colegiados Gestores de três APAs paulistas, procurando identificar o quanto esta institucionalidade tem se constituído num instrumento efetivo de gestão ambiental;
- sugerir medidas que possam aprimorar o funcionamento dos Colegiados Gestores de APAs.

3. JUSTIFICATIVAS

Uma Área de Proteção Ambiental é um tipo de Unidade de Conservação (UC). As UCs são instrumentos legais instituídos pelo poder público em determinada área, com o objetivo de preservar um patrimônio ambiental ali existente, impedindo seu uso ou disciplinando-o, de maneira que ele se dê de forma sustentada. É uma das doze categorias presentes no recém aprovado Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. A proposta deste sistema tramitou no Congresso Nacional desde 1992 por meio do projeto de lei 2982/92, de autoria do Poder Executivo, e resultou na lei federal 9985/00, que instituiu o SNUC e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação.

Foi, sem dúvida, um esforço importante, no sentido de reduzir a redundância e a confusão que graçava neste campo, mas o trajeto foi longo. No final de novembro de 1994, o Ministério do Meio Ambiente realizou um workshop sobre Unidades de Conservação, para discutir a questão e reunir subsídios ao projeto. Em dezembro de 1994 o Deputado Fábio Feldmann, então relator, apresentou parecer favorável ao projeto, na forma de substitutivo.

Em março de 1995, o projeto foi redistribuído ao Deputado Fernando Gabeira, que após 6 audiências públicas apresentou, em novembro daquele ano, outro substitutivo à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados. A Câmara adotou este substitutivo e aprovou-o em meados de 1999, enviando-o ao Senado, e daí para a sanção presidencial, que ocorreu em 18/7/2000.

Não se pretende, nesta tese, recuperar as dificuldades desta discussão no âmbito do Congresso Nacional e tampouco da própria sociedade, ou ainda comparar o projeto original do Poder Executivo e os dois substitutivos apresentados pelo Legislativo. A atenção estará

concentrada nas Áreas de Proteção Ambiental por serem, em princípio, a única categoria presente nas três propostas que tramitaram no Legislativo federal, em que a presença da propriedade privada não é vista como um empecilho ao desenvolvimento de esforços de preservação ambiental.

Na verdade, o respeito ao direito de propriedade já fica claro quando, no corpo da lei 6.902, de 27/4/81, que dispõe sobre a criação das Estações Ecológicas e das Áreas de Proteção Ambiental, está dito, no artigo 9º, que dentro das APAs, o Poder Executivo poderá criar normas que limitem ou proíbam determinadas ações, 'dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade'.

Pode-se argumentar que não poderia ser de outra forma, já que seria um absurdo que o Poder Executivo pudesse estabelecer limitações ao direito de propriedade 'fora' dos limites constitucionais, mas o que se quer ressaltar é o respeito explícito ao direito de propriedade numa legislação que pretende implementar diplomas de proteção ambiental, que, via de regra, tem levado a desapropriações.

Por estas razões, a APA é uma categoria em que o conflito entre os interesses dos agentes econômicos, da sociedade organizada e do Poder Público, que tem a responsabilidade de instituí-las e administrá-las, está sempre presente, o que justifica um esforço em gerenciá-los (ao conflito e a APA) de forma adequada.

O problema da gestão de uma Área de Proteção Ambiental assume dimensão diferenciada também porque em geral envolve um número muito grande de agentes, ao contrário das demais categorias de UCs, onde a decisão de gestão está nas mãos do Poder Público, via de regra o único detentor do direito de propriedade sobre a área.

No caso das APAs estaduais paulistas, a forma de organização da gestão (Colegiados Gestores) incorpora a necessidade da participação da sociedade civil organizada, uma iniciativa que surge concomitantemente aos esforços de reforma do Estado. Admite-se que a gestão exige a participação dos agentes envolvidos, daqueles que participaram da imposição da limitação dos direitos de propriedade e daqueles que tiveram seus direitos limitados; de ambientalistas, empresários, políticos e estudiosos. Não é, portanto, uma tarefa fácil e talvez por isso mesmo as experiências de gestão já em andamento, ao menos no estado de São Paulo, estejam reduzidas a três exemplos.

O estado de São Paulo possui 23 APAs: 20 estaduais e 3 federais. As APAs municipais não foram consideradas pela dificuldade de se obter informações a seu respeito.

Essas 23 APAs ocupam cerca de 10% do território do Estado e envolvem perto de 20% do número de municípios. Das 20 APAs estaduais, as 3 que possuem Colegiado Gestor

instalado são: Parque Fazenda do Carmo (1996), Várzea do Tietê (1998) e Jundiá/Cabreúva (1998).

O Colegiado é uma organização que tem entre outros objetivos: “promover o gerenciamento participativo e integrado e de implementar as diretrizes das políticas nacional, estadual e municipais de meio ambiente”³. Não tem personalidade jurídica e seu papel institucional na gestão ambiental, considerando os instrumentos que dispõe para garantir a compatibilidade entre os interesses presentes na APA e a preservação ambiental, ainda é pouco claro. Isto se deve a falta de maior reflexão sobre a questão e a pequena experiência acumulada no assunto. Na tentativa de melhor compreender este processo as três experiências existentes são estudadas nesta tese.

Cabe ressaltar que esse quadro reflete as dificuldades político-administrativas de se equacionar satisfatoriamente o problema. Além das dificuldades de coordenar ações de maneira a garantir a satisfação dos interesses envolvidos, especialmente onde a presença do agente privado é mais significativa, também existem aquelas resultantes da própria construção institucional, em que as organizações que vão se formando ainda não ocupam um espaço bem definido no arranjo decisório.

Estes problemas serão analisados tomando-se como referência a experiência dos atores diretamente envolvidos na construção e operacionalização dos Colegiados Gestores. Pretende-se também discutir mecanismos e ações que possam contribuir para o sucesso do colegiado, e portanto da figura das APAs, como instrumento institucional de proteção ambiental. Entende-se que a questão precisa ser caracterizada a partir de múltiplos referenciais, uma vez que envolve múltiplas dimensões.

A proteção ambiental, ao ganhar dimensão institucional, se impõe como um valor que precisa ser necessariamente considerado pelos mais diversos agentes sociais. O Colegiado Gestor constitui-se numa organização que é concebida para dar vazão institucional aos reclamos da sociedade organizada, bem como auxiliar o poder público na gestão das APAs.

A questão das externalidades econômicas é levantada para se mostrar a dificuldade de se resolver o problema da proteção ambiental por meio dos mecanismos clássicos de mercado. Outra questão importante é a discussão conceitual acerca do direito de propriedade, dado que reside aí um dos aspectos centrais para se compreender um dos principais problemas que decorrem da instituição de uma APA.

³ Minuta de Decreto Proposta para a Regulamentação do Decreto Estadual 20960/83 e da Lei Estadual 7438/91, art. 54 (cópia)

4. MATERIAIS E MÉTODOS

4.1) Materiais

Foi realizada uma revisão bibliográfica que exigiu leituras em distintas áreas do conhecimento.

As 22 entrevistas realizadas foram gravadas em fitas k-set de maneira a que fosse possível recuperar o enorme volume de informações presentes em cada uma delas. Apenas uma não foi gravada por problemas técnicos.

As entrevistas foram realizadas nos municípios de: Jundiaí, São Paulo, Santo André e Mogi das Cruzes. Durante os deslocamentos para a realização das entrevistas pode-se observar alguns dos locais citados, aprimorando-se a compreensão dos problemas relatados pelos entrevistados.

Com o objetivo de melhorar a identificação das áreas, mapas foram digitalizados. Também foram utilizadas fotos aéreas que permitiram uma melhor ilustração de alguns dos problemas comentados pelos entrevistados.

4.2) O método científico

O conhecimento científico não constitui a única forma de saber. LAKATOS & MARCONI (1995) destacam o conhecimento popular, o filosófico e o religioso como formas legítimas de constituição do saber compartilhado por uma dada sociedade.

Entretanto, o conhecimento científico é o único tipo legítimo de conhecimento quando se pretende fazer ciência, atividade entendida como um 'conjunto organizado de conhecimentos relativos a um determinado objeto, especialmente os obtidos mediante a

observação, a experiência dos fatos e um método próprio', FERREIRA (1981).

Ele se constitui num conhecimento derivado de um estudo específico que, de acordo com ECO (1991), será considerado científico quando:

- se debruçar sobre um objeto reconhecível igualmente pelos outros;
- disser do objeto algo que ainda não foi dito ou reveja, sob uma ótica diferente, o que já se disse;
- for útil aos demais; e
- fornecer elementos para a verificação e a contestação das hipóteses apresentadas e, portanto, para uma continuidade pública.

Para SALOMON (1991) a atividade científica possui um conjunto de propriedades específicas:

- é um método de abordagem;
- é um processo cumulativo de conhecimento;
- comporta conhecimentos em desenvolvimento, mesmo não sistematizados;
- é um corpo de abordagem com capacidade de explicação, predição, classificação, descrição e interpretação;
- extrapola evidências empíricas para além da circunscrição do experimento;
- tem o rigor como característica fundamental; e
- se complementa na medida em que as descobertas são aplicadas.

De acordo com LAKATOS & MARCONI (1995), *op. cit.*, o conhecimento científico é um conhecimento sistemático, uma vez que trata de um saber ordenado logicamente, que forma um sistema de idéias, não um conjunto de conhecimentos dispersos e desconexos. Além disso, possui características de verificabilidade e constitui-se em conhecimento falível, por não ser definitivo, podendo ser reformulado através do desenvolvimento de novas técnicas. As proposições ou hipóteses do conhecimento científico têm sua veracidade ou falsidade conhecida através de experimentos.

SPINK & MENEGON (1999 : 86) entendem que existem duas perspectivas distintas para se tratar o conhecimento científico: a 'perspectiva realista', e o 'construcionismo'. Para elas a perspectiva realista 'é regida por condutas regradas que visam superar o abismo entre nossas representações e a realidade'. A realidade existe como um dado, cabendo a ciência

desenvolver estratégias que permitam apreendê-la. Já a abordagem construcionista (também denominada construtivista) parte do pressuposto de que ‘os termos em que o mundo é compreendido são artefatos sociais, produtos das trocas historicamente situadas entre as pessoas’, GERGEN (1985 : 267) *apud* SPINK & MENEGON (1999 : 76).

É importante destacar que o construcionismo não é um convite ao relativismo. Como afirma IBÁÑEZ (1994), ‘o conhecimento não é uma ficção desenfreada, sua produção obedece a restrições que orientam o relato possível. Assim, quando afirmamos que algo foi construído, não estamos dizendo que os resultados dependem da idiosincrasia de que o produziu. Somos essencialmente produtos de nossas épocas e de nossos contextos sociais, não escapamos das convenções aí desenhadas. O construcionismo é um convite a examinar essas convenções e entendê-las como regras socialmente situadas.’, SPINK & MENEGON (1999 : 77-78).

MORIN (1985 :16) *apud* SPINK & MENEGON (1999 : 89), argumenta na mesma direção: ‘a objetividade, elemento primeiro e fundador da verdade e da validade das teorias científicas, pode ser considerada como o último produto de um consenso sociocultural e histórico da comunidade/sociedade científica’.

A idéia de que o conhecimento científico é socialmente construído tem na obra de KHÜN (1985) um referencial importante. Nela o autor desenvolve o conceito de paradigma, hoje tão utilizado. Para Khün a compreensão que se tem de uma dada realidade depende do referencial conceitual que se adota para analisá-la, e não exclusivamente da realidade que está sendo analisada. O referencial a partir do qual se observa muda o que está sendo observado.

Não se trata, obviamente, de transformar a ciência naquilo que os cientistas fazem, mas de reconhecer que aquilo que os cientistas fazem depende do entendimento que possuem sobre aquilo que fazem e este, por sua vez, decorre das racionalidades que se institucionalizaram em relação ao que fazem. A percepção dos cientistas sobre as pessoas e as coisas depende de conceitos prévios, que por sua vez se estruturam através da linguagem, que é socialmente construída. A linguagem institucionalizada, um paradigma, se traduz em construções percebidas como racionais que orientam o trabalho do pesquisador. Um paradigma é, portanto, um conjunto de valores compartilhados, um padrão que servirá para orientar a observação e permitir o debate.

Para o KHÜN (1985), *op. cit.*, um paradigma estabelecido é uma ‘ciência normal’. As crises de um paradigma nascem quando algumas situações passam a fugir de sua capacidade de explicação, criando anomalias. Quanto mais as pessoas trabalham nas falhas

de uma teoria, pior ela fica, pois mais evidente se tornam suas limitações. É justamente o inconformismo, geralmente de uma nova geração de pesquisadores que não foram completamente socializados sob a influência da 'ciência normal', com as falhas observadas, que fornece o 'combustível' necessário à constituição de um novo paradigma.

O autor destaca que não se trata de um caminho romântico, como muitas vezes se supõe. As rupturas de paradigmas, chamadas por ele de 'revoluções', são quase sempre traumáticas e dolorosas, além de implicarem mudanças nas relações de poder estabelecidas. Resumidamente, para Kuhn, o processo de desenvolvimento do conhecimento científico se traduziria no seguinte esquema:

Ciência Normal => Crise => Revolução => Nova Ciência Normal

HACKING (1983) argumenta que a abordagem proposta por Kuhn rompe com a tradição da filosofia da ciência, centrada no debate metodológico: dedutivismo X indutivismo. Para este autor, os dois principais expoentes deste debate, Popper e Carnap, compartilham um mesmo paradigma na medida em que possuem crenças comuns acerca do que seja fazer ciência, tais como:

- a) a distinção exata entre observação e teoria;
- b) a idéia de que o conhecimento é cumulativo e abrangente; e
- c) a busca da unidade da ciência ou seja, uma mesma metodologia, etc.

É importante destacar que para KHÛN (1985), *op. cit.*, dois paradigmas distintos são incomensuráveis ou seja, um não é o outro melhorado. Não há, portanto, um contínuo de conhecimento entre paradigmas distintos, já que partem de referências distintas, daí a impossibilidade de compará-los diretamente. Só há um contínuo no interior de um dado paradigma.

Esta abordagem reconhece, portanto, que trabalhos científicos implicam em escolhas por parte do pesquisador, e não há escolha neutra. Desta forma cabe ao cientista, consciente das limitações de seu próprio trabalho, explicitar as escolhas, os referenciais que o orientam, para que se estabeleça o debate entorno de suas conclusões.

4.3) Tipos e abordagens de pesquisa

A discussão sobre tipos e abordagens de pesquisa pressupõe um paradigma ou seja, o compartilhamento de uma estrutura conceitual que vá produzir sentido ao

material pesquisado.

Para SALOMON (1991), *op. cit.*, as pesquisas científicas podem ser de três tipos distintos:

1. **pesquisa exploratória ou descritiva:** cujo objetivo é definir melhor o problema, proporcionar 'insights' sobre o assunto, descrever comportamentos ou definir e classificar fatos e variáveis;
2. **pesquisa aplicada:** cujo objetivo é aplicar leis, teorias e modelos na descoberta de soluções ou no diagnóstico de realidades; e
3. **pesquisa pura ou teórica:** cujo objetivo é ir além da definição e descrição de problemas para buscar a interpretação, a explicação e a predição por meio de teorias, leis ou modelos.

Considerando o grau de conhecimento que se tem sobre os Colegiados Gestores de APAs, o estudo desenvolvido nesta tese pode ser caracterizado como **exploratório**.

GODOY (1995) e CAMPOMAR (1991) distinguem duas abordagens distintas para lidar com um problema de pesquisa: a quantitativa e a qualitativa.

Para GODOY (1995 : 58), *op. cit.*, de maneira geral 'num **estudo quantitativo** o pesquisador conduz seu trabalho a partir de um plano estabelecido *a priori*, com hipóteses claramente especificadas e variáveis operacionalmente definidas. Preocupa-se com a medição objetiva e a quantificação dos resultados. Busca a precisão, evitando distorções na etapa de análise e interpretação dos dados, garantindo assim uma margem de segurança em relação às inferências obtidas'.

Caso não seja possível trabalhar com todo o conjunto de dados escolhe-se, por meio de procedimentos estatísticos pertinentes, uma amostra representativa, na qual serão aplicados testes paramétricos e não paramétricos de inferência, a partir dos quais se construirá uma compreensão sobre o universo que se pretende conhecer.

De acordo com BRYMAN (1989), as abordagens quantitativas têm como principais preocupações a:

- mensurabilidade;
- casualidade;
- generalização;
- replicação do experimento

Por **mensurabilidade** entende-se que as variáveis, a partir das quais o fenômeno será

analisado, devem aceitar uma unidade de medida ou seja, devem poder ser representadas por uma unidade de medida. Além disso a medida deve ser válida, o que significa dizer que deve haver uma correspondência entre a medida e o que está sendo medido (validade).

Deve ser possível se estabelecer uma relação de causa e efeito (**casualidade**) entre as variáveis, de maneira a se distinguir variáveis dependentes, independentes e de confronto, e quando se trabalha com amostras, os dados quantitativos devem ser coletados de forma tal que seja possível generalizá-los para o nível da população (**generalização**).

Por fim, a abordagem quantitativa exige que seja possível a outro grupo de pesquisadores, reproduzindo as mesmas condições nas quais as medições foram feitas, obter resultados semelhantes. A isto se chama **replicação do experimento** ou **replicabilidade** e esta questão está fortemente ligada a generalização.

BRYMAN (1989 : 22) alerta que 'é um erro pensar que toda pesquisa quantitativa como uma preocupação em testar hipóteses. Em muitos casos, a pesquisa é muito mais exploratória.'

Não há, de acordo com SPINK & MENEGON (1999 : 86-88), *op. cit.*, conflitos significativos entre a perspectiva realista e construcionista no que se refere às preocupações com a mensurabilidade/validade e a casualidade. Entretanto, em relação a generalização, entendida como conteúdo que se mantém, uma primeira diferença surge quando se está trabalhando com abordagens qualitativas ao invés de quantitativas.

Na perspectiva construcionista a generalização passa a ser interpretada "como *ilustração* das inúmeras possibilidades de sentidos", sem prejuízo da existência de 'sentidos dominantes', num dado momento histórico. Nesta ótica, ganha relevância a escolha dos participantes da pesquisa, visto não ser possível se delinear amostras rigorosamente representativas das opiniões individuais, devido ao reconhecimento da variabilidade das experiências. Os critérios de escolha devem, portanto, ser explicitados e suas conseqüências exploradas.

É na replicabilidade que se situa uma das grandes diferenças entre as perspectivas 'realista' e 'construcionista', visto ser a realidade entendida como um fenômeno histórico, cultural e dinâmico, tornando-se assim difícil, senão impossível, ao menos no campo das ciências humanas, replicar rigorosamente uma observação.

Isto não significa, entretanto, que o construcionismo proponha o abandono da replicabilidade em pesquisa, mas sim a necessidade de reconceituá-la, dando maior relevância à especificidade. Assim, de acordo com PARKER (1994 : 71) *apud* SPINK & MENEGON (1999 : 87), *op. cit.*, 'o objetivo da pesquisa qualitativa não é a replicabilidade e

sim a especificidade', o que aumenta a responsabilidade do pesquisador com a descrição dos procedimentos da pesquisa e a exploração plena de seu contexto.

De acordo com BRYMAN (1989), *op. cit.*, é um erro considerar que a diferença fundamental entre pesquisa quantitativa e qualitativa seja a ausência de quantificação da segunda. Para ele, o que realmente a diferencia da pesquisa **qualitativa** é sua ênfase em captar a perspectiva dos indivíduos que estão sendo estudados. Embora com alguma divergência, GODOY (1995 : 58), *op. cit.*, argumenta na mesma direção: 'a pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos ou seja, dos participantes da situação em estudo.'

Para HENWOOD (1996 : 31) *apud* SPINK & MENEGON (1999 : 77-78), *op. cit.*, 'a crescente sofisticação e legitimação da metodologia qualitativa impõe dois cuidados inter-relacionados: a) não cair na cilada de identificar quantidade com realismo e qualidade com construcionismo; e b) buscar entender as diferenças existentes no âmbito das metodologias qualitativas, procurando distinguir 'as posições epistemológicas (pressupostos sobre as bases do conhecimento), da metodologia de pesquisa (uma análise teórica que define um problema de pesquisa, e como a pesquisa deveria proceder) e esta, por sua vez, do método específico' ou seja, da estratégia ou técnica efetivamente adotada.

Considerando o objeto e o tipo de trabalho desenvolvido nesta tese, a abordagem mais adequada é da **pesquisa qualitativa**.

4.4) Métodos de pesquisa

Para GODOY (1995a), existem três métodos distintos para se desenvolver pesquisas qualitativas: a pesquisa documental, a etnográfica e o estudo de caso. Já para BRYMAN (1989), *op. cit.*, os métodos disponíveis são: pesquisa experimental, pesquisa de avaliação ('survey'), estudo de caso e pesquisa ação.

Não se pretende, nesta tese, discutir as diferenças entre as conceituações dos autores em relação aos métodos propostos. Portanto, ao invés de se dar destaque às divergências será dada maior importância à convergência ou seja, ao fato do método do estudo de caso ser apontado por ambos como um método adequado para o desenvolvimento de pesquisas

qualitativas.

Há que se destacar ainda que cada um dos três Colegiados Gestores de APA estudados nesta tese constituem casos ‘per si’.

4.4.1) Estudo de Caso

O método do estudo de caso pode ser caracterizado como um tipo de pesquisa qualitativa que estuda um ou poucos objetos de maneira mais detalhada e profunda, tarefa que costuma ser bastante difícil para outros métodos, GILL (1996 : 58) *apud* NOGUEIRA (2002 : 168). Para BRYMAN (1989), *op. cit.*, o método de estudo de caso é tanto uma maneira exploratória de se produzir ‘insights’, quanto um meio para se testar teorias e confirmar resultados obtidos em outros estudos.

Já para YIN (1991) o estudo de caso é ‘uma forma de se fazer pesquisa que investiga fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto de vida real, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e na situação em que múltiplas fontes de evidência são usadas’. SELLTIZ et. alii. (1974), por sua vez, consideram o estudo de caso um método adequado ao estudo intensivo de exemplos de um fenômeno de interesse do pesquisador. Para eles o estudo de caso é um método adequado para a produção de ‘insights’ pois:

- a) exige do pesquisador uma postura atenta e receptiva, e não apenas de verificação de hipóteses pré-existentes;
- b) o que se procura são informações que tanto permitam caracterizar e explicar aspectos singulares do caso, quanto ofereçam a possibilidade de se refletir sobre outros casos;
- c) depende da capacidade do pesquisador para reunir, numa interpretação unificada, um número grande de aspectos distintos de um mesmo fenômeno.

A principal crítica ao método do estudo de caso refere-se a impossibilidade de generalização de seus resultados. Entretanto, como argumenta BRYMAN (1989 : 173), *op. cit.*, um estudo de caso não pretende ‘inferir a partir de resultados de uma amostra para a população, mas engendrar características e ligações de importância teórica’. YIN (1991 : 21) complementa dizendo que ‘estudos de caso, assim como experimentos, são generalizáveis em termos de proposições teóricas e não para populações ou universos. Neste sentido, o estudo de caso.... não representa uma ‘amostra’, e o objetivo do investigador é expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização

estatística)’.

Ainda de acordo com YIN (1991), *op. cit.*, os estudos de caso podem variar em relação ao número de casos e à unidade de análise. Em relação ao número, podem ser únicos ou múltiplos. O mesmo pode ocorrer em relação ao número de unidades de análise adotadas.

Um estudo de caso é composto por um único caso ‘quando o caso representa um teste crítico da teoria existente, quando é um evento raro ou único, ou quando serve para um propósito revelador’, NOGUEIRA (2002 : 171), *op. cit.*. Por outro lado, lança-se mão de mais de um caso quando é possível haver comparação entre eles, quando se percebe que, apesar da singularidade de cada um, pertencem a uma mesma categoria.

De acordo com LAZZARINI (1995) dentre as principais vantagens do uso de casos múltiplos está a possibilidade de se avaliar fenômenos semelhantes inseridos em contextos distintos, o que permitiria algum grau de generalização analítica.

Considerando o exposto, pode-se dizer que a presente tese é conduzida por uma perspectiva **construcionista**, que adota uma abordagem **qualitativa** para desenvolver uma pesquisa ainda **exploratória**, conduzida pelo método do **estudo de casos múltiplos**, trabalhados a partir de **múltiplas unidades de análise**.

4.5) Projeto da pesquisa

Por projeto da pesquisa entenda-se o planejamento da estrutura do trabalho de pesquisa. Os principais itens do projeto são:

- questão da pesquisa
- coleta de dados
- registro das informações/organização dos dados

4.5.1) questão da pesquisa: de acordo com EISENHARDT (1989), *apud* MARTINS (1999), uma questão de pesquisa não se constituiu numa hipótese que precisa ser testada. Sua função é estabelecer o ponto de partida da pesquisa, e orientar a direção que a pesquisa de campo deve seguir. Ela se constitui numa questão, ou conjunto de questões, que a pesquisa pretende responder ou ajudar a entender melhor. No caso desta tese, a questão de pesquisa pode ser assim explicitada:

“os Colegiados Gestores têm se constituído em instrumento efetivo⁴ na gestão das APAs da Várzea do Tietê, Parque e Fazenda do Carmo, e Jundiaí – Cabreúva?”

4.5.2) coleta de dados: as principais fontes de dados desta tese foram os depoimentos dos membros dos Colegiados Gestores e dos técnicos da SMA envolvidos com a gestão das APAs. Os dados assim reunidos foram complementados por gráficos e fotos com objetivo ilustrativo.

Os depoimentos foram obtidos por meio de entrevistas semi-estruturadas, que foram gravadas. Ao todo foram realizadas 22 entrevistas, 21 das quais consideradas relevantes para o trabalho.

As entrevistas foram realizadas com pessoas que representavam um dos três segmentos (Estado, Municípios, Sociedade Civil) nos respectivos Colegiados Gestores. A fim de obter um contraponto interpretativo, também foram entrevistados técnicos da Secretaria do Meio Ambiente – SMA/SP, que estavam, ou estiveram, diretamente envolvidos com a temática das APAs.

A composição geral das entrevistas foi a seguinte:

Tabela 1: Número de entrevistados por categoria

	Estado	Município	Sociedade Civil	Total entrevistados	Total membros	% entrevistados
APA da Várzea do Tietê	2	3	2	7	36	19
APA do Carmo	1	1	1	3	10	30
APA Jundiaí - Cabreúva	2	2	3	7	24	29
Sub-total	5	6	6	17	70	24
Técnicos da SMA	5	-	-	5		
Total	10	6	6	22		

Foram entrevistados os membros que ocupavam posição institucional destacada no colegiado: presidência e secretaria executiva, além daqueles considerados ‘mais ativos’, indicados pelos pares. Por membros ‘mais ativos’ entenda-se aqueles que se fazem mais presentes nas reuniões, que participam mais das atividades, que se dedicam mais ao colegiado. Há o pressuposto de que não há polissemia neste conceito ou, se houver, é irrelevante.

⁴ o sentido da palavra ‘efetivo’ é o indicado por FERREIRA (1981), *op. cit.*: ‘que se manifesta por um efeito real’ ou seja, que produz resultados práticos percebidos como positivos

Ao final da primeira entrevista, sempre realizada ou com o presidente, ou com o secretário executivo, era solicitado que a pessoa indicasse outros membros (os mais ativos) para serem entrevistados. Neste momento era feita a ressalva de que seria interessante que as pessoas fossem indicadas por sua atuação, e não por seus posicionamentos. Este procedimento se repetiu a cada entrevista e, nos três colegiados, os nomes sugeridos ao final de cada entrevista convergiam para as mesmas pessoas.

Entrevistas abertas são situações de pesquisa em que o pesquisador não tem grande controle de sua dinâmica. A maneira como as reflexões e comentários são feitos geralmente não são lineares ou encadeados. Os assuntos vão sendo desenvolvidos de acordo com a própria reflexão do entrevistado, e esta é uma característica que a metodologia da pesquisa precisa incorporar pois ‘.. numa entrevista, as perguntas tendem a focalizar um ou mais temas que, para os entrevistados, talvez nunca tenham sido alvo de reflexões, podendo gerar práticas discursivas diversas, não diretamente associadas ao tema originalmente proposto. Estamos.. convidando os participantes à produção de sentidos...’ (SPINK & MEDRADO, 1999, p. 45). As práticas discursivas são maneiras a partir das quais as pessoas produzem sentidos e se posicionam em relações sociais cotidianas.

A fim orientar as reflexões e análises dos entrevistados para os interesses desta tese, e reduzir o potencial grau de dispersão das entrevistas, foi organizado um ‘Roteiro da Entrevista’. Este roteiro se compunha de questões abertas, o que significa dizer que o entrevistado tinha liberdade para discorrer sobre sua experiência, com a mínima interferência do pesquisador. O papel do pesquisador foi o de estimular o entrevistado a explicitar seus pontos de vista, conduzindo a reflexão, na medida em que isto era possível, aos aspectos que facilitassem uma comparação com as compreensões dos outros entrevistados. O Roteiro utilizado é apresentado abaixo:

Roteiro da Entrevista

1. SOBRE A APA

1.1. Adequação do instrumento

1.2. Caracterização

2. OBJETIVOS DE PROTEÇÃO (da APA)

3. PRINCIPAIS PROBLEMAS/CONFLITOS (na APA)

4. COMPORTAMENTO DOS AGENTES

4.1. Indefinição dos direitos de propriedade

- 4.2. Valorização do bem ambiental
- 4.3. Atuação das esferas de governo / cultura organizacional
- 4.4. Participação da sociedade civil

5. CONSELHO GESTOR

- 5.1. Criação
- 5.2. Estruturação inicial
- 5.3. Função
- 5.4. Atuação
- 5.5. Dificuldades
- 5.6. Resultados

Procurou-se iniciar as entrevistas sempre a partir de reflexões sobre a APA, destacando a compreensão sobre a adequação deste tipo de Unidade de Conservação para a área. Também se procurou saber se os entrevistados tinham uma compreensão clara dos objetivos da Unidade e quais os principais conflitos que reconheciam presentes na área.

No item ‘Comportamento dos Agentes’ estão reunidos os conjuntos de percepções que os entrevistados possuíam sobre a atitude dos principais agentes envolvidos com a questão da APA: os interesses privados, a esfera de governo e a sociedade organizada. Além disso, se procurou especular sobre como os entrevistados entendiam que a população local se relacionava com os atributos ambientais que a APA pretende preservar. O que se procurou saber é se esta população desenvolvia um sentimento positivo, negativo ou indiferente em relação ao atributo.

Em relação ao Colegiado Gestor, foco desta tese, as perguntas procuraram englobar os diversos aspectos relacionados à sua criação, estruturação, função, atuação, dificuldades e resultados percebidos.

4.5.3) registro das informações/organização dos dados

Como dito anteriormente, foram realizadas entrevistas individuais semi-estruturadas com 21 pessoas diretamente ligadas aos colegiados e as APAs. Em função de uma oportunidade de pesquisa, uma 22ª entrevista foi realizada. A pessoa havia sido recém empossada como Secretário Municipal de Meio Ambiente de um dos municípios envolvidos na APA da Várzea do Tietê. Todavia a entrevista não acrescentou conhecimento substantivo a tudo aquilo que já havia sido obtido com as outras entrevistas previamente planejadas. Em verdade a pessoa pouco conhecia sobre a APA e sua forma de gestão.

Para se garantir fidelidade ao conteúdo, as entrevistas foram gravadas em fitas k-set, posteriormente transcritas. Apenas uma delas (E7) não foi gravada por impossibilidade técnica. Neste caso, logo após seu final, foi feito um resumo da entrevista, com os principais pontos abordados.

As entrevistas foram conduzidas a partir de um referencial construtivista, GUBA & LINCOLN (1990), na qual os depoimentos das pessoas são considerados realidades construídas que nascem de interpretações que, por sua vez, dependem do grau de informação disponível, dos contextos, ambientes, das experiências anteriores etc.

As entrevistas – realidades construídas – foram organizadas e analisadas com vistas a obter uma compreensão mais elaborada das diferentes experiências, procurando-se identificar questões que ajudassem a compor um quadro de referências sobre o efetivo funcionamento dos Colegiados Gestores.

Entretanto, SPINK & LIMA (1999, p105) alertam que “..A exemplo dos diálogos travados em tantos outros domínios de nossas vidas, buscamos, em nossas pesquisas, entender esses eventos à luz de categorias, hipóteses e informações contextuais variadas. A interpretação emerge, desta forma, como elemento intrínseco do processo de pesquisa. Não haveria, assim, momentos distintos entre o levantamento das informações e a interpretação. Durante todo o percurso da pesquisa estamos imersos no processo de interpretação”.

O processo de análise das entrevistas foi assim organizado:

- Entrevista semi-estruturada, gravada. Fazia-se a pergunta e deixava-se que a pessoa desenvolvesse seu argumento, procurando conduzir as reflexões na direção dos temas de interesse da pesquisa. Todavia, caso surgisse um tema não previsto sobre o qual o entrevistado quisesse discorrer, ele tinha liberdade para tanto;
- Transcrição da fita, garantindo-se o anonimato do entrevistado;
- Revisão da transcrição, escutando a fita;
- Leitura da transcrição, procurando-se identificar falas que indicassem/revelassem compreensões do entrevistado em relação aos temas/assuntos de interesse da pesquisa. As falas eram grifadas e/ou comentadas pelo pesquisador. Temas novos ou abordagens não previstas também eram destacados;
- O entendimento das compreensões expressas em tais extratos do texto, devidamente localizados na entrevista, acompanhados das análises e comentários, quando era o caso, foram classificados de acordo com os temas

- previamente definidos, e distribuídos numa tabela denominada 'Tabela Síntese';
- Esta Tabela Síntese, construída por APA, foi a base da estruturação de cada caso.

As 22 entrevistas realizadas com pessoas envolvidas com a APA resultaram em 19 fitas gravadas, que se traduziram em pouco mais de 520 páginas transcritas⁵.

Obedecendo a abordagem construcionista, a maior parte das transcrições está a disposição para a consulta no Apêndice 1. Todavia, as entrevistas com os técnicos da SMA não estão disponibilizadas para evitar situações que eventualmente possam lhes causar algum constrangimento, embora nada do que tenham dito possa ser considerado confidencial.

Para trabalhar com este enorme volume de dados foram desenvolvidos mapas, aqui denominados 'Tabelas Síntese'. Os mapas “.. Constituem instrumentos de visualização que têm duplo objetivo: dar subsídios ao processo de interpretação e facilitar a comunicação dos passos subjacentes ao processo interpretativo. A construção dos mapas inicia-se pela definição de categorias gerais, de natureza temática [o roteiro], que refletem sobretudo os objetivos da pesquisa [temas/assuntos]. Nesse primeiro momento constituem formas de visualização das dimensões teóricas.” (SPINK & LIMA, 1999, p.107), *op. cit.*

As três Tabelas Síntese construídas, totalizando mais de 120 páginas, estão disponíveis no Apêndice 2.

⁵ E22, que foi uma entrevista pouco utilizada, totalizou apenas 6 páginas transcritas

5. DISCUSSÃO CONCEITUAL

5.1 – Meio Ambiente: um tema, dois paradigmas

A percepção que qualquer sociedade possui sobre o meio ambiente⁶ e as relações construídas a partir desta percepção estão sujeitas a modificações. Como bem assinalou THOMAS (1988), “..toda a observação do mundo da natureza envolve a utilização de categorias mentais com que nós, os observadores, classificamos e ordenamos a massa de fenômenos ao nosso redor, a qual de outra forma permaneceria incompreensível; e é sabido que, uma vez aprendidas essas categorias, passa a ser bastante difícil ver o mundo de outra maneira. O sistema de classificação dominante toma posse de nós, moldando nossa percepção e, desse modo, nosso comportamento”.

A relação que as sociedades humanas vêm mantendo com os animais e plantas, ao longo dos tempos, decorre de tais esquemas classificatórios. Contemporaneamente, constata-se que as vacas são sagradas na Índia, logo não podem servir de alimento, apesar da enorme miséria de várias regiões do país. O gato preto pode ser presságio de mau agouro, assim como o canto da coruja à noite. Na obra citada, Thomas oferece uma centena de registros destas percepções durante o período de 1500 a 1800, na Inglaterra.

Sob esta ótica, os diversos aspectos daquilo que se costuma chamar ‘questão ambiental’ resultam de diferentes percepções. A idéia – muitas vezes denominada antropocêntrica – do ser humano como senhor da natureza, disputa o espaço com uma outra visão – comumente chamada de biocêntrica – da humanidade como parte de um equilíbrio mais complexo, e que coloca a vida – ao menos algumas de suas manifestações mais exuberantes tais como os grandes mamíferos aquáticos, os felinos, as aves, etc - no centro do

debate⁷.

Antropocentrismo e biocentrismo são, na perspectiva de Khün, dois paradigmas distintos, incomensuráveis, disputando espaço na consciência das pessoas em geral e dos pesquisadores em particular. Há que se destacar que ambos são construções humanas ou seja, este é um debate que só faz sentido para a sociedade dos indivíduos.

SANTOS (1999: p17) argumenta que, na civilização ocidental, “..pode-se considerar Jean-Jacques Rousseau como um precursor do pensamento conservacionista, sob o ponto de vista ético e filosófico”, especialmente devido às ferozes críticas que fazia aos arranjos sociais da época, marcada pelo absolutismo monárquico; à sua abordagem romântica em relação a natureza, em que identificava uma grande harmonia; às suas críticas a forma destrutiva de exploração do meio ambiente, mais perceptível a partir da Revolução Industrial; e a seus interesses pela botânica, que redundaram em esforços de registros algo sistemáticos.

Entretanto, é razoável dizer que a “questão ambiental”, ao menos na dimensão de um problema social, é um produto da modernidade. Não que, em tempos antigos, a ação do ser humano sobre o meio ambiente não tenha causado impactos negativos e destruição. Todavia, com a Revolução Industrial e a gradativa consolidação do capitalismo, seja como prática econômica, seja como construção cultural, consolida-se a convicção da capacidade do ser humano exercer seu domínio sobre a natureza. Em consequência disto, os impactos causados ganham proporções até então impensáveis.

Para PAULA (1997), a modernidade pode ser percebida a partir das mudanças dos paradigmas associados aos conceitos de Estado, Razão e Mercado. Do ponto de vista do Estado estariam em disputa as perspectivas que o autor denomina de *liberal*, representada pelo pensamento de Adam Smith, John Locke e, mais proximamente, Hayek, e *democrática*, representada, fundamentalmente, pelo pensamento de Rousseau e Jefferson.⁸

Ainda de acordo com o autor, do ponto de vista da razão, estariam em conflito duas abordagens: a *racionalidade instrumental*, manipulatória da natureza, representada pela visão de Galileu, Newton e Descartes; e a *racionalidade não-manipulatória*, representada por Montaigne, Spinoza, Vico e Rousseau. Por fim, no âmbito da economia, estariam em conflito duas visões acerca da regulação econômica através do mercado. De um lado aqueles que veriam o mercado como um *instrumento absoluto e intocável* de regulação da vida

⁶ neste trabalho, meio ambiente e natureza serão palavras utilizadas como sinônimas

⁷ a idéia de proteção dos vermes, dos insetos, e demais formas de vida menos “glamourosas” tem pouca acolhida na sociedade

⁸ o contraponto entre ‘liberal’ e ‘democrático’ é inadequado pois insinua que ser liberal é incompatível com ser

econômica, visão esta compartilhada por Adam Smith, Von Mises, Hayeck e Milton Friedman, de outro os que identificariam no mercado um *instrumento produtor de desigualdades* de renda e riqueza, tendo em Marx o principal ideólogo.

PAULA (1997), *op. cit.*, conclui que apesar das distintas posições, contemporaneamente há um consenso, entre as diversas correntes de pensamento, de que os critérios, os ritmos e os padrões de produção e consumo são a fonte principal da crise ambiental. O que muda são as proposições de como superá-la.

BERGER (1994), procurando tratar a questão ambiental sob a ótica da sociologia do conhecimento, argumenta que, especialmente para os sociólogos, existe grande dificuldade de se objetivar o conhecimento acerca do meio ambiente pois pode haver super/sub estimação do problema, dependendo da posição – geralmente ideológica – do observador. Assim, os ambientalistas tenderiam a superestimá-lo, enquanto aqueles envolvidos com interesses econômicos tenderiam a subestimá-los.

Para tentar sair desta situação, o autor procura caracterizar o problema a partir das percepções, registradas em relatórios públicos, de organismos e instituições internacionais que em princípio não estariam submetidas a interesses particulares: ONU (1992), World Resources Institute (1990), Worldwatch Institute (1993), World Bank (1992) e OECD (1991). Todas estas organizações compartilham a convicção da gravidade do problema ambiental, particularmente aqueles associados a poluição (de água, ar, solo), perda de diversidade biológica/herança genética, redução da produção de alimentos, etc. O autor destaca que os relatórios analisados, estranhamente, ainda não faziam menção a problemas associados a mudanças climáticas globais, como efeito estufa e destruição da camada de ozônio.

É também registrado que as melhorias ocorrem a passos muito lentos devido às *ineficiências das políticas ambientais* colocadas em prática e a *estreita interdependência entre o estado do meio ambiente e o estado da economia*, destacando ainda que “..o estado do meio ambiente não depende apenas da informação, mas muito do padrão de valorização também” (BERGER, 1994, p.765). Há que se destacar que os padrões de valorização não são dados a priori. São, na verdade, construções sociais coerentes com paradigmas mais gerais.

5.2 - Aspectos econômicos da questão ambiental

Não há como negar a importância que a variável econômica adquiriu na sociedade

democrático, o que não é correto. Tal construção, de certa forma, revela uma opção ideológica do autor.

moderna. Como consequência, inúmeros são os autores que vêm refletindo sobre a relação entre economia e meio ambiente.

PEARCE (1976) elaborou um diagrama, apresentado na figura 1, que procura representar como esta relação está estruturada:

Figura 1: 'The Economic System and the Environment, PEARCE (1976), in BERGER (1994)' (adaptado)

Da figura 1 ficam bastante claras as formas como costumam se dar o relacionamento do sistema econômico, representado pelas atividades de produção e consumo, com o meio ambiente. As amenidades podem ou não ter valor econômico. Na sociedade moderna, do ponto de vista da circulação de materiais, o meio ambiente se presta, fundamentalmente, a fonte de suprimento ou depósito de resíduos. Ambas as atividades podem gerar enormes problemas seja para o ambiente, para a economia ou para a sociedade em geral.

De acordo com PIGOU (1920) para uma sociedade atingir o estado de bem-estar, todos os produtos e serviços por ela produzidos devem expressar, em seus preços, a totalidade dos custos envolvidos em sua produção (projeto, uso e descarte, poder-se-ia acrescentar). Quando isto ocorre, as quantidades consumidas de cada produto/serviço serão tais que conduzirão a atividade econômica, via leis de mercado, a um estado de equilíbrio. Nesta situação haverá maior consumo dos produtos que custarem menos e menor consumo

daqueles que custarem mais. Pigou não está tratando especificamente da questão ambiental e adota um referencial analítico da economia clássica, ou seja: agente maximizador da utilidade, informação perfeita, custo zero para obtenção de informação e mercado como elemento regulador.

Todavia, PIGOU (1920) percebeu que nem todas as atividades de produção se refletem diretamente no sistema de preços. Como num mercado competitivo a demanda e a oferta agregadas se equilibrarão num ponto hipotético, a existência de custos de produção ou benefícios, marginais, que se mantenham externos a empresa (externalidades), deslocará este ponto de equilíbrio, gerando ineficiência econômica, traduzida numa produção excessiva ou reduzida.

As externalidades podem ser positivas ou negativas. Uma externalidade positiva ocorre quando a ação de um agente aumenta, indiretamente, os ganhos de outro(s) agente(s), sem que o primeiro seja remunerado por isso. O fato de o agente não ser capaz de captar todos os benefícios de seus investimentos leva-o a reduzi-los, gerando uma ineficiência de mercado. Tome-se um exemplo apresentado por PINDYCK & RUBINFELD (1994): o proprietário de uma residência resolve fazer investimentos em reparos e paisagismo. Estes investimentos valorizarão sua casa, mas também valorizarão as casas de seus vizinhos, sem que nenhum deles lhe pague nada por isto. Em função disto, os gastos que o proprietário tenderá a fazer em sua residência ficam limitados aos seus benefícios marginais ou seja, que resultam da comparação do gasto feito com o ganho gerado, de sorte que a partir de um determinado momento o agente deverá conter os gastos, mesmo que tenha recursos para tal, e queira fazê-lo. Agindo assim ele garante a apropriação dos investimentos feitos pois se ele gastar mais, o custo marginal será maior que o benefício marginal que ele poderá receber. Se cada vizinho lhe reembolsasse pela valorização recebida em seu imóvel, então o proprietário teria incentivos para continuar investindo. Este fato ajuda a explicar, a partir de uma argumentação estritamente econômica, porque não é comum se encontrar casas de alto padrão em regiões de periferia⁹ ou ainda, porque as residências de um bairro tendem a ter uma certa homogeneidade construtiva.

Pode-se então dizer que uma externalidade é positiva quando ela induz a um nível de produção (investimento) inferior ao nível do ponto de equilíbrio, e que isto ocorre devido a impossibilidade do agente se apropriar dos benefícios marginais externos gerados por sua ação. A existência de um ambiente institucional que garanta esta apropriação ou a decisão

⁹ ainda existem questões relacionadas com segurança, interesses, valores sociais e culturais, entre outros, que precisam ser considerados

de outros agentes de também investir, pode reduzir este tipo de externalidade.

Um outro exemplo: suponha-se que um fazendeiro produza frutas e que tenha como vizinho um apicultor. As abelhas do apicultor, para produzirem mel, executarão um trabalho de polinização dos pomares do fazendeiro, o que trará aumento de sua produtividade e reduzirá seus custos de realizar a polinização artificialmente. O fazendeiro aumentará seus ganhos em consequência da ação de outro agente, no caso o apicultor. Entretanto, esta ação (externa) não será remunerada pelo fazendeiro. Seus custos de polinização artificial serão reduzidos e em consequência o preço final será menor. Logo, uma quantidade maior de frutas será produzida pelo fazendeiro.

Alguém sairá prejudicado? A menos que o fazendeiro utilize agroquímicos que espantem e/ou matem as abelhas, não, pois nenhum dos agentes envolvidos ficará impedido de realizar sua atividade. O apicultor não produzirá menos mel. Na verdade, para o apicultor, a proximidade do pomar do fazendeiro é conveniente pois ele não precisará deslocar suas colmeias para lugares mais distantes (seu custo de produção também será menor). Para o fazendeiro os ganhos já foram analisados.

Pode-se dizer que também haverá um ganho social com esta externalidade, pois o preço de venda das frutas ficou menor. Entretanto, este ganho é só aparente. A situação apresentada caracteriza uma ineficiência de mercado pois o preço das frutas está mantido artificialmente baixo. Se o fazendeiro pagasse pela polinização que as abelhas fizeram, o preço das frutas que produziu seria maior e, em consequência disto, um número menor de pessoas estaria disposta a comprá-las. E por quê? Porque, para a sociedade, haveriam outros produtos (outras frutas, talvez) que se apresentariam mais interessantes do que as frutas do fazendeiro: o mel do apicultor, por exemplo, pois se o fazendeiro pagasse pelo uso das colmeias o custo de produção do mel seria menor e o apicultor poderia praticar preços menores, aumentando o consumo de mel. Assim, a incorporação dos custos externos seria mais interessante para a sociedade pois a renda disponível seria utilizada com mais eficiência.

SOARES (1995) *apud* BLECHER (1995) informa que, nos EUA, o conhecimento de que as abelhas aumentam a polinização, e portanto a produtividade do pomar, já criou um mercado próprio para os apicultores. O autor afirma que “Nos EUA o mel hoje é um subproduto da apicultura. A polinização é o grande negócio e movimenta cerca de US\$ 20 bilhões por ano”. Um apicultor recebe de US\$ 20 a US\$ 30 pelo aluguel de cada colméia.

Para BLECHER, o sistema institucional estadunidense atuou no sentido de forçar a internalização destas externalidades: “Até o crédito rural nos EUA está atrelado a

polinização. O governo não financia o plantio de lavouras que não incluam abelhas no trabalho de polinização”, o que implica dizer que o governo norte americano está atuando no sentido de garantir a eficiência do sistema econômico. Já no Brasil “Os agricultores.. ainda desprezam a ajuda de um importante aliado para desenvolver a rentabilidade das lavouras... Quando usadas como polinizadores, as abelhas geram ganhos de até 40% na produtividade dos laranjais, entre 50 e 70% no tomate, entre 15 e 30% na soja, 100% na maçã... Em algumas culturas, como o maracujá, a polinização dirigida ajuda a aumentar a produtividade em sete vezes”, BLECHER (1995) .

Quanto às externalidades negativas, estas são mais conhecidas. Elas implicam no comprometimento de uma atividade econômica em função da não incorporação de alguns custos pela atividade que os gerou. PINDYCK & RUBINFELD (1994) apresentam um exemplo: uma usina de aço lança seus efluentes em um rio, sem tratá-los¹⁰. A jusante da usina, as águas desse mesmo rio são utilizadas por pescadores. Não fica difícil perceber que estas duas atividades, da forma como realizadas, são incompatíveis ou seja, a partir de uma certa quantidade de efluentes lançados pela usina, a vida dos peixes ficará comprometida e, em consequência, a atividade econômica dos pescadores, e inúmeras outras atividades econômicas: lazer, uso da água para irrigação etc, além do próprio rio, é claro.

Como as usinas não incorporam em seus custos de produção os valores equivalentes a tratar os efluentes antes de devolvê-los ao rio, o preço final de seu produto é menor do que deveria ser, o que implica num consumo maior de aço pela sociedade.

Esta situação caracteriza uma ineficiência econômica pois o baixo preço do aço é conseguido às custas do alto preço do peixe (e de outras atividades associadas ao uso da água limpa do rio). Assim, a sociedade estaria transferindo, para a compra de aço, um volume de recursos maior do que aquele que seria transferido se os custos externos fossem internalizados.

Deve-se notar que existe uma diferença fundamental entre os dois exemplos: no primeiro, o apicultor não será impedido de realizar sua atividade caso o fazendeiro não lhe pague. Já no segundo, os pescadores terão que mudar de negócio, caso a usina continue jogando efluentes no rio sem tratá-los ou, caso os trate, se o respeito ao padrão de emissão, por parte de cada agente, não garantir o padrão de qualidade do recurso.

O problema da externalidade negativa se torna maior quando os direitos de propriedade sobre os recursos não estão muito bem definidos ou quando se trata de um

¹⁰ rigorosamente o problema de comprometimento da qualidade ambiental do rio permanecerá na medida em que houver carga remanescente e o somatório destas cargas, individualmente situadas nos limites legais, ultrapassar a

recurso de propriedade comum. Admitindo-se o comportamento maximizador do agente, este só poderá ser contido a partir de uma estrutura institucional que defina claramente os limites de utilização do recurso de uso comum e discipline sua exploração. Tal estrutura deverá incorporar um sistema de monitoramento, sem o qual não há como garantir o respeito aos limites estabelecidos.

Ainda de acordo com PINDYCK & RUBINFELD (1994), *op. cit.*, no caso da emissão de poluentes existem, basicamente, três maneiras de “forçar” o agente a internalizar os custos externos e promover uma correção das ineficiências de mercado geradas por eles:

1. estabelecimento de padrões de emissão e de qualidade
2. cobrança sobre emissão
3. permissões transferíveis

Um padrão de emissão é um limite que a empresa é obrigada a respeitar. Um padrão é estabelecido com o intuito de limitar a quantidade de poluentes que cada empresa pode emitir. A empresa que ultrapassar os níveis estabelecidos pelo padrão sofrerá sanção, geralmente na forma de multa, que tem a função de coibir conduta lesiva / inadequada, forçando a empresa a internalizar os custos que gera, e que permanecem externos.

Um aspecto deve ser levantado: se por um lado o agente é constrangido a não elevar seus níveis de emissão além do padrão, por outro ele também não possui incentivos para reduzi-los abaixo do padrão, pois não há nenhum ganho adicional para os agentes que forem mais eficientes na redução da emissão de poluentes.

Esta situação pode ser contornada por meio da adoção de outro critério: a cobrança sobre a emissão. Neste caso, os agentes são penalizados proporcionalmente à emissão que produzem. Assim, se um agente é mais eficiente que outro e consegue reduzir as emissões, sua perda será menor que a de outro pois pagará menos impostos. Há, portanto, um incentivo para que os agentes invistam na redução dos níveis de emissão.

A terceira maneira de se tratar a questão está associada às permissões transferíveis para emissões, tendo como limite a capacidade de suporte do recurso. Estas permissões seriam títulos de “direito de poluir” que poderiam ser negociados de empresa para empresa. Diante disso seria criado um mercado de “poluição” onde o agente mais eficiente poderia negociar as permissões com outro agente menos eficiente. Assim, cada agente seria incentivado a trabalhar no limite de sua capacidade poluidora, e se preservariam as diferenças de eficiência resultante das distintas tecnologias empregadas.

Para que um sistema desse tipo funcione, o número de permissões emitidas deve ser limitado e controlado por um agente externo que tenha reputação e poder de coerção para coibir comportamentos oportunistas (o governo ou a bolsa de valores, por exemplo), pois só assim se garante os interesses da sociedade e a eficiência econômica.

Um aspecto a se destacar é de que nos três casos se supõe que é possível determinar, com razoável certeza, o nível de poluição que o meio ambiente/sociedade tolera. Esta situação nem sempre é tão clara ou fácil de ser determinada na prática. Também está implícito, nas três proposições, uma efetiva capacidade de monitoramento e de aplicação de sanções.

Ações institucionais, como a adotada pelo governo estadunidense, determinando que bancos estatais só concedam crédito agrícola quando associado ao uso de abelhas, também podem ser um caminho interessante para as situações onde é mais difícil de se definir claramente outros parâmetros (padrões, valor dos impostos, quantidade de permissões). Agindo assim o governo, um agente institucional legítimo, sinaliza o comportamento desejado criando incentivos (acesso a crédito), ao invés de investir em ações de comando e controle.

5.3 – Direito de Propriedade

Um outro tema importante quando se fala de proteção ambiental é o do direito de propriedade, especialmente quando se tratam de grandes áreas, onde a transferência dos direitos de propriedade para o Estado é mais custosa e, por conta disto, mais difícil de ocorrer.

O direito do proprietário lhe oferece algumas possibilidades de utilização do bem que lhe pertence. Todavia, a partir do momento em que um diploma legal estabelece restrições ao exercício deste direito, tal como numa APA, restrição esta igualmente legítima, um conflito potencial está estabelecido. Sob a ótica do presente trabalho, este conflito precisa ser adequadamente gerenciado para que os objetivos de proteção tenham o sucesso desejado. Neste sentido, é necessário que se compreenda, minimamente, os aspectos conceituais envolvidos na temática dos direitos dos proprietários.

FRANÇA (1977) é da opinião que "...o direito de propriedade deita raízes nas profundezas da pré-história humana, tendo existido desde as sociedades primitivas".

Apesar de ser tema de discussão presente no direito romano, sua formalização em Códigos específicos parece ser bastante mais recente.

Ainda de acordo com FRANÇA (1977), o conceito de propriedade está presente em

vários Códigos de Leis. Ele está presente no Código Napoleônico (1803): "A propriedade é o direito de gozar e dispor...das coisas da maneira mais absoluta, uma vez que delas não se faça um uso proibido pelas leis e regulamentos"; no Germânico (1896-1900): "O proprietário de uma coisa pode, salvo o efeito da lei ou dos direitos de terceiros, dispor da referida coisa a seu arbítrio... e excluir todas as outras pessoas de qualquer ato sobre ela"; no moderno Código Japonês: "O proprietário está, atendidas as limitações das leis e regulamentos, inteiramente capacitado para usar, fruir e dispor da coisa que constitui o objeto de sua propriedade"; no Português (1966-67): "o proprietário goza de modo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com observância das restrições a ela impostas"; no Soviético, quando ainda existia a URSS, onde se distinguem duas formas de propriedade: "a socialista e a pessoal. A socialista... abrange todo o Estado, ... e a dos outros organismos cooperativos; a pessoal é a dos cidadãos e nela podem entrar "os bens ligados à satisfação de suas necessidades materiais e culturais"; e no Brasileiro: "A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens... e de reavê-los de quem quer que injustamente os possua".

Deve-se observar que todos eles guardam grande semelhança entre si, reforçando a idéia de que o conceito possui um grau de amadurecimento que permite caminhar rumo ao consenso. Além disso, todos os Códigos condicionam o exercício do direito de propriedade a limites legais. Isto provavelmente se dá porque, ao contrário do que possa parecer a primeira vista, o direito de propriedade tem uma função social que não pode ser negligenciada, uma vez que, ao menos no capitalismo, é por meio da propriedade, ou mesmo por conta dela, que se organiza parte importante dos esforços humanos envolvidos com a geração de riquezas.

O direito de propriedade se compõe de outros três direitos: os direitos de usar, de gozar e de dispor de um bem. O direito de usar uma coisa está associado ao poder de beneficiar-se das utilidades que ela confere. O direito de gozar (de fruir) é "o direito de auferir frutos, ou seja, aquilo que advém da própria força intrínseca da coisa sem a deteriorar (na acepção jurídica), nem lhe modificar a natureza", e o direito de dispor : "... não se trata do direito de abusar, pois o abuso de direito é proibido pelo sistema... A expressão refere-se ao direito de dispor da coisa" ou seja, de usá-la livremente, o que "implica em pelo menos três faculdades:

- a) a de abandonar a coisa por derrelição;
- b) a de aliená-la a título oneroso ou benéfico;
- c) a de autolimitar os respectivos direitos, desmembrando o domínio,

gravando a coisa com direitos de garantia e concedendo direitos de vizinhança".

Para CHAVES (1977) o direito de propriedade possui as seguintes características, ou faculdades:

1. é unitário, na medida em que não é um direito que se subdivide;
2. é absoluto, dado que o proprietário pode dispor da maneira que quiser, do objeto de sua propriedade, respeitadas as restrições legais existentes;
3. é exclusivo, dado que o proprietário pode excluir toda e qualquer interferência de outro sobre o objeto;
4. é ilimitado, "não que não tenha fronteiras... mas no sentido de que não é possível determinar, através de textos explícitos, o seu conteúdo";
5. é universal, pois se uma de suas faculdades é suprimida por força de lei, "a propriedade conserva a virtude intrínseca de voltar a expandir-se... de retornar a sua natural universalidade, tão logo venham a se extinguir aqueles pesos e vínculos...É neste sentido que se fala em elasticidade do direito de propriedade";
6. é perpétuo, na medida em que tem duração ilimitada e pode ser transmitido através de contrato, sucessão ou outros meios reconhecidos pela sociedade.

Do ponto de vista econômico, o caráter absoluto, o exclusivo e o perpétuo, do direito de propriedade, são os mais relevantes, pois interferem diretamente na decisão dos indivíduos quando estes articulam as trocas.

Pelo caráter absoluto o indivíduo pode engendrar esforços buscando aumentar a eficiência da propriedade, objetivando lucros futuros. Do exclusivo o indivíduo retira o incentivo de não precisar dividir os ganhos potenciais ou reais obtidos, e do perpétuo ele obtém o incentivo da transferibilidade do uso do direito de propriedade, sem o qual de nada adiantaria os dois anteriores já que não haveria incentivo suficiente para o indivíduo buscar o aumento da eficiência.

No âmbito da APA, quando se fala de direitos de propriedade, se está fazendo referência, em especial, aos proprietários de áreas rurais e/ou urbanas e ao Estado, já que são as atividades econômicas desenvolvidas por estes agentes, em especial, que podem comprometer os bens ambientais que motivaram a própria criação da APA.

DEMSETZ (1985) classifica o direito de propriedade em 3 categorias principais:

1. direito comunal: que se caracteriza pelo direito que uma comunidade tem de impedir que tanto o Estado quanto um indivíduo particular interfiram no direito comum

de algum de seus membros;

2. direito privado: emerge do fato de uma comunidade reconhecer que seus membros, individualmente e na condição de proprietários, podem excluir outros do seu direito de propriedade;

3. propriedade estatal: implica em que o Estado pode excluir qualquer um do uso de um direito, pelo menos enquanto o Estado tiver seus procedimentos políticos, para determinar quem pode e quem não pode usar a propriedade estatal, aceitos pela comunidade.

RICKETTS (1987) apresenta uma classificação semelhante:

1. direito privado: ocorre "quando uma pessoa particular, e ninguém mais, tem autoridade de decidir como um recurso deveria ser utilizado... isto não implica que a pessoa está livre de restrições em sua escolha", e mesmo que "diferentes pessoas tenham direitos sobre o mesmo ativo físico, não necessariamente implica que estes direitos não são privados";

2. direito comum: emerge quando duas ou mais pessoas tem o direito de utilizar um dado recurso, sem que ele pertença a nenhuma delas em particular;

3. direito coletivo: implica em que cada um não pode fazer o que quiser, embora seja proprietário, pois possui apenas uma parte do direito de propriedade. O grupo é que possui todo o direito e, portanto, é ele que deve tomar as decisões.

Os autores também concordam nas análises que fazem sobre o direito comunal (comum). Para ambos um grande problema que emerge neste tipo de direito de propriedade é o do uso excessivo dos recursos disponíveis por parte dos membros da comunidade, gerando externalidades negativas. Esta questão já havia sido colocada por HARDIN (1968).

Embora esforços (custos de transação) possam ser feitos no sentido de disciplinar o uso dos recursos, estes não saem a custo zero o que, em si, já dificulta sua realização. Mas mesmo que se chegue a um termo, existirá a necessidade de monitoramento/policiamento (mais custos de transação!!) para se garantir que o acordo realizado seja efetivamente cumprido.

Se não existirem sanções àqueles que descumprirem o acordo, dificilmente ele se sustentará, pois cada membro será compelido a voltar a privilegiar seus próprios interesses.

Sobre esta questão, ELLICKSON (1993) comenta que 'Demsetz teorizou que a organização da propriedade em todas as sociedades ocupa-se em responder eficientemente as mudanças na tecnologia, demanda e outras condicionantes econômicas... A hipótese de Demsetz prevê que todo regime de terras caminha na direção da minimização dos custos; este artigo ("Property in Land") abraça a mesma predição, mas restringe a abrangência às

terras onde existem "close-knit groups" (grupos de rede fechada) pois estes tendem a "criar, através dos costumes e das leis, um regime de terras minimizadoras de custo que responde adaptativamente a mudanças no risco, na tecnologia..'. Portanto, os "close-knit groups" seriam mais eficientes em reduzir os custos de transação envolvidos.

Este debate pode ser enriquecido com alguns estudos de caso apresentados por STEPHEN (1993). Os casos comparam a ação dos indivíduos em várias situações em que o direito de propriedade sobre um dado recurso se organiza de duas formas distintas, que são a propriedade privada e a comunal.

A maioria dos recursos analisados se caracteriza por sua mobilidade (peixes, lagostas, ostras, petróleo), o que dificulta uma identificação precisa da coisa sobre a qual incide o direito. Mas também são feitas análises com recursos estáticos (propriedade rural).

O autor mostra que na maioria dos casos se verificaram as previsões da teoria dos direitos de propriedade, acerca da sobre-exploração dos recursos, quando prevalece a propriedade comunal, reforçando a idéia de que nestas situações o direito privado é mais eficiente que o comunal.

Todavia, no caso da exploração de petróleo, quando ocorre de um ou mais proprietários de terra estarem perfurando a mesma jazida, o autor mostra que as restrições tecnológicas fazem com que o direito privado de propriedade não produza a solução mais eficiente. Esta seria alcançada se a exploração (mas não a renda gerada por ela) fosse feita por um único proprietário. Mas esta negociação implica em custos de transação muito altos, o que dificulta sua realização.

5.4 – Instituições e Organizações

É comum que os conceitos 'instituição' e 'organização' sejam utilizados sem que se defina a diferença entre ambos. Isto ocorre porque há, na verdade, uma ampla zona de contato em que tal distinção é impossível de ser feita, visto que não se tratam de dois fenômenos sociais estritamente distintos.

Apesar das dificuldades, reconhece-se que instituições e organizações não são exatamente a mesma coisa. Às instituições estão associadas as construções sociais que produzem sentido para os atos e comportamentos humanos, às organizações as estruturas que operacionalizam tais construções. Estudiosos das áreas de sociologia, economia e ciência política são os que mais frequentemente têm se dedicado a compreender melhor estes temas. Empresas, partidos políticos, parlamentos e temas correlatos costumam ser os objetos de investigação.

Neste tópico procurar-se-á apresentar as principais abordagens existentes, bem como explicitar sua inter-relação e desdobramentos.

O Colegiado Gestor de APA será caracterizado como uma organização institucionalizada ou seja, uma organização que mais do que conduzir administrativamente parte das questões relativas às APAs, deve contribuir para a construção de uma nova cognição, e portanto novas práticas e comportamentos, daqueles direta ou indiretamente envolvidos com este tipo de Unidade de Conservação, e sua preservação.

De acordo com BENDIX (1974), *apud* REED (1998), a modernização da sociedade, decorrente do desenvolvimento do capitalismo, trouxe ‘mudanças econômicas, políticas e sociais que criaram um mundo fundamentalmente distinto daquele em que imperavam as formas de produção e administração em pequena escala, típicas das primeiras fases do desenvolvimento capitalista do século XVIII e princípio do XIX’. Do ponto de vista organizacional uma das principais conseqüências destas mudanças foi o fortalecimento das perspectivas que consideram a organização como uma construção social que se adapta a um mundo muito mais dinâmico. De acordo com REED (1998 : 65), *op. cit.*, problemas relativos a ‘ordem’, ‘consenso’, ‘liberdade’, ‘dominação’, ‘controle’ e ‘participação’ passam a compor a agenda das pesquisas em análise organizacional.

O verbete ‘Teoria da Organização’, apresentado em BOBBIO (1991 : 864-870), considera que o desenvolvimento contemporâneo desta área de investigação ‘deriva de um breve, rápido e intenso processo onde é possível distinguir, generalizando e sistematizando, duas escolas ou movimentos de características e objetivos bem diversos. A tais escolas servem de fundo, e oferecem apoio conceitual, duas orientações de base, dois modos antitéticos de ver e conceber o fenômeno organizacional. Estas duas orientações se apresentam, numa análise histórico-crítica do pensamento organizativo, como constantes intelectuais que, além de haverem moldado o desenvolvimento histórico da disciplina, permeiam umas e outras das várias tendências e escolas que hoje coexistem dentro da Teoria da Organização’. As duas tendências são: o ‘modelo racional’ e o ‘modelo natural’, originados nos trabalhos de Saint Simon e Comnte, respectivamente.

Com o foco principal voltado para a organização em si, a abordagem racionalista, chamada mais tarde de **Administração Clássica**, vai considerar a organização uma máquina construída conscientemente pelos homens para atingir a objetivos explicitamente definidos, através de técnicas específicas. A organização é reduzida aos limites do organograma e seu principal objetivo é ‘melhorar o produto econômico e a eficiência’. Henry Fayol, Frederick Taylor e Henry Ford são alguns dos principais expoentes desta escola, FLEURY &

VARGAS (1983).

A segunda abordagem tende a considerar a organização um organismo dotado de vida própria, interessado em manter um equilíbrio interno e externo que lhe possa garantir mais eficazmente a sobrevivência e o desenvolvimento. Tal corrente reunirá um conjunto de trabalhos desenvolvidos a partir das experiências comandadas pelo grupo de Elton Mayo, consideradas seminas na criação da chamada **Escola de Relações Humanas**, CHIAVENATO (1983).

Uma das principais contribuições da Escola de Relações Humanas foi polemizar com a abordagem estritamente mecanicista até então predominante, incorporando os conhecimentos e as metodologias da psicologia, psicologia social e sociologia, nos estudos organizacionais. Todavia, ainda há a permanência de um foco analítico voltado para o interior da organização e a centralidade da busca de maior eficiência e produtividade, o que leva esta escola a ser também denominada de abordagem **Neoclássica**.

Ainda de acordo com BOBBIO (1991), *op. cit.* atualmente as abordagens utilizadas nos estudos organizacionais (modelo do processo decisório, organização como sistema e orientação sociológica), são muito distintas, e costumam ser reunidas sob a denominação genérica de **Teoria Moderna** das organizações.

HATCH (1997 : 5) apresenta outras 'fontes de inspiração para a teoria da organização', as quais organiza em quatro grandes abordagens, assim denominadas:

a) Clássica (1900 -)

▪ Principais Autores: Adam Smith, Karl Marx, Emile Durkheim, Frederick Taylor, Henri Fayol, Max Weber, Chester Barnard

b) Moderna (1950 -)

▪ Principais Autores: Herbert Simon, Talcott Parsons, James March, Ludwig von Bertalanffy e outros

c) Simbólica – Interpretativa (1980 -)

▪ Principais Autores: Phillip Selznick, Peter Berger, Thomas Luckmann, Roland Barthes, Ferdinand de Saussure e outros

d) Pós – Moderna (1990 -)

▪ Principais Autores: Michel Foucault, Jacques Derrida, Richard Rorty, Jean Baudrillard e outros

Para HATCH (1997 : 49) na abordagem **Clássica** estão reunidos um conjunto de abordagens que se ocupam do gerenciamento organizacional e dos

efeitos das organizações sobre a sociedade. Na perspectiva **Moderna** aqueles que procuram analisar a organização através de medidas ‘objetivas’, enquanto que na **Simbólico – Interpretativa** os que privilegiam as percepções ‘subjetivas’ presentes nas organizações. Já os **Pós-Modernos** estariam mais preocupados em teorizar as práticas organizacionais. A cada abordagem está associado um significativo conjunto de autores, que adotam pontos de vista não necessariamente concordantes entre si.

A autora também identifica datas referenciais que marcariam o início de cada uma das abordagens, mesmo que algum dos autores tenha produzido trabalhos muito anteriores a ela. Tais datas têm apenas uma função classificatória, de maneira que o início de uma abordagem não implica no final da anterior. Em verdade, todas coexistem até os dias de hoje.

Já SACOMANO NETO & TRUZZI (2002) consideram que, contemporaneamente, são cinco as principais abordagens disponíveis para tratar da temática da análise organizacional. Como se poderá perceber, todas elas, ainda que a partir de pressupostos ou com tratamentos distintos, consideram o ambiente externo a organização como indutor/responsável das mudanças observadas no nível interno. São elas:

1. Ecologia das Populações
2. Dependência de Recursos
3. Contingência Estrutural
4. Nova Economia Institucional
5. Novo Institucionalismo

A abordagem de **Ecologia das Populações** inspira-se na biologia evolutiva. Enfatiza que o ambiente seleciona as organizações que melhor se adaptam às características do próprio ambiente. Os tomadores de decisão fazem escolhas no âmbito das organizações, mas o fazem em condição de incerteza, não tendo controle sobre os resultados futuros das escolhas feitas no passado. O ambiente, no qual as organizações estão inseridas, é que selecionará aquelas que fizeram as escolhas mais adequadas.

Este campo de investigação surgiu a partir da questão formulada por HANNAN & FREEMAN (1977 : 936): ‘por que há tantos tipos de organizações?’. De acordo com BAUM (1998 : 138), os ‘ecólogos organizacionais’ procuram

‘explicar como as condições políticas, econômicas e sociais afetam a relativa abundância e diversidade de organizações e tentam justificar sua composição mutante ao longo do tempo...passam a procurar explicações para a diversidade nos níveis da população e da comunidade da organização e focalizam as taxas de *fundação e fracasso, criação e morte* de populações organizacionais como fatores-chave para o crescimento e redução da diversidade.’ O nível de análise envolve, portanto, um conjunto de organizações e não uma organização em particular.

Uma população organizacional é definida como um conjunto de organizações engajadas em atividades similares e com padrões similares de utilização de recursos. Já uma comunidade organizacional é entendida como um sistema (ou um conjunto de sistemas) funcionalmente integrado de populações organizacionais.

As principais críticas a esta abordagem destacam que ela advoga um determinismo ambiental que desconsidera a ação humana sobre o ambiente organizacional, ASTELY & VAN de VEN (1983), PERROW (1986).

A abordagem da **Dependência de Recursos** também considera que o ambiente implica uma influência crítica sobre as organizações. O nível da análise está nas interações das organizações com o ambiente e delas entre si, enfatizando a questão do acesso aos recursos necessários à sua sobrevivência. Recursos tornam-se instrumentos de um poder exercido entre organizações. Controlar aqueles que são estratégicos pode determinar o sucesso ou fracasso organizacional.

Esta abordagem entende que a organização é influenciada, mas não está estritamente submetida ao ambiente que a circunda. Neste sentido, o sucesso ou fracasso organizacional não decorre de uma seleção feita pelo ambiente, mas da capacidade apresentada pela organização em controlar recursos ambientais estratégicos à sua sobrevivência. O trabalho de PFEFFER & SALANCIK (1978) é considerado pioneiro.

A perspectiva da **Contingência Estrutural** é outra abordagem que destaca o processo adaptativo de uma organização a seu ambiente, mas agora como resultado das escolhas daqueles que estão em posição de tomada de decisão no interior da organização, os gerentes. Não é o ambiente que seleciona as escolhas, mas as escolhas produzem a adaptação.

Ela advoga que não há, como defende a escola Clássica, uma melhor maneira de se administrar uma organização. Nas palavras de SACOMANO NETO

& TRUZZI (2002 : 37), *op. cit.*, ‘..a perspectiva da contingência estrutural incorpora os objetivos como da cultura da organização e parte das disposições mentais dos tomadores de decisão. As organizações, como os indivíduos, são criaturas com propósitos e objetivos que atuam conforme pressões do ambiente’.

A estrutura de uma organização é entendida como o conjunto dos relacionamentos recorrentes entre seus membros, e a otimização desta estrutura variará de acordo com determinados fatores ‘contingenciais’, entre eles: a estratégia, o tamanho, a incerteza em relação às tarefas e a tecnologia. O sucesso de uma organização decorreria, portanto, de sua capacidade de adequar sua estrutura aos fatores contingenciais relevantes, DONALDSON (1998). Entretanto, segundo BERTERO (1998), o ambiente continua sendo a variável contingencial decisiva para explicar os processos de mudança das estruturas organizacionais. O nível da análise está, portanto, nos ‘fatores contingenciais’ que determinarão tais escolhas. Esta perspectiva encontra nos trabalhos já clássicos de WOODWARD (1965), THOMPSON (1967), BURNS & STALKLER (1961) e LAWRENCE & LORSH (1967), suas origens conceituais.

As duas últimas abordagens apresentadas por SACOMANO NETO & TRUZZI (2002), *op. cit.*, têm em comum o fato de darem importância destacada ao papel que as instituições desempenham na estruturação do comportamento humano e das organizações. Seu desenvolvimento se deu de maneira independente e autônoma em três áreas distintas: na economia (Nova Economia Institucional), na sociologia (Novo Institucionalismo) e na ciência política.

HALL & TAYLOR (1996) sugerem uma classificação um pouco distinta. Consideram o Novo Institucionalismo uma tendência mais geral que se subdivide em três abordagens: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Nesta classificação as questões relativas ao campo da economia ficam reunidas na abordagem da escolha racional, apesar de autores identificados tanto com o institucionalismo histórico quanto com o sociológico a utilizarem, só que de maneira um tanto distinta dos economistas.

De acordo com COLEMAN (1994) a abordagem da escolha racional em sociologia deriva daquela adotada em economia, que considera central a idéia de que os indivíduos agem de forma racional procurando satisfazer suas preferências ou seja, maximizar a utilidade. Organizações sociais e instituições sociais, que são absolutamente desconsideradas na perspectiva da economia neoclássica, ocupam

papel central na abordagem sociológica. Como será visto adiante, a Nova Economia Institucional oferecerá, à análise econômica, um ‘lugar’ para as instituições a partir do conceito de ‘custo de transação’, o que permitirá uma aproximação com a abordagem sociológica.

COLEMAN (1994 : 166-168), *op. cit.*, esclarece na teoria da escolha racional sociológica, a organização social e as instituições desempenham um papel extremamente importante, sendo consideradas a estrutura no interior da qual as escolhas individuais são feitas. As instituições articulam as ações individuais desde o nível do indivíduo até a produção de resultados sistemáticos para toda a sociedade. Em direção oposta, as instituições, especialmente aquelas associadas aos meios de comunicação, também afetam as orientações dos atores individuais na medida em que delimitam as possibilidades constitutivas do mundo cognitivo dos indivíduos.

No presente trabalho serão tratadas apenas as abordagens desenvolvidas tanto na economia (Nova Economia Institucional / Institucionalismo da Escolha Racional), quanto na sociologia (Novo Institucionalismo / Institucionalismo Sociológico). Será adotado, para as abordagens de natureza econômica, a denominação: Nova Economia Institucional, e para as de natureza sociológica: Novo Institucionalismo.

O ponto de partida da perspectiva institucional é a instituição. Muitas são as definições disponíveis de instituição. GREIF (2002, Forthcoming), que trabalha no campo da história econômica, apresenta algumas delas:

- ‘as regras do jogo de uma sociedade’ (NORTH, 1990 : 4)
- o conjunto de regras sociais que contém as prescrições que proíbem, permitem ou exigem alguma ação ou resultado, e que estão sendo usadas, monitoradas e impostas (OSTROM, 1990 : 6)
- organizações, como as firmas, parlamentos, tribos, famílias, comunidades e universidade (WILLIAMSON, 1985; GRANOVERTER, 1985; NORTH & WEINGAST, 1989)
- crenças culturais compartilhadas a respeito dos comportamentos dos outros ou do mundo ao redor, e das relações entre ações e resultados neste mundo (WEBER, 1958 [1904]; DENZAU & NORTH, 1994; GREIF 1994; CALVERT, 1995; LAL, 1998)
- ‘normas de comportamento que estão internalizadas pelos membros de uma sociedade e desta forma influenciam seus comportamentos’ (ULLMANN-

MARGALIT, 1977; ELSTER, 1989; PLATTEAU, 1994)

SCOTT (1995 : 33), um autor que é referência do Novo Institucionalismo, apresenta a seguinte definição geral: 'Instituições consistem em estruturas e atividades cognitivas, normativas e regulativas que produzem estabilidade e significado ao comportamento social. Instituições são conduzidas por vários suportes – culturas, estruturas e rotinas – e elas operam em múltiplos níveis. Nesta conceituação, instituições são sistemas multifacetados que incorporam sistemas simbólicos – construções cognitivas e regras normativas – e processos regulativos, que tanto são colocados em prática através comportamento social, quanto o conformam'. Scott considera a regulação, a normatização e a cognição como pilares distintos e complementares das análises institucionalistas. Cada um deles contribui para construir uma base de legitimidade para as abordagens. Na perspectiva institucionalista 'a legitimidade não é uma *commoditie* a ser possuída ou negociada, mas uma condição refletida em alinhamentos culturais, em suportes normativos ou em consonância com regras ou leis relevantes', SCOTT (1995 : 45), *op. cit*

Há distinções entre os tratamentos analíticos adotados por cada perspectiva. Apesar dos 'desencontros', GREIF (2002, Forthcoming) argumenta que nenhuma das perspectivas dá conta de explicar completa e satisfatoriamente o papel das instituições na determinação dos comportamentos sociais, daí a necessidade de se procurar trabalhar com perspectivas distintas, e de procurar aproximá-las, já que todas possuem em comum dois aspectos:

a) 'consideram as instituições como fatores sociais que geram regularidades nos comportamentos; capacitando, coordenando e motivando os indivíduos a tomarem ações particulares'. Na concepção do autor, motivar implica tanto recompensar quanto punir;

b) 'os fatores sociais são exógenos a cada um dos indivíduos cujos comportamentos eles influenciam, embora sejam endógenos à sociedade'

Por fatores sociais entenda-se os elementos institucionais que contribuem para gerar regularidades de comportamento entre indivíduos que ocupam uma posição social particular, numa transação particular. O autor destaca que o entendimento de um determinado elemento institucional não é suficiente para explicar a regularidade de um determinado comportamento observado. É necessário examinar 'as inter-relações entre vários elementos institucionais'.

Para GREIF (2002, Forthcoming) *op. cit.*, ‘os elementos institucionais que motivam os indivíduos a seguirem ou ignorarem as regras são crenças ou constrangimentos internalizados, como as normas. Para um sistema de crenças se tornar um elemento institucional ele tem que ser compartilhado pelos membros da sociedade... e podem ser de dois tipos – crenças comportamentais e crenças internalizadas’. As crenças comportamentais dizem respeito às expectativas do comportamento ‘do outro’ nas várias situações sociais. As crenças internalizadas dizem respeito a estrutura do nosso mundo interno e às relações de causa e efeito. Constrangimentos internalizados (como as normas) ‘são padrões comportamentais socialmente construídos que se incorporaram no superego e conseqüentemente influenciam o comportamento, tornando-se parte das preferências dele ou dela. Em conjunto, crenças comportamentais, crenças internalizadas e constrangimentos internalizados motivam a agir numa determinada direção’.

BOURDIEU (1997) desenvolveu o conceito de *habitus*, a partir do qual procura delimitar as possibilidades objetivas de inter-relacionamento entre os agentes. Tais possibilidades resultariam de processos classificatórios previamente internalizados. Embora aja certa proximidade entre os conceitos de *habitus* e ‘elemento institucional’, eles parecem ter sido construídos para lidar com questões distintas e não são rigorosamente a mesma coisa.

Para Bourdieu o *habitus* representa o conjunto de disposições particulares, socialmente construídas, que sempre governam as relações entre os agentes. ‘O *habitus* é esse princípio gerador e unificador que retraduz as características intrínsecas e relacionais de uma posição em um estilo de vida unívoco, isto é, em um conjunto unívoco de escolhas de pessoas, de bens, de práticas... Os *habitus* são princípios geradores de práticas distintas e distintivas – o que o operário come, e sobretudo sua maneira de comer, o esporte que pratica e sua maneira de praticá-lo, suas opiniões políticas e sua maneira de expressá-las diferem sistematicamente do consumo ou das atividades correspondentes do empresário industrial; mas são também esquemas classificatórios, princípios de classificação, princípios de visão e de divisão e gostos diferentes. Eles estabelecem as diferenças entre o que é bom e mau, entre o bem e o mal, entre o que é distinto e o que é vulgar etc.... Assim, por exemplo, o mesmo comportamento ou o mesmo bem pode parecer distinto para um, pretensioso ou ostentatório para outro e vulgar para um terceiro’ BOURDIEU (1997. p.22).

DiMAGGIO & POWELL (1991, p.25-26) também comentam sobre o conceito: 'O habitus é um construto analítico, um sistema de 'improvisação regulada' ou regras produtivas que representam a internalização (cognitiva, afetiva e avaliativa) pelos atores, da experiência passada, em bases de tipificações compartilhadas das categorias sociais experimentadas... Por causa das histórias comuns, os membros de cada 'fração de classe' compartilham um habitus similar, criando regularidades no pensamento, aspirações, disposições, padrões de apreciação e estratégias de ação que estão ligadas às posições ocupadas pelas pessoas na estrutura social que eles continuamente reproduzem. Instituições, neste ponto de vista, são inseparáveis da distribuição das disposições: uma instituição pode 'apenas tornar-se com força de lei e ativa' se ela 'da mesma forma que uma peça de roupa ou uma casa, encontrar alguém que tenha um interesse nela, sinta-se suficientemente a vontade com ela para levá-la adiante' BOURDIEU (1981, p.309), *apud* POWELL & DiMAGGIO (1991), *op. cit.*

O conceito de habitus é útil para entender um tipo particular de queixa que surgiu entre os entrevistados, e que faz referência às dificuldades enfrentadas junto a alguns estratos profissionais da administração pública, especialmente aqueles que historicamente sempre decidiram sobre os processos de licenciamento ambiental sem ter que realizar qualquer tipo de consulta à sociedade civil organizada.

Compartilhar o processo decisório com o Colegiado Gestor de uma APA é uma 'novidade' que não faz muito sentido, nem interessa, àqueles que sempre tomaram decisões de forma independente ou, quando muito, em conjunto com seus pares. A criação de um Colegiado Gestor implica, portanto, na necessidade de modificação das práticas que tais estratos desenvolveram e consolidaram ao longo do tempo. Implica na alteração da forma como entendem que as decisões sobre licenciamentos ambientais devem ser tomadas. Implica na modificação de um *habitus*, o que não ocorre espontaneamente.

No campo da economia, a abordagem denominada **Nova Economia Institucional** (NEI) resulta de um conjunto de trabalhos de economistas que se mostravam pouco a vontade com a abordagem do chamado 'mainstream'. Por mainstream entenda-se a escola neoclássica, que de acordo com SMELSER & SWEDBERG (1994), adota os seguintes conceitos:

a) Concebe o ator econômico como não sendo influenciado por outros atores;

- b) A racionalidade é tomada como um pressuposto, e é dada 'a priori'. Todas as ações econômicas são tidas como racionais;
- c) Os constrangimentos à ação econômica são as preferências e a escassez de recursos, incluindo-se aí a tecnologia;
- d) Os mercados e a economia são as referências básicas das análises. A sociedade é tomada como um 'dado';
- e) Os objetivos das análises são a predição e a explicação, raramente a descrição

Um aspecto particularmente criticado era o modelo representativo do 'homem' e do 'comportamento humano' ou seja: um ser que possui uma motivação inata que o leva a agir, guiado por uma racionalidade plena, na busca de seu estrito interesse egoísta, num ambiente de informação completa e perfeita.

De acordo com SCOTT (1995) as primeiras abordagens institucionalistas na economia decorreram das contribuições da escola alemã de história econômica, no final do século XIX que, como destaca ELIAS (2001), tinha em Heidelberg talvez o principal centro de referência.

SCOTT (1995, p.3), *op. cit.*, comenta que até o final do século XIX esta abordagem não teve muita repercussão, mas no início do século XX, a partir dos trabalhos de três economistas institucionalistas, ela passa a ter maior visibilidade. São eles: Thorstein Veblen, John Commons e Westley Mitchell. Scott destaca que num trabalho de 1898 Veblen já se mostrava 'altamente crítico dos pressupostos econômicos adotados pelo mainstream, relativamente ao comportamento individual humano. Ele considerava ridícula 'a concepção hedonista de um homem como um calculador instantâneo de satisfação e punição'. VEBLEN (1919) considerava que muito do comportamento humano era governado por hábitos e convenções, definindo as instituições como 'hábitos consolidados no pensamento', e presentes nos homens em geral.

Na mesma direção, 'Commons altera a ênfase tradicional do comportamento como escolha individual, sugerindo que uma unidade mais apropriada para a análise econômica era a 'transação', um conceito emprestado da análise jurídica... As 'regras de conduta', na forma como Commons as considera, são instituições sociais. Regras institucionais eram necessárias para definir os limites dentro dos quais indivíduos e firmas poderiam perseguir seus objetivos', COMMONS (1924; 1970/1950), *apud*.

SCOTT (1995, p.3), *op. cit.*

Esta abordagem amplia a compreensão acerca da questão dos limites, no interior dos quais a ação ‘econômica’ do ser humano se desenvolve. Nesta perspectiva, os constrangimentos à ação individual deixam de ser entendidos como estando reduzidos às preferências e escassez de recursos. Condutas humanas são limitadas por um sistema jurídico e por ‘leis’ não escritas, como as convenções, crenças, costumes etc, por vezes mais rigorosas e eficientes que as próprias leis escritas. Abre-se assim a possibilidade para uma maior aproximação de campos teóricos inicialmente separados.

Apesar do ‘insight’ de Commons, sugerindo a transação como unidade adequada para a análise do fenômeno econômico, fato que, segundo DUGGER (1995), também foi registrado por Williamson, foi COASE (1937) quem posteriormente se tornaria amplamente reconhecido como o ‘pai’ da moderna economia institucionalista norte americana. Sua formulação seminal, que ficou conhecida como ‘Teorema de Coase’, advoga que nas situações em que os direitos de propriedade estão clara e precisamente especificados, e que os custos de transação são iguais a zero, a negociação livre entre os agentes conduz a um resultado eficiente. Fora destas situações a negociação livre não é eficiente, sendo necessária a constituição de instituições.

Esta formulação choca-se com a perspectiva do mainstream econômico na medida em que indica ser improvável que nas situações em que seja custoso para as partes realizarem transações (e realizar transações é quase sempre custoso), um estado de máxima eficiência seja alcançado através da livre negociação entre os agentes. Como consequência, é necessária a constituição de um arcabouço institucional que faça valer os contratos estabelecidos entre as partes.

Entretanto foi uma vertente da NEI denominada Economia de Custos de Transação (ECT), desenvolvida por WILLIAMSON (1975, 1985), que conferiu maior visibilidade à Nova Economia Institucional. Tal perspectiva está focada no nível da empresa e sua aceitação pode decorrer do fato de guardar maior proximidade com o mainstream.

Como um desdobramento da NEI, a ECT também considera que, no sistema econômico:

- as instituições importam
- as instituições são passíveis de análise

Para a Economia de Custos de Transação a unidade analítica é a **transação em si**, e como esta é realizada entre agentes econômicos que objetivam uma solução otimizadora, ela considera que prevalecem, num dado ambiente institucional, as estruturas minimizadoras dos custos de transação. Isto ocorreria através de um processo semelhante ao apresentado pela ecologia das populações, com a diferença que o critério seletivo é único e dado a priori.

Para a ECT uma transação é tipicamente uma troca de direitos de propriedade, e o custo de uma transação representa o 'ônus' associado a esta troca que, instantaneamente ou no limite, adquire representação monetária.

Como desenvolvido no item 5.3, o direito de propriedade sobre um ativo implica em três outros direitos: no direito de usá-lo, no direito de obter lucros com ele, e no direito de dispor dele ou, como diz FURUNBOTON & PEJOVICH (1974), 'de mudar o ativo e sua essência'.

Na perspectiva da ECT as transações apresentam três características básicas:

- especificidade de ativos
- risco
- frequência

A especificidade de um ativo está associada a maior (ou menor) dificuldade com que ele pode ser (re)negociado quando a transação que inicialmente ocorreria através dele (ou com a qual ele estivesse estreitamente envolvido) não ocorrer mais.

Quando a possibilidade de (re)negociação do ativo for alta, espera-se que o agente econômico não seja induzido a elevar os custos associados a transação em pauta. Já, quando esta possibilidade for baixa, espera-se que o agente econômico aja no sentido precaver-se, antes da realização da transação em si, o que tenderá a elevar os custos associados a esta transação.

Existem duas categorias de custos de transação: custos ex-ante e ex-post. Os custos ex-ante são aqueles que os agentes são capazes de identificar 'antes' da transação ocorrer. Já os custos ex-post não podem ser antecipados pelos agentes devido a sua racionalidade limitada (pressuposto comportamental do agente no modelo da ECT).

A toda transação realizada entre agentes econômicos está associado um risco. Este risco é função das expectativas de ganho/perda de cada agente envolvido na transação. O custo de uma transação depende diretamente do risco associado a ela. Assim, transações que envolvam risco elevado tendem a 'custar' mais, enquanto

transações que envolvam baixo risco tendem a ‘custar’ menos. Obviamente, que estes custos também dependem da especificidade do ativo envolvido na transação.

Além da especificidade do ativo e do risco, uma transação também se caracteriza por sua frequência. Transações recorrentes são muito diferentes de transações esporádicas, principalmente porque os custos envolvendo uma transação recorrente podem ser rateados por um período de tempo maior do que aqueles envolvendo uma transação esporádica.

Também é necessário destacar que a possibilidade de uma ação oportunista (outro pressuposto comportamental da ECT) é muito maior quando se tratam de transações esporádicas do que quando elas são recorrentes, visto que, neste caso, uma ação oportunista poderia inviabilizar a continuidade da transação. Por esta razão, pode-se esperar que os custos de uma transação são inversamente proporcionais à frequência com que ela ocorre.

Uma transação ocorre dentro de um ambiente institucional. Este ambiente é composto por um aparato legal, regras informais, tradição, cultura, etc.. Como os agentes econômicos agem dentro de um ambiente institucional específico, pode-se esperar que desenhos institucionais distintos tenham impactos distintos sobre as possibilidades de ação dos agentes.

Para a ECT o agente econômico é o ‘homem contratual’, WILLIAMSON (1985) *op. cit.*, um indivíduo que possui, como característica comportamental uma ‘irresistível propensão ao oportunismo’ (auto interesse com ‘gula’). Como se pode perceber trata-se de um ‘irmão’ do ‘homem econômico’, adotado pelo mainstream. Williamson não afirma que os agentes ajam oportunisticamente todo o tempo, mas que algum agente pode agir oportunisticamente em algum momento, e que em função disto todos tomam precauções contra este comportamento, o que eleva os custos das transações.

A maior ou menor possibilidade da ação oportunista depende do ambiente institucional onde a transação ocorrerá. Espera-se que se a punição contra determinados tipos de oportunismo for muito grande, poucos agentes estarão dispostos a correr o risco, o que reduz o custo total associado a esta transação particular.

De acordo com FONSECA (1988), o ‘homem contratual’ possui uma ‘capacidade cognitiva limitada, no sentido de que sua capacidade de colher, armazenar e processar as informações relevantes para a tomada de decisão é restrita’

ou seja, possui ‘racionalidade limitada’, na forma como definida por MARCH & SIMON (1975). É a racionalidade limitada do homem contratual que explica a existência dos custos ex-post pois sua incapacidade de saber exatamente o que vai ocorrer no futuro faz com que os contratos estabelecidos sejam incompletos, gerando lacunas para a ação oportunista. Se os contratos fossem completos a ação oportunista não traria problemas. Assim, quanto maior for a possibilidade da ação oportunista, maiores precisarão ser as salvaguardas ex-ante dos agentes, logo, maiores serão os custos de transação, para uma mesma especificidade de ativo.

NORTH (1994), outro dos ‘pilares’ da NEI, trata o conceito de custos de transação em termos mais genéricos. Para ele, custos de transação são os custos envolvidos no processo de se especificar o que está sendo transacionado, somado àqueles associados a constituição de um aparato institucional que garanta o cumprimento dos contratos estabelecidos. Tais custos de transação, embora presentes em todas as atividades de interação humana, podem ser especificados (medidos) com mais facilidade quando se está lidando com transações que envolvam bens e serviços que podem ser valorizados em seus atributos físicos e de direito de propriedade.

Na perspectiva de North, o conceito de custo de transação é menos prescritivo, quando comparado com a leitura feita por Williamson, sendo mais o resultado de um processo cognitivo/adaptativo, que se manifesta no arcabouço institucional construído por uma sociedade ao longo do tempo.

Para NORTH (1994, p.360-361), *op. cit.*, as instituições ‘são os constrangimentos sociais herdados que estruturam as interações humanas. Eles são compostos por constrangimentos formais (p. ex. regras, leis, constituições) e constrangimentos informais (p. ex. normas de comportamento, convenções, códigos de conduta auto-impostos) e suas respectivas formas de coação’, e as instituições ‘não são necessariamente ou mesmo usualmente criadas para serem socialmente eficientes, ao invés disso, elas são, ao menos as regras formais, criadas para servir aos interesses daqueles com poder de barganha para criar novas regras’. Ainda para North, se ‘as instituições são as regras do jogo, as organizações e seus dirigentes são os jogadores. Organizações são feitas por grupos de indivíduos reunidos com o propósito comum de atingir certos objetivos... As organizações que chegam a existir refletem as oportunidades oferecidas pela matriz institucional. O que significa que se a estrutura institucional recompensa a pirataria, então organizações que pirateiam

passarão a existir, e se a estrutura institucional recompensa as atividades produtivas, então organizações – firmas – irão existir e se engajar em atividades produtivas’

Dois importantes aspectos podem ser destacados da abordagem apresentada por North. Em primeiro lugar a distinção que faz entre instituições e organizações, e em segundo o destaque que dá aos processos adaptativos que configuram tanto uma quanto a outra. As instituições são o ambiente social mais geral de uma sociedade. As organizações são as estruturas através das quais este ambiente se operacionaliza. O ambiente é composto tanto por regras formais quanto por normas informais, nas quais também estão inseridas as ideologias, os mitos, os dogmas, os preconceitos etc.

A ação individual, e em consequência a organizacional, resultará de um processo adaptativo ao ambiente institucional. Todavia, este ambiente institucional – ou ao menos a parte formal dele – não é o resultado de um processo natural, antes disto é o resultado da ação dos grupos mais poderosos de uma sociedade, que procurarão desenhá-lo de maneira a que seus interesses sejam contemplados.

Apesar de reconhecer sua existência, North não trata sobre como os interesses presentes numa dada sociedade agem no sentido de produzir os desenhos institucionais que prevalecerão num determinado momento histórico. Ele apenas destaca que as regras formais adotadas precisam ser legitimadas pelas normas informais consolidadas na sociedade e que quando isto não ocorre há grande possibilidade das regras formais não serem respeitadas.

O ambiente institucional também oferecerá os limites a partir dos quais serão constituídos os modelos mentais dos indivíduos, modelos estes que orientarão suas escolhas e os processos de tomada de decisão por eles adotados. Ainda nas palavras de NORTH (1994, p.363), o ‘relacionamento entre os modelos mentais e as instituições é profundo. Os modelos mentais são as representações internas que os sistemas cognitivos dos indivíduos criam para interpretar o ambiente; as instituições são os mecanismos externos (à mente) que os indivíduos criam para estruturar e ordenar o ambiente’.¹¹

As instituições políticas de uma sociedade só serão estáveis se forem sustentadas por organizações que funcionem como pilares de sua continuidade. As instituições e o sistema de crenças podem mudar por vontade dos tomadores de decisão, mas para que uma tal iniciativa seja bem sucedida é necessário que as escolhas feitas sejam coerentes com os modelos mentais dos atores relevantes. Além

¹¹ percebe-se uma grande proximidade entre a idéia de ‘modelos mentais’, ‘elementos institucionais’ e ‘habitus’

disso, o desenvolvimento de normas de comportamento que irão dar suporte e legitimar as novas regras é um processo lento, e a ausência de mecanismos que as reforcem faz com que as políticas tendam a ser instáveis. Para NORTH (1991): ‘Através da história, as instituições têm sido projetadas pelos seres humanos para criar ordem e reduzir incertezas nas trocas’.

No âmbito da sociologia, a perspectiva denominada **Novo Institucionalismo** é recente. Há consenso de que o trabalho de MEYER & ROWAN (1991/1977)¹² foi o que originou um grande conjunto de investigações no tema, POWELL & DIMAGGIO (1981), SCOTT & MEYER (1994), SCOTT (1995).

De acordo com SACOMANO NETO & TRUZZI (2002, p.39), *op. cit.*, a ‘perspectiva do novo institucionalismo busca explicar porque as organizações surgem, tornam-se estáveis ou são transformadas.. e as formas como a ação e a cultura são estruturadas nas organizações’.

Em seu trabalho seminal, MEYER & ROWAN (1991/1977) advogam que a sociedade pós-industrial é dominada tanto pela organização racional quanto pelas forças de produção, o que significa dizer que do ponto de vista formal predominam as cognições que se apresentam coerentes com a busca de ‘eficiência’. De acordo com os autores, a perspectiva analítica tradicional, baseada na análise weberiana, considera que as organizações formais são o meio mais efetivo para coordenar e controlar a complexa rede relacional envolvida nas modernas atividades técnicas ou de trabalho, e que a burocracia se constituiria numa solução eficiente às demandas da economia de mercado e do Estado centralizado. Organizações formais seriam, portanto, o resultado de um processo seletivo que premiou a racionalidade e a coordenação como as formas mais eficientes de se gerenciar situações complexas. Assim, ‘porque a necessidade de coordenação aumenta... e porque o trabalho formalmente coordenado possui vantagens competitivas, organizações com estruturas formais racionalizadas tendem a se desenvolver.. A estrutura formal é um esquema para as atividades que inclui, antes de tudo, o organograma da organização: a listagem de escritórios, departamentos, posições e programas. Esses elementos estão ligados por objetivos explícitos e políticas, que constituem uma teoria racional sobre como e para que finalidade as atividades estão ajustadas em conjunto’, (MEYER & ROWAN, p.42-43), *op. cit.*.

Os autores identificam um problema com este raciocínio: ‘as teorias

¹² texto originalmente publicado no American Journal of Sociology 83 : 340-63, 1977

anteriores assumem que a coordenação e o controle são a dimensão crítica a partir da qual as organizações formais obtiveram sucesso no mundo moderno'. Tais teorias assumem, portanto, que as organizações formais funcionam como estabelecido em seu projeto ou seja, que as regras e os procedimentos são seguidos e que as atividades atuais ocorrem conforme estabelecido na estrutura organizacional, mas estas abordagens não consideram a existência de uma poderosa estrutura informal, e tampouco o grande distanciamento que existe entre o que está prescrito formalmente e o que ocorre de fato no cotidiano das organizações.

Para MARCH & OLSEN (1976) e WEICK (1976), *apud* MEYER & ROWAN (1991/1977, p.43), *op. cit.*, esta contradição entre a prescrição formal e a prática informal em verdade revela que os elementos estruturais das organizações estão 'frouxamente ligados' (loosely coupled) uns aos outros ou seja, que 'as regras são frequentemente violadas, as decisões geralmente não são implementadas ou, se implementadas, possuem conseqüências incertas, as tecnologias têm problemas de eficiência e os sistemas de avaliação e inspeção são subvertidos ou mostram-se muito vagos, no que diz respeito a coordenação'.

Esta contradição não representa uma anomalia, mas sim o fato das teorias dominantes desconsiderarem uma outra 'alternativa weberiana' para a origem das estruturas formais, qual seja: a LEGITIMIDADE das estruturas formais racionalizadas. De acordo com MEYER & ROWAN (1991/1977, p.44), *op. cit.*, nas teorias dominantes a legitimidade é um dado e as afirmações relativas a burocratização repousam em pressupostos de uma racionalidade que existe a priori. Entretanto, racionalidades são socialmente construídas pelas estruturas institucionais predominantes num determinado momento, e 'regras institucionais são codificações construídas na sociedade como tipificações compartilhadas', BERGER & LUCKMANN (1976, p.54). Tais regras podem simplesmente ser aceitas como verdadeiras, ou podem ser sustentadas pela opinião pública ou pela força da lei, STANBUCK (1976), *apud* MEYER & ROWAN (1991/1977), *op. cit.*

Não se está afirmando que eficiência econômica não seja importante. Ao contrário, os próprios autores (MEYER & ROWAN (1991/1977) iniciam sua argumentação reconhecendo que a sociedade pós-industrial é dominada tanto pela organização racional quanto pelas forças de produção, o que significa dizer que no mundo contemporâneo as organizações buscam eficiência econômica e que esta busca é legítima.

O que os autores estão dizendo é que a busca legítima pela eficiência econômica exige que as práticas adotadas também sejam socialmente legitimadas. As sociedades modernas não se utilizam, por exemplo, de mão de obra escrava unicamente por que seja ilegal. A condição de ilegalidade representa a consolidação formal de um valor interiorizado pela sociedade o que, por sua vez, contribui para o aprofundamento do enraizamento social deste valor. As organizações modernas não o fazem – não se utilizam de mão de obra escrava – simplesmente porque ‘não podem fazê-lo’. Não o fazem porque esta prática não compõe o repertório das práticas consideradas passíveis de serem adotadas, e não compõe o repertório porque esta é uma prática ilegítima, assim como inúmeras outras práticas no mundo do trabalho.

A questão não é, portanto, se uma dada organização adota ou não práticas legítimas. A questão é que deverão sobreviver aquelas que adotarem práticas legítimas, e aquelas que recorrentemente adotam práticas ilegítimas sofrerão pressões que ameaçarão sua continuidade.

“Profissões, políticas e programas são criados junto com produtos e serviços, que são compreendidos com gerados racionalmente. Este processo permite a muitas organizações surgirem e força as existentes a incorporar novas práticas e procedimentos. Isto é, organizações são conduzidas a incorporar as práticas e procedimentos definidos por conceitos previamente racionalizados do trabalho organizacional e institucionalizados na sociedade. Organizações que agem assim aumentam sua legitimidade e suas perspectivas de sobrevivência, independente da eficácia imediata das práticas e procedimentos adotados” (MEYER & ROWAN (1991, p.41), *op. cit.*

Portanto, a ‘frouxidão’ da ligação dos elementos estruturais das organizações resultaria da necessidade de se acomodar os universos institucionais aos quais as organizações estão submetidas: o formal e o informal. Isto é particularmente importante no mundo contemporâneo, caracterizado por um ambiente de incertezas que tendem a produzir instabilidades no âmbito das organizações, as quais precisarão contar com a ‘boa fé’ de seus membros para produzir as inovações necessárias à superação das dificuldades objetivas. Assim, a contradição entre as prescrições formais de eficiência e as práticas organizacionais objetivas pode ser importante para a própria sobrevivência da organização. Além disso, quanto mais as práticas organizacionais adotadas estiverem sintonizadas com o conjunto de referências

institucionais da sociedade, portanto quanto mais institucionalizada for a organização, maior será a chance de que continue a existir por um tempo relativamente longo.

Embora GREIF (2002, Forthcoming), *op. cit.*, considere uma organização, ela própria, um elemento institucional, pode-se dizer que ela possui uma dupla função: de um lado ela é, de fato, um elemento de um arranjo institucional mais geral de uma sociedade, ao lado de crenças, constrangimentos internalizados, regras etc ou seja, um dos instrumentos através dos quais uma dada instituição se operacionaliza; mas de outro, ela é o ‘locus’ onde os demais elementos institucionais se articulam e governam parte das práticas e os comportamentos objetivos dos indivíduos.

Para o autor as organizações, como a teoria dos jogos teria mostrado de forma muito clara, ‘oferecem uma estrutura, no interior da qual distintos comportamentos podem ser gerados e prevalecer como o resultado de um equilíbrio’. Organizações são, portanto, espaços sociais que abrigam possibilidades distintas para os atores, com algumas delas prevalecendo em determinados momentos. Elas cumprem três papéis, que estão inter-relacionados:

- i. produzem um abrigo para as regras de comportamento;
- ii. contribuem para a perpetuação dos constrangimentos internalizados;
- iii. influenciam o conjunto de crenças que podem prevalecer com respeito a uma transação particular

Para GREIF (2002, Forthcoming), *op. cit.*, para que uma instituição tenha maior possibilidade de se perpetuar é necessário que ela seja **auto-reforçada**, e uma instituição o será ‘quando, ao longo do tempo, os comportamentos e processos que ela requer alteram seus elementos institucionais ou outros fatores sociais e tecnológicos relevantes, numa direção que implica que o comportamento associado irá prevalecer num maior conjunto de situações do que ocorreria de outra maneira’. De maneira inversa, uma instituição terá menor possibilidade de se perpetuar se ela for **auto-destrutiva**, o que ocorrerá ‘quando ela implicar numa auto-regulação negativa ou seja, quando o comportamento e o processo que ela requer implicarem que o comportamento associado irá prevalecer num pequeno conjunto de situações’. Dito de outra forma, uma instituição será auto-reforçada quando as práticas que ela exige se difundirem na sociedade, e será auto-destrutiva quando tais práticas ficarem circunscritas a um número cada vez menor de praticantes.

Do exposto até o momento fica evidente que organizações e instituições são

conceitos distintos, mas fortemente imbricados. Pensando-se de forma metafórica, pode-se dizer que a instituição é a forma e a organização o bolo. Às instituições associa-se o conjunto de fatores que delimitam as possibilidades cognitivas para a ação humana; já as organizações são compreendidas como as estruturas através das quais as ações são coordenadas e controladas, a fim de se atingir objetivos específicos.

Todavia, algumas organizações possuem tanto uma função quanto a outra ou seja, funcionam tanto como referências para a ação, quanto como estruturas administrativas orientadas para a ação. A este tipo particular será dado o nome de **organização institucionalizada**. Uma organização institucionalizada é, portanto, aquela que possui tanto a função disciplinadora da instituição, quanto a função administrativa da organização. O Colegiado Gestor de APA é, tipicamente, uma organização institucionalizada visto que cumpre um duplo papel, qual seja: tanto constituir-se como referência para a ação dos atores envolvidos com uma determinada APA, quanto coordenar e controlar as iniciativas e intervenções de maneira a reduzir a possibilidade de degradação da área.

Embora o argumento de GREIF (2002, Forthcoming), *op. cit.*, apresentado anteriormente, tenha sido desenvolvido tendo como referência uma instituição, pode-se utilizá-lo para uma organização institucionalizada, combinando-o com o argumento de MEYER & ROWAN (1991/1977), *op. cit.*, sobre legitimidade. Assim, uma organização institucionalizada será **auto-reforçada** quando adotar práticas socialmente legítimas e obtiver resultados percebidos como positivos, de maneira que se torne referência, ou componha um grupo que sirva de referência, tanto para outras organizações quanto para os indivíduos. De outro lado, será **auto-destrutiva** quando as práticas por ela adotadas deixarem de produzir resultados percebidos como positivos, de maneira a que deixe de ser percebida como fazendo parte de um grupo de referência, gerando um processo de gradativo isolamento.

Organizações auto-reforçadas tendem a perpetuar-se em decorrência de processos isomórficos. Na perspectiva de DiMAGGIO e POWELL (1991), *op. cit.*, as organizações tendem a se tornar semelhantes (*isomórficas*) ao longo do tempo, como resultado do processo de racionalização e burocratização, próprio da sociedade contemporânea. Pode-se dizer que aquelas que não fizerem parte deste processo entram numa dinâmica auto-destrutiva.

Três são as forças sociais que produzem o isomorfismo organizacional:

a) **A coerção (Isomorfismo Coercivo):** existem situações em que o grau de dependência de uma organização em relação a outra é muito grande. Nestes casos, a fim de aumentar sua capacidade de controle sobre a rede de relações em que está envolvida, a organização com maior poder de barganha tende a impor, sobre as demais, seus referenciais organizacionais. Assim, o ‘isomorfismo coercivo resulta de pressões formais e informais exercidas sobre as organizações por outras organizações em relação às quais elas são dependentes..’ (pag. 67). Por exemplo, quando grandes empresas adotam normas certificadoras do tipo ISO 9.000, ISO 14.000, SA 8.000 etc, elas tendem realizar, sobre seus fornecedores, pressões para que adotem as mesmas normas. Isto também é verdade para procedimentos de caráter estritamente administrativos do tipo ERP (Enterprise Resources Planning e outros);

b) **A imitação (Isomorfismo Mimético):** “A incerteza é também uma força poderosa que encoraja a imitação. Quando as tecnologias organizacionais são pouco compreendidas..., quando os objetivos são ambíguos ou quando o ambiente cria incertezas simbólicas, as organizações podem espelhar-se em outras organizações..” (pag. 69). Desta forma, a impossibilidade de avaliação precisa dos resultados objetivos das práticas organizacionais adotadas leva as organizações a tomarem por modelo aquelas outras organizações que são percebidas como bem sucedidas esperando, com isto, obter resultados semelhantes;

c) **A pressão das normas (Isomorfismo Normativo):** o conjunto de normas formais às quais as organizações estão submetidas, em particular aquelas resultantes dos processos de profissionalização da força de trabalho (entendida em sua forma mais ampla), traz para dentro da organização um conjunto de referências cognitivas que acaba por orientar as escolhas realizadas, produzindo impactos substantivos no processo interno de burocratização.

5.4.1 – Colegiado Gestor de APA

O conceito de gestão, quando aplicado ao meio ambiente em geral, e às Unidades de Conservação em particular, não é exatamente o mesmo utilizado para uma organização, na qual a hierarquia costuma ser claramente definida e aqueles que estão em posição de tomada de decisão dispõem de recursos para exercer sua autoridade, e podem utilizar-se deles com certa facilidade. Do ponto de vista de um espaço territorial, gestão ambiental é algo mais abrangente e complexo.

Este aspecto é reconhecido por SOUZA (2000, p.27), para quem ‘No que se refere ao tema meio ambiente, o termo “gestão” assume um significado muito mais amplo, pois envolve um grande número de variáveis humanas que interagem simultaneamente. Sendo assim, para gerenciar as atividades humanas sob o prisma da questão ambiental, não se pode perder a visão do todo, a integração entre as partes e o objetivo maior em que se insere a ação ou a atividade que está se desenvolvendo’, neste sentido, prossegue o autor, ‘a gestão ambiental pode ser entendida como o conjunto de procedimentos que visam a conciliação entre desenvolvimento e qualidade ambiental. Essa conciliação acontece a partir da observância da capacidade de suporte do meio ambiente e das necessidades identificadas da sociedade civil, ou pelo governo (situação mais comum), ou ainda por ambas (situação mais desejável). A gestão ambiental encontra na legislação, na política ambiental e em seus instrumentos e na participação da sociedade suas ferramentas de ação’.

TOLBA (1982), *apud* ALVARENGA (1997) entende que a gestão ambiental ‘refere-se não a administração do meio ambiente, mas ao gerenciamento de todas as atividades humanas as quais tenham significativo impacto sobre o meio ambiente... o mais premente objetivo da gestão ambiental é buscar a realização das necessidades humanas considerando-se os potenciais e as restrições dos sistemas ambientais, o que inclui os recursos naturais’.

Já para MORAES (1994) a expressão gestão ambiental qualifica a ação institucional do poder público, no sentido de objetivar a Política Nacional do Meio Ambiente, o que exige uma integração setorial/intersectorial entre as esferas de governo e destas com a sociedade civil e os governos locais, o que é extremamente difícil de ser alcançado sem um modelo institucional descentralizado.

Na mesma direção argumenta LANA (1995), *apud* SOUZA (2000), *op. cit.*, para quem a gestão ambiental é o ‘processo de articulação das ações dos diferentes agentes sociais que interagem em um dado espaço, visando garantir, com base em princípios e diretrizes previamente acordados/definidos, a adequação dos meios de exploração dos recursos ambientais – naturais, econômicos e sócio-culturais – às especificidades do meio ambiente’.

Como se pode depreender do acima exposto, a gestão ambiental de espaços territoriais, como são as APAs, não se esgota em processos administrativos e também não se resume a elaboração de um conjunto de normas sobre o que pode ser

feito e onde, embora não prescinda de nenhum dos dois aspectos. Ela implica, necessariamente na articulação, coordenação e monitoramento do conjunto de ações que os agentes praticam de forma independente. Para que tais ações não resultem em destruição do meio ambiente, precisam ser governadas por referências comuns, consolidadas num aparato institucional, do qual fazem parte as estruturas administrativas, as normas legais, as regras informais etc.

Um Colegiado Gestor de APA, enquanto organização (um elemento institucional), é uma estrutura da qual se espera tenha condições de coordenar e controlar as atividades desenvolvidas pelos interesses ali presentes, auxiliando o poder público no processo de gestão ambiental daquele espaço. Neste caso, a função de coordenação assume a característica de articulação dos diversos interesses, e a de controle, pode se traduzir em monitoramento, visto que o colegiado não dispõe de nenhuma capacidade de 'enforcement'.

A articulação que o colegiado desenvolve se dá em dois níveis distintos: com os interesses locais e com as estruturas institucionais. Em relação aos interesses locais a articulação do colegiado envolve a constituição e o compartilhamento de racionalidades que se traduzam em ações, por parte dos agentes locais, que não comprometam os atributos ambientais. Há, portanto, o reconhecimento de que a existência de um corpo normativo é condição necessária, mas não suficiente, para que todos os agentes atuem de forma 'ambientalmente correta'.

Por sua vez, a capacidade de controle do colegiado está intimamente relacionada ao grau de articulação que este mantém com as estruturas públicas pertinentes, e de quanto estas estruturas estarão dispostas a traduzir em ações objetivas o esforço de monitoramento realizado pelo colegiado. Por sua vez, a disposição das estruturas públicas em dar ouvido aos reclamos do colegiado, depende da legitimidade deste perante estas estruturas. Legitimidade, por sua vez, é algo que se constrói ao longo do tempo e que depende da internalização de regras, normas e valores que, traduzidas numa dada racionalidade, governam as ações individuais. Em outras palavras, as estruturas públicas precisam perceber o colegiado como um agente legítimo para lhe dar o apoio e a atenção demandadas, sem a qual ele não pode exercer a função para o qual foi concebido. Desta forma, o colegiado cumpre tanto uma função organizacional quanto institucional.

Do ponto de vista organizacional, pode-se dizer que Colegiados Gestores de APAs são a consequência de um processo de isomorfismo mimético, onde a

referência inicial são os Comitês de Bacia, criados no estado de São Paulo a partir da lei 7663/91. Isto fica evidente com o depoimento de E14 ¹³, que antes de participar da concepção e implantação do colegiado da APA do Carmo, o primeiro a ser criado, estava envolvida na criação e implantação dos primeiros Conselhos de Gestão de Bacia Hidrográfica, em 1993. Não é por acaso, portanto, que o primeiro Colegiado Gestor de APA foi criado após esta data.

Há que se destacar também que o modelo de gestão de recursos hídricos através de bacias hidrográficas, contemplando a participação da sociedade civil organizada, resulta do mimetismo em relação às experiências internacionais desenvolvidas na Inglaterra, Alemanha, França e Estados Unidos. Destas, o principal modelo de referência foi a experiência de gestão desenvolvida na França, (MARIANO, 1996).

Ainda de acordo com MARIANO (1996, p.18), *op. cit.*, o sistema francês de gestão de bacias cria duas figuras distintas: os Comitês de Bacia e as Agências de Bacia. Os Comitês são organizações institucionalizadas que funcionam como uma espécie de ‘parlamento das águas’, sendo constituídos por ‘representantes dos usuários das águas (indústrias e serviços de água e esgoto), das autoridades municipais (principalmente eleitas), por especialistas e lideranças de movimentos sociais. Há o predomínio dos usuários e autoridades municipais em relação aos demais... O Comitê é quem decide como e o que fazer na sua bacia hidrográfica, e não o Estado’.

As Agências de Bacia, por sua vez, têm a função de ‘dar suporte técnico e financeiro aos Comitês, às empresas públicas ou privadas, executoras dos serviços, das operações e das obras necessárias à luta contra a poluição. Não executam obras e serviços, apesar de realizarem estudos que definiram as atividades, à coordenação e ao planejamento da bacia (sic). Os recursos das Agências são provenientes da cobrança pelo uso da águas e de multas. A gestão de cada Agência está a cargo de um Conselho de Administração, que é designado pelo Comitê’, MARIANO (1996, p.19), *op. cit.* Portanto, a Agência implementa as decisões de um Comitê, no qual estão representados os interesses em potencial conflito.

Institucionalmente, a concepção de Colegiado Gestor de APA está muito mais próxima dos Conselhos Gestores de Bacia Hidrográfica sem, todavia, possuir os ‘braços executivos’ daqueles.

¹³ CASO 2: APA do Carmo. Item 5 a): Criação do Colegiado Gestor

As iniciativas de se compartilhar aspectos da gestão pública com outros atores da sociedade civil organizada decorrem, de acordo com PEREIRA (1998, p.51), da crise do Estado nos anos 80: ‘uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado’.

ARRETCHE (1996) argumenta que o processo de reforma do Estado, observado em todo o mundo a partir da década de 80, teve na descentralização um de seus pontos chave. Para ela ‘tais reformas foram realizadas segundo estratégias distintas, sendo as mais conhecidas a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação... Passou-se a supor que, *por definição*, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disto, fortaleceriam e consolidariam a democracia’.

No Brasil, continua a autora, a ‘agenda da redemocratização incluiu desde meados dos anos 80 – entre um conjunto de outras demandas – um projeto de reformas setoriais do Sistema de Proteção Social Brasileiro. No início do governo do Presidente José Sarney – primeiro governo civil pós-regime militar – o debate em torno de tais reformas teve a hegemonia de setores progressistas e neste a descentralização, o resgate da dívida social, a participação social e política foram os princípios norteadores de boa parte das propostas de reforma’.

Portanto, a criação de Colegiados Gestores para auxiliar a gestão de APAs parece resultar tanto de uma crise mais geral (e mundial) do Estado, quanto da direção que tomou o processo de redemocratização da sociedade brasileira, que procurou ampliar os espaços para a participação da sociedade civil organizada na gestão da coisa pública.

Considerando toda a discussão anterior sobre organizações e instituições, as análises da contribuição dos Colegiados Gestores existentes para o processo de gestão das respectivas APAs, privilegiará os seguintes aspectos:

1. A legitimidade que o colegiado possui perante os atores relevantes
2. O papel que os diversos atores envolvidos entendem que o colegiado deva desempenhar no processo de gestão das APAs
3. O suporte administrativo disponível

Para desenvolver as análises, parte-se do pressuposto de que os comportamentos individuais resultam de processos institucionais desenvolvidos por meio de complexos e distintos sistemas culturais de socialização. Não se pretende

com isto afirmar que não existam comportamentos inatos, mas que aqueles que são predominantes resultam de processos sociais.

Admite-se que a sociedade contemporânea é dominada tanto pela organização racional quanto pelas forças de produção, MEYER & ROWAN (1991/1977), *op. cit.* Como consequência, supõem-se que os atores diretamente afetados com a criação de APAs (proprietários de imóveis urbanos e rurais, autoridades públicas eleitas, em especial aquelas do Poder Executivo Municipal e Estadual; funcionários públicos do Poder Executivo, em especial os técnicos das unidades administrativas diretamente envolvidas com a proteção ambiental; e a sociedade civil organizada), agirão procurando privilegiar seus legítimos interesses, que por sua vez resultam dos compromissos institucionais constituídos nos espaços sociais em que se socializaram.

Assim, mesmo que se diga que, de maneira genérica, todos os envolvidos estejam preocupados com a proteção dos atributos ambientais da APA, suas ações serão mediadas pelas distintas referências institucionais internalizadas, o que representa um potencial de conflito.

No capitalismo, uma sociedade que tem no acúmulo privado de riqueza um valor legítimo, as incertezas quanto ao futuro tendem a criar oportunidades para comportamentos fortemente auto-interessados, que podem ser prejudiciais ao meio ambiente. Por exemplo, espera-se que de forma geral os proprietários, mesmo os sinceramente preocupados com a proteção do meio ambiente, procurarão minimizar suas perdas econômicas, se entenderem que elas existem ou existirão, com a criação de uma APA. O grau de incerteza, por sua vez, é função do ambiente institucional, do qual o sistema jurídico e o poder de fazê-lo ser cumprido são componentes importantes, embora não os únicos.

Por sua vez, o comportamento auto-interessado, se considerado socialmente construído, poderá ser contido pela internalização de uma outra racionalidade, na qual ações que impactem negativamente o ambiente natural deixem de fazer parte de seu repertório de possibilidades de ação.

Uma APA, sendo um diploma legal, faz parte do ambiente institucional dentro do qual os agentes desenvolverão suas ações e procurarão manter seus direitos e satisfazer seus interesses, gerando – inevitavelmente – conflitos. Os conflitos serão tanto menores quanto menores foram as incertezas que os agentes

individuais tiverem em relação a satisfação de seus interesses. Assim, uma das diretrizes na atuação do Conselho Gestor é a redução das incertezas.

É importante destacar que a problemática aqui tratada admite ao menos dois tipos distintos de conflitos de interesses:

- a. Privados X Públicos
- b. Burocracia Pública X Sociedade Civil Organizada

Com foco no primeiro, LEWIS (1996) desenvolve um estudo sobre o potencial de conflito presente em áreas protegidas, e como a capacidade de administrá-los pode representar a diferença entre a proteção e a destruição da área. Para ele não se pode separar um dado tipo de conflito do contexto cultural, político e social em que ele ocorre. Conflitos são experiências práticas e objetivas e qualquer “abordagem de gerenciamento de conflito deve ser apropriada para o contexto no qual ele ocorre e deve levar em consideração a adaptação da resolução do conflito ao local e as instituições existentes” (p3).

LEWIS (1996, p1), *op. cit.*, considera que em “todos os casos estudados, o conflito estava relacionado com:

- I. a falta de atenção ao processo de envolvimento das pessoas do local e outros que possuem relações com a área protegida no planejamento, gerenciamento e processo decisório para a área; e/ou
- II. as necessidades que possuem as pessoas das comunidades vizinhas (..lenha, materiais para construção.. plantas medicinais e caça) que conflitam com os objetivos da área protegida.

Apesar da condição singular de cada situação de conflito, o autor propõe que existem ‘princípios chave’ que estão presentes em todas elas e que levá-los em consideração é uma forma de aumentar a chance de produzir uma solução que seja adequada a proteção ambiental.

▪ **Princípio 1: identificação clara e precisa dos interesses.** É necessário se identificar com clareza os interesses envolvidos e nem sempre explicitados com clareza pelos atores. A partir daí é necessário ter claro quais são as propostas de solução apresentadas por cada um dos interesses presentes.

▪ **Princípio 2: envolvimento dos atores significativos.** Nenhum conflito importante será satisfatoriamente resolvido se os atores significativos, aqueles que possuem interesses objetivos, não forem envolvidos na busca por

soluções sustentáveis. Para o autor, de forma geral as pessoas querem se envolver em situações onde seus interesses estejam em jogo, ‘elas querem ter suas opiniões e idéias ouvidas e valorizadas, e elas querem ser respeitadas como indivíduos’ (p4).

▪ **Princípio 3: mapeamento da distribuição do poder.** É fundamental que se tenha claro como o poder está distribuído entre os agentes envolvidos no conflito. Para o autor “Poder é um elemento crítico na resolução de conflitos. Cada decisão dos agentes ... irá depender, em grande medida, de seu ponto de vista sobre o poder que eles têm e o balanço de poder entre os vários agentes. Alguns poderes são reais, alguns são percebidos. Os administradores de áreas protegidas que estão envolvidos em processos de resolução de conflitos precisam entender o poder relativo (percebido e real) dos agentes envolvidos no conflito. Existem muitos tipos diferentes de poder, incluindo: - poder da posição (ter autoridade, estar numa posição de influenciar decisões); - poder do conhecimento (ter informação); - poder pessoal (ser pessoalmente forte/persuasivo); - poder econômico (ter recursos financeiros); - poder político (ter um suporte eleitoral ou acesso a lideranças políticas); - poder legal (ter acesso a um conselho de especialistas ou à corte); - poder da coerção física (ter retaguarda militar ou policial); - poder familiar (ser de uma família bem relacionada); - poder de grupo (ser membro de um grupo ético, religioso ou de outro tipo, que tem poder)” (LEWIS, 1996, p5), *op. cit.*

Para que tais aspectos sejam considerados de forma sistemática, é necessário que exista uma estrutura organizacional que dê conta de encaminhá-los. No âmbito de uma APA tal estrutura pode ser o Colegiado Gestor.

Por sua vez, UPHOFF & LANGHOLZ (1998) argumentam que os esforços para proteger áreas ambientalmente vulneráveis costumam privilegiar os aspectos ligados às proibições legais e sanções, de um lado, e às recompensas econômicas e penalidades, de outro, ficando os fatores sociais e culturais geralmente esquecidos.

Para os autores, agentes sociais desenvolverão comportamentos “conservadores de recursos” (CCR), os mais desejados, ou “degradadores de recursos” (CDR), os que se pretende evitar, em decorrência das atividades em que estejam engajados serem:

1. legais (Le) ou não (NLe);
2. lucrativas (Lu) ou não (NLu);
3. aprovadas social e culturalmente (Ap) ou não (NAP)

A combinação destas características produzirá motivações distintas para o comportamento dos agentes.

A primeira motivação vem do campo da política e do governo e se materializa por meio de leis, regulamentos, decretos etc, além do aparato coercitivo representado pelo sistema judicial, pelo sistema de monitoramento, a polícia e outras instituições. A segunda deriva do domínio da economia, havendo uma clara tendência para que as pessoas tenham preferência pelas ações que lhes ofereçam um 'ganho líquido', àquelas que lhes representarão um 'custo líquido'. Esta motivação opera por meio das instituições presentes no mercado, desencorajando comportamentos menos lucrativos. Por fim, a terceira motivação, deriva da ação da sociedade em geral e da comunidade próxima em particular e se expressa por meio de instituições informais, podendo gerar desaprovação, isolamento, perda de prestígio e outras sanções sociais que se tornarão tão mais importantes quando menor e mais coesa culturalmente for a comunidade na qual o agente está inserido.

As atividades que sejam claramente legais, lucrativas e socialmente aprovadas são mais prováveis de ocorrer, sendo as atividades ilegais, não lucrativas e socialmente condenadas, menos prováveis. Entretanto, quando tais aspectos não estão definidos com clareza ou são contraditórios¹⁴, surgem ambigüidades que abrem espaços para comportamentos pouco desejados, especialmente se tais comportamentos forem lucrativos. Nestas situações, a desaprovação da sociedade costuma ser o aspecto central que produzirá pressões no sentido da mudança de comportamento.

Elaborar acerca do comportamento dos agentes é particularmente importante para tratar a questão dos dilemas sociais. A partir da perspectiva da Teoria dos Jogos, KOLLOCK (1998) caracteriza dilemas sociais como situações onde se verifica uma tensão entre a racionalidade coletiva e a individual, de tal forma que uma ação que possa ser considerada razoável, do ponto de vista individual, conduz a uma perda coletiva, ou a uma ação coletiva irracional. É importante destacar que sob esta perspectiva, existem situações sociais cuja estrutura, dados os pressupostos comportamentais derivados da escolha racional, conduzem a alternativas mais prováveis, gerando estratégias dominantes entre os envolvidos. Por estratégia dominante entenda-se aquela que produz o melhor resultado para um indivíduo, sem que ele se importe com o que os outros estão fazendo. Neste caso, pode-se afirmar que haverá maior probabilidade das pessoas agirem segundo a estratégia dominante a fim de beneficiar-se, e é isto que cria o problema.

¹⁴ isto pode ocorrer, por exemplo, em situações em que uma ação, embora ilegal e não aprovada socialmente, seja muito lucrativa; ou ainda em situações cuja legalidade não esteja bem definida e seja lucrativa, embora não

KOLLOCK (1998), *op. cit.*, divide os dilemas sociais em dois grandes grupos: dilemas envolvendo dois atores e dilemas envolvendo n-atores (com $n > 2$). No primeiro grupo a questão central está associada a decisão de manter-se cooperando ou não. Existem três tipos de situações possíveis, conhecidas por: dilema do prisioneiro, jogo da confiança e jogo da galinha. No segundo grupo a questão está associada a como distribuir os custos e os benefícios de uma dada situação entre cada indivíduo. São duas as situações possíveis: proteção social e armadilha social.

Entende-se por proteção social, também chamada de *provisão de bens públicos*, as situações em que os indivíduos tem que assimilar um custo imediato, que produz um benefício a ser partilhado por todos. Sob o ponto de vista da escolha racional, arcar de bom grado com tal custo não é um comportamento próprio dos indivíduos, dado que agem de maneira fortemente auto-interessada. Em consequência, surge a possibilidade do comportamento de 'free rider', ou carona, que se caracteriza pela ação oportunista: o indivíduo não contribui para a provisão do bem público, mas se utiliza dele. O problema deste comportamento é que se o custo não for assumido pelos agentes não há como constituir o bem e, portanto, não há benefício a partilhar. Tome-se o seguinte exemplo: no Brasil, qualquer um que solicite os serviços do sistema público de saúde – SUS – será atendido¹⁵ todavia, se cada agente (pessoa ou organização) não pagar sua conta¹⁶, não será possível constituir um sistema público de saúde. Da mesma forma, se os municípios não pagarem os impostos, não será possível realizar a coleta de lixo, constituir um sistema de policiamento ou construir e cuidar de praças públicas. O poder público dispõe de mecanismos para evitar, ou ao menos reduzir sensivelmente, tais tipos de comportamentos.

Na esfera privada existem situações estruturalmente semelhantes: suponha que os moradores de uma área da cidade queiram aumentar sua segurança contratando segurança privada, com custo rateado entre os moradores. Entretanto, um dos moradores decide que não precisa de segurança privada pois afirma que “confia o suficiente na segurança pública”, apesar da grande quantidade de assaltos na região. Este morador se beneficiará do serviço de segurança, dado que sua casa não poderá ser excluída, mas não contribuirá para o serviço. Se este comportamento se difunde, o serviço de segurança se inviabiliza.

aprovada socialmente.

¹⁵ pode até não ser bem atendido, entre outras razões por falta de recursos, mas não lhe será negado atendimento

¹⁶ O SUS é financiado da seguinte forma: recursos ordinários (10,8%); Títulos do Tesouro (0,5%); Operações de Crédito (1,1%); Recursos diretamente arrecadados (2,6%); Contrib. Social sobre Lucro (8%); Contribuição para Financiamento da seguridade social (26%); CPMF (37%); FEF (13,3%). Fonte: Piola, S.F. e Biasoto Junior, G. (1998). "Financiamento do SUS nos anos 90". Em: NEGRI, Barjas e GIOVANNI, Geraldo di. *Radiografia da Saúde*. UNICAMP, 2001. Pode haver variação nos percentuais.

Já nas situações tipificadas como armadilha social, mais conhecidas como *tragédia dos comuns*, as coisas são um pouco diferentes: os indivíduos são seduzidos por um benefício imediato que produz, no futuro, um custo a ser compartilhado por todos, custo este que, no limite, destrói o benefício.

O termo *tragédia dos comuns* deriva do nome de um artigo hoje clássico, escrito pelo biólogo G. HARDIN (1968, p.105)¹⁷. Neste artigo é apresentada a situação onde rebanhos de ovelhas pertencentes a proprietários distintos, compartilham um pasto comum (uma propriedade pública). Para Hardin cada pastor, agindo de forma racional, procurará aumentar (maximizar) seus ganhos aumentando o número de cabeças de seu rebanho. Para cada cabeça adicional haverá um ganho econômico 'x' para um dado pastor; mas também haverá uma diminuição da disponibilidade total de pasto para os rebanhos, o que representará um prejuízo 'y'.

Num primeiro momento, o prejuízo que cada pastor sofrerá será 'z', uma fração de 'y', resultado da redução geral da área de pasto. O fato de $x > z$ representa um incentivo para cada proprietário adicionar mais uma cabeça a seu rebanho, o que acabará por levar ao esgotamento do pasto, produzindo a 'tragédia', assim sintetizada por Hardin: "Cada homem está aprisionado a um sistema que o impele a aumentar seu rebanho de maneira ilimitada, num mundo de recursos limitados".

UPHOFF & LANGHOLZ (1998), *op. cit.*, argumentam que a situação apresentada por Hardin caracteriza-se por um 'processo aberto' ou seja, um processo onde não há nenhuma possibilidade de exclusão dos agentes. Entretanto, num mundo onde existam instituições, e elas sempre existem, situações do tipo tragédia dos comuns se resolvem basicamente por meio do direito, e da capacidade, de excluir um agente do uso do recurso público. O risco da exclusão funciona como disciplinador do comportamento¹⁸.

A exclusão, por sua vez, se realiza por duas vias distintas: ou por meio da transferência dos direitos de propriedade para um particular, ou da criação de leis e regulamentos, acompanhadas do poder de obrigar o seu cumprimento (o poder de 'enforcement'). No primeiro caso, o argumento básico é que o proprietário, agindo em defesa de seus próprios interesses, não permitirá que um terceiro dilapide sua propriedade. Tal argumento supõe que o próprio proprietário, agindo isoladamente, ou não terá condições ou não terá interesse em destruir o bem. No segundo caso, o agente público acerca-se das

¹⁷ neste artigo, Hardin registra que o argumento inicial, que mostra que a ação da 'mão invisível', como concebida por Adam Smith, não é adequada a problemas de crescimento populacional, foi apresentado pelo matemático William Foster Lloyd (1794-1852).

¹⁸ Como já registrado, valores culturais e normas informais também se constituem em importante elemento

condições para promover a exclusão daqueles cujo comportamento esteja colocando em risco o recurso. No primeiro caso o custo do monitoramento é privado, no segundo é público.

Considerando o exposto, pode-se dizer que a criação de uma APA produz uma situação que se aproxima de um dilema social do tipo 'armadilha social'. Não se trata estritamente de uma 'armadilha social' pois, via de regra, as APAs são instituídas em espaços onde parte significativa da área pertence a proprietários privados. Por outro lado, o conjunto das restrições impostas costumam ser percebidas como muito significativa, ainda que isto não seja exatamente verdadeiro. O que parece verdade, e talvez resida aí a origem de tal percepção, é que o fato de uma área estar legalmente gravada como uma APA altera a forma como a sociedade organizada age, bem como a atuação das autoridades envolvidas com a temática da proteção ambiental. O monitoramento e o rigor tendem a aumentar, fazendo aumentar a sensação de controle, e conseqüentemente de perda.

A percepção de que a criação da APA representa uma perda significativa, estimula o agente privado a antecipar rendas futuras (prováveis ou não), permitindo, e muitas vezes estimulando, usos inadequados ou mesmo incompatíveis com os objetivos de proteção, o que acelera a destruição do bem que a constituição da APA pretendeu preservar. Cria-se, portanto, um contra-senso: a constituição de uma APA pode acelerar a destruição do bem ambiental que sua criação pretendeu proteger. Numa situação como esta não se trata apenas de ser capaz de excluir os comportamentos inadequados. Trata-se mais de coordenar a construção de soluções que atendam minimamente aos interesses envolvidos e estimulem comportamentos conservadores de recursos.

A instituição de uma APA cria uma situação que pode ser melhor caracterizada pela necessidade de 'coordenação'. Os agentes se vêem todos submetidos a uma restrição comum, representada pelo diploma legal. A percepção que cada agente terá da situação, combinada com o repertório de possibilidades legítimas que podem ser utilizadas, será determinante na constituição da lista alternativas consideradas adequadas para lidar com as restrições impostas.

De acordo com ULLMANN-MARGALIT (1977), a solução de problemas por meio da coordenação das ações individuais exige que os agentes envolvidos percebam várias situações como vantajosas para eles, sem que nenhuma delas seja preferida em relação as demais. O problema, então, está em encontrar algum mecanismo que permita que as escolhas sejam coordenadas pelos agentes, a fim de que estes optem por algumas das 'boas' possibilidades existentes.

Do ponto de vista econômico, ter a propriedade localizada no interior de uma APA pode ser percebido como algo positivo ou negativo. Não basta, portanto, a criação de uma APA para garantir a preservação, pois se não forem feitos esforços no sentido de consolidar uma percepção positiva, deverá surgir um movimento coordenado na direção de seu esvaziamento. Para as instituições comprometidas com a proteção ambiental, a dificuldade está em consolidar tal percepção e coordenar situações objetivas em que a maioria dos agentes, ou ao menos aqueles com mais poder, se sintam minimamente satisfeitos. Por exemplo, nas APAs localizadas em áreas rurais, uma situação particularmente interessante seria aquela em que a restrição ambiental imposta aos agentes presentes na APA pudesse ser transformada em um diferencial positivo para seus produtos e serviços, respaldados por algum tipo legítimo de certificação. Isto poderia justificar a prática de preços diferenciados, ou mesmo o acesso a mercados sujeitos a restrições ambientais. Desta forma, a internalização do conceito de APA como um diferencial competitivo poderia fazer com que os objetivos de preservação e de manejo sustentável fossem atingidos sem a necessidade de uma exaustiva e dispendiosa, e por vezes impraticável, estrutura de monitoramento. Os Colegiados Gestores podem desempenhar um papel importante na construção de um 'Selo da APA', por exemplo.

Os Colegiados Gestores são organizações institucionalizadas que, dependendo da forma como estejam posicionados na estrutura institucional que trata da proteção ambiental, podem oferecer uma contribuição substantiva para uma adequada gestão de APAs. Se isto ocorre ou não é o que casos analisados ajudarão a compreender.

6. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A idéia de destacar áreas com fins de proteção é antiga, estando sua origem geralmente ligada a conteúdo religioso. De acordo com MILLER (1997), um dos registros mais antigos data de 252 a C. quando o imperador Ashoka, da Índia, “ordenou a proteção de certos animais, peixes e áreas florestadas”.

No Brasil os primeiros dispositivos mais significativos, com vistas a limitação do direito de propriedade para fins de proteção ambiental datam de 1934 quando, sob o governo de Getúlio Vargas, são criados o Código Florestal e o Código das Águas. Neste momento já está presente a idéia de direitos coletivos, que se impõem aos direitos individuais, como por exemplo, no artigo 109 do Código das Águas, onde se lê ‘A ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas que consome, com prejuízo de terceiros’.

Nos Estados Unidos, o debate sobre a necessidade de se isolar grandes porções territoriais da interferência humana, garantindo-se a visitação, mas nenhuma moradia ou atividade econômica, especialmente aquela que promove a mudança da paisagem, ocorreu de maneira intensa já no início do século XIX, redundando na criação do Parque Yellowstone, em 1872. Possivelmente reside aí a inspiração para a criação no Brasil, em julho de 1937, do Parque Nacional de Itatiaia, que se originou da transformação da então ‘Estação Biológica de Itatiaia’, com área inicial de 11.934 ha, acrescida de pequenas porções de terras, desapropriadas na época de criação do Parque. É interessante destacar que a área da ‘Estação Biológica’ já era patrimônio da União desde 1914.

Quando se trata de garantir a integridade de um bem ambiental distribuído ao longo de um espaço territorial, os diplomas legais – geralmente caracterizados como Unidades de Conservação (UC) - em geral, procuram ou isolar tais porções territoriais, no intuito de

garantir a continuidade da dinâmica natural que se pretende preservar, ou disciplinar a utilização de tais espaços, estabelecendo limitações ao seu uso. Estas limitações passam a indicar ao proprietário da terra o que deve e o que não deve ser feito na área, observando as restrições ambientais.

Na primeira situação trata-se da transferência integral dos direitos de propriedade para o Estado, por meio da desapropriação da área. Na segunda, da transferência parcial deste direito, por meio da limitação das possibilidades de disposição da área pelo proprietário. Há que se destacar que a limitação excessiva deste direito, sem a conseqüente indenização, caracteriza desapropriação indireta.

Esta prática de se conservar espaços territoriais por meio da instituição de status diferenciados, as chamadas 'Unidade de Conservação' (UCs), vem gerando inúmeros tipos de diplomas legais. Por exemplo, entre 1934 e 1965 foram criados os Parques Nacionais, as Florestas Nacionais, Florestas Protetoras, Florestas Permanentes, Reservas Florestais, Hortos Florestais, Jardins Botânicos e Zoológicos (COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS, 1994).

Outros instrumentos, como: Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Reserva Ecológica, Área sob Proteção Especial (ASPE), Área Natural Tombada, Estação Experimental, etc., só para citar alguns, também existem e compõem um rico cardápio com objetivos ambientais, mas de eficácia duvidosa.

Os esforços para se disciplinar esta matéria tiveram início em 1979, quando o antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, IBDF, elaborou o primeiro Plano do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Uma segunda versão do plano foi tornada pública em 1982, mas só em 1992 foi enviada a Câmara dos Deputados, pelo Executivo, o projeto de lei 2.892, que dispunha sobre os "objetivos Nacionais de Conservação da Natureza, cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, estabelece medidas de preservação da diversidade biológica e da outras medidas".

Este processo vem sendo discutido pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara Federal, desde 22 de maio de 1992, tendo seu segundo substitutivo (do Dep. Fernando Gabeira) sido aprovado pela Câmara em meados de 1999, sendo em seguida enviado ao Senado. Em setembro a CCJ do Senado aprovou o projeto, com pequenas modificações, sendo sancionado pelo presidente no primeiro semestre de 2000.

O artigo 2º, inciso I, do projeto, estabelece que uma Unidade de Conservação é um "espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos

de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”. Da definição apresentada fica claro que o objetivo de se ter um Sistema Nacional de Unidades de Conservação é o da manutenção de áreas naturais representativas da maior diversidade possível de ecossistemas existentes no Brasil. Daí a disposição dos legisladores em restringir as possibilidades de ação dos agentes privados, especialmente aquelas que levam a modificação destes ambientes.

Já o caput do artigo 22 determina que as UCs “são criadas por ato do Poder Público”. O Poder Público é, portanto, o único que tem condições de reconhecer um bem ambiental como relevante, entender que este bem deve ser protegido, definir qual é a Unidade de Conservação mais adequada para os objetivos de proteção que se pretende, delimitar a área que deverá ser protegida, instituir a Unidade de Conservação, instalar o conselho responsável pela administração da área, punir os infratores, etc.

As Unidades de Conservação definidas pelo projeto estão divididas em dois grupos:

I) Unidades de Proteção Integral

II) Unidades de Uso Sustentável

As Unidades de Proteção Integral têm por objetivo “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta lei”; já as Unidades de Uso Sustentável têm por objetivo “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais”.

Por uso indireto se entende que não haverá consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais, enquanto que por uso direto se admite a coleta e o uso dos recursos naturais, seja comercialmente ou não. Neste sentido, o uso indireto impede, ou ao menos dificulta muito, a obtenção de renda do agente com sua propriedade, enquanto que com o uso direto esta possibilidade está garantida.

Na tabela 2, a seguir, são apresentadas as categorias presentes nos grupos, associando-se a cada uma delas o entendimento da respectiva situação da posse e do domínio da propriedade:

Tabela 2: Situação da posse e domínio da propriedade por categorias de Unidades de Conservação (elaboração própria)

Grupo/Categoria de UC	Posse / Domínio	Consequência
PROTEÇÃO INTEGRAL		
1. Estação Ecológica	Públicos	Desapropriação das áreas particulares
2. Reserva Biológica	Públicos	Desapropriação das áreas particulares
3. Parque Nacional, Parque Estadual e Parque Natural Municipal;	Públicos	Desapropriação das áreas particulares
4. Monumento Natural	Público / Privado	Compatibilização objetivos ou desapropriação
5. Refúgio da Vida Silvestre	Público / Privado	Compatibilização objetivos ou desapropriação
USO SUSTENTÁVEL		
1. Área de Proteção Ambiental	Público / Privado	Restrição de uso sem desapropriação
2. Área de Relevante Interesse Ecológico	Público / Privado	Restrição de uso sem desapropriação
3. Floresta Nacional, Floresta Estadual e Floresta Municipal	Públicos	Desapropriação das áreas particulares
4. Reservas Extrativistas	Domínio Público Posse Privada	Desapropriação das áreas particulares
5. Reserva de Fauna	Públicos	Desapropriação das áreas particulares
6. Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Domínio Público Posse Privada	Desapropriação das áreas particulares
7. Reserva Particular do Patrimônio Natural	Privado	Grande restrição de uso

Conforme mencionado anteriormente, não se pretende discutir todas as categorias propostas. Assim sendo, procura-se destacar apenas as reflexões que envolvam, direta ou indiretamente, a propriedade privada no interior de uma dada Unidade de Conservação, isto porque entende-se ser este um dos principais fatores geradores de conflitos no interior de

uma UC, sendo o aspecto que se quer privilegiar. Assim, quando esta possibilidade não existir, nenhum comentário específico será feito.

As categorias em que os interesses de preservação e a propriedade privada poderão coexistir de maneira administrada são: Monumento Natural, Refúgio da Vida Silvestre, Reservas Extrativistas, Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Quando se tratar de um Monumento Natural ou de um Refúgio de Vida Silvestre, os parágrafos dos artigos 12 e 13 determinam que esta coexistência só poderá ocorrer “caso seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários”. Se houver incompatibilidade “a área deve ser desapropriada”. Neste sentido, entende-se que a restrição imposta ao proprietário é grande, havendo forte pressão em direção à desapropriação.

No caso das Reservas Extrativista e de Desenvolvimento Sustentável, pretende-se privilegiar as populações tradicionais que já habitam as áreas, desenvolvendo práticas econômicas que asseguram o uso sustentável dos recursos naturais. Tais populações, entretanto, não poderão ter acesso ao domínio da área, que permanecerá pública. Objetiva-se, portanto, resguardar as áreas ocupadas por tais populações da pressão de outros agentes privados.

A Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) é uma solução em que tanto a posse quanto o domínio da área permanecem privados. Entretanto, há grande restrição à utilização das mesmas, de tal maneira que ela assume quase que um ‘caráter público’. Há que se destacar que esta é uma solução em que o proprietário aceita a restrição imposta a área, mas não quer perder sua posse e domínio.

A Área de Proteção Ambiental (APA) e a Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) são duas categorias muito semelhantes, especialmente no que tange a desapropriação, pois em ambos os casos se pretende compatibilizar a proteção com a propriedade privada da área.

Entretanto, como estabelece o artigo 16, a ARIE “..é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias... e regular uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-las com os objetivos de conservação da natureza”. Em princípio tal proposição parece muito semelhante às RPPNs, sem que haja necessidade do proprietário registrar sua condição de área protegida no Registro Público de Imóveis. O fato é que as possibilidades de ocupação

humana na área são muito limitadas, o que já não ocorre com uma APA.

Assim, as Áreas de Proteção Ambiental se transformam, em princípio, na única categoria presente na proposta de Sistema Nacional de Unidades de Conservação em que a presença da propriedade privada não se torna um empecilho ao desenvolvimento de esforços de preservação ambiental. Em função disto, como costuma dizer TEIXEIRA¹⁹, “talvez o nome mais adequada para uma APA fosse ADA, ‘Área de Desenvolvimento Ambiental’, já que seu objetivo principal é a compatibilização de ambos os conceitos”.

Por estas razões, as APAs são uma categoria onde o conflito entre os interesses dos agentes econômicos, da sociedade e do Poder Público, que tem a responsabilidade de instituí-las e administrá-las, está sempre presente, as vezes de maneira mais aguda, o que justifica um esforço em gerenciá-los (ao conflito e a APA) de forma adequada.

O problema da gestão de uma Área de Proteção Ambiental assume dimensão diferenciada também porque envolve um número muito grande de agentes, ao contrário das demais categorias de UCs, onde a decisão de gestão é hierarquizada nas mãos do Poder Público, via de regra o único detentor do direito de propriedade sobre a área, o que permite compreender a gestão de uma APA como um contrato entre a sociedade, o Estado e os agentes públicos e privados com domínios de propriedade na área de sua implantação.

Neste sentido, a gestão de uma APA não poderá ser bem sucedida se não forem levadas em conta estas características. Em função disto, as propostas de gestão que se baseiam fundamentalmente na elaboração de zoneamentos para a área, não conseguem tratar adequadamente as dificuldades existentes. A gestão exige a participação dos agentes envolvidos, daqueles que participaram da imposição da limitação dos direitos de propriedade e daqueles que tiveram seus direitos limitados; de ambientalistas, empresários, políticos e estudiosos. Não é, portanto, uma tarefa fácil e talvez seja por isso mesmo que as experiências de gestão já em andamento, ao menos no estado de São Paulo, estejam reduzidas a três únicos exemplos: Parque e Fazenda do Carmo, Várzea do Tietê e Jundiá/Cabreúva.

Embora o SNUC tenha abrangência nacional, ele não precisa ser necessariamente adotado por estados e municípios. Apesar disso, parece claro que quando da aprovação do SNUC, haverá uma tendência de alinhamento em torno dele.

Pode-se dizer que algumas das principais críticas ao SNUC, BRITO (1996), estão direcionadas às UCs que exigem transferência integral dos direitos de propriedade para o

¹⁹ Bernardo Arantes do Nascimento TEIXEIRA é professor do Departamento de Engenharia Civil da UFSCar e costuma fazer tal referência de maneira informal ou em apresentações públicas sobre o tema.

Poder Público, e que são a maioria. Elas se concentram na constatação de que a exclusão das populações humanas das regiões protegidas, bem como a proibição total do uso dos recursos ali existentes, não vem dando certo. E por quê? Porque a capacidade de fiscalização do Estado é limitada, e tanto a exclusão das populações locais quanto dos proprietários locais, elimina a possibilidade de sua participação no monitoramento. Os custos de ‘enforcement’ ou seja, de obrigar o comportamento seja desenvolvido ou que a lei seja cumprida, e de monitoramento, parecem estar inviabilizando os objetivos de proteção ambiental.

Esta é uma questão para a qual se precisa dar atenção especial no caso da gestão de APAs, uma vez que o fato de tal exclusão não ser possível, aumenta a complexidade da gestão. Assim, tentar transformar os agentes privados presentes na APA em aliados – tanto no monitoramento quanto no ‘enforcement’ - deve ser um dos principais objetivos do Colegiado Gestor.

7. ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

No Brasil, as Áreas de Proteção Ambiental foram criada pelas Lei nº 6.902, de 27/4/81 que “Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências”.

Em seu artigo 1º a lei define que “Estações Ecológicas são áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista.” Neste sentido, numa Estação Ecológica ficam praticamente proibidas atividades de natureza econômica (excetuando-se aquelas vinculadas diretamente com pesquisa e educação), situação que não se altera com o SNUC.

Para garantir esta situação, o artigo 4º estabelece que “As Estações Ecológicas serão criadas pela União, Estados e Municípios em terras de seus domínios..”. Portanto, para se implantar uma Estação Ecológica em uma área que não seja de propriedade do Estado (em qualquer de suas esferas) é necessário um processo de desapropriação. Por conta deste aspecto as Estações Ecológicas não costumam ser demasiadamente grandes, entretanto a proteção que oferecem ao ambiente natural é enorme, ainda que fique restrita aos seus limites²⁰.

As Áreas de Proteção Ambiental possuem outro espírito. O artigo 8º estabelece que “O Poder Público, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar condições ecológicas locais”. Note-se que a preocupação em “..assegurar o bem-estar de populações humanas..” pode ser interpretado como uma preocupação em assegurar que externalidades potenciais ou reais,

oriundas de atividades privadas ou estatais, não comprometam populações inteiras.

Uma APA não pretende isolar áreas inteiras de qualquer atividade econômica. Isto fica bem claro no artigo 9º : “Em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o direito de propriedade²¹, o Poder Executivo estabelecerá normas, limitando ou proibindo: a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;...”.

A Resolução número 10 de 14/12/88 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, publicada no Diário Oficial em 11/8/89, procura regulamentar a figura das Áreas de Proteção Ambiental: “as Áreas de Proteção Ambiental - APAs são unidades de conservação destinadas a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais existentes, visando a melhoria da qualidade de vida das populações locais e também objetivando a proteção dos ecossistemas regionais.” [Art. 1º]. A preocupação com a questão econômica se faz presente de forma explícita já no Artigo 2º : “Visando atender aos seus objetivos, as APAs terão sempre um zoneamento ecológico-econômico.”

Portanto, as Áreas de Proteção Ambiental - APAs, constituem uma tentativa de disciplinar a ação dos agentes econômicos em locais onde estão envolvidos recursos ambientais, em geral de propriedade comum. São um instrumento legal (institucional) de sinalização, na medida que apontam para a necessidade de se reduzir as externalidades que comprometam a eficiência econômica e o bem estar da sociedade. Entretanto, sua força fica reduzida se medidas complementares não forem tomadas para criar incentivos que levem os agentes a modificar suas práticas.

Há que se ressaltar que em cada APA a situação é muito particular pois muda a área, muda o objeto de proteção, mudam os agentes presentes etc. Talvez exatamente por este motivo é que o comentário de CABRAL & SOUZA (2002, p.97), se torna mais pertinente : ‘Para o estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental, o ser humano deve ser incluído em seu processo de planejamento, uma vez que interage, em todas as suas atividades, com o meio ambiente. O saber local da sociedade civil em relação aos atributos ambientais de seu território implicaria ganhos substanciais tanto na definição da área como na implementação e na gestão, na medida em que serviria de parâmetro para conciliação dos conflitos decorrentes do uso e da ocupação do solo’.

²⁰ Na realidade, existem algumas restrições ao uso das áreas vizinhas as Estações Ecológicas.

²¹ Grifo nosso

7.1 - APAs no estado de São Paulo

O estado de São Paulo possui, hoje, 20 APAs estaduais e 3 federais, apresentadas na tabela abaixo:

Tabela 3: Áreas de Proteção Ambiental no estado de São Paulo (elaboração própria)²²

	NOME DA APA	ATRIBUTOS PROTEGIDOS	Nº MUN.	ÁREA (ha)	JURIS-DIÇÃO	LEI / DECRET.
1	Serra da Mantiqueira	Mananciais, montanhas e ecossistema	11	93.678	federal	DECRET. 91304/85
2	Campos de Jordão	Montanhas e araucárias	1	26.900	estadual	LEI 4105/84
3	Mananciais do Vale do Paraíba do Sul	Mananciais de abastecimento	24	367.000	federal	DECRET. 87561/82
4	Silveiras	Patrimônio cultural, fauna e flora	1	42.700	estadual	LEI 4100/84
5	Piracicaba e Juqueri-Mirim	mananciais de abastecimento	19	387.927	estadual	LEI 7438/91
6	Cabreúva	serra do japi	1	26.100	estadual	LEI 4023/84
7	Jundiaí	serra do japi	1	43.200	estadual	LEI 4095/84
8	Cajamar	serra do japi	1	13.400	estadual	LEI 4055/84
9	Várzea do Rio Tietê	planície aluvial	12	7.400	estadual	LEI 5598/87
10	Ilha Comprida	estuários, lagunas e mares interiores	1	17.527	estadual	DECRET. 26881/87
11	Cananéia, Iguape e Peruíbe	estuários, lagunas e mares interiores	5	209.345	federal	DECRET. 90347/84 e 91892/85
12	Ibitinga	Ecossistema	1	64.900	estadual	LEI

²² Fontes: 1) Propostas de Zoneamento Ambiental – Série Documentos. São Paulo: SMA, 1992

2) APAs – Áreas de Proteção Ambiental Estaduais: proteção e desenvolvimento em São Paulo; [texto Pilar Martin Pi Lopez, Iracy Xavier da Silva, Alcino Izzo Jr.]. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, 2001

						5537/87
13	Corumbataí, Botucatu e Tejuapá	mananciais, cuevas basálticas e cerrados	33	649.256	estadual	DECRET. 20960/83
14	Tietê	Patrimônio cultural	1	45.100	estadual	DECRET. 20959/83
15	Represa Bairro da Usina	represa em Atibaia	1	1.018	estadual	LEI 5280/86
16	Aras de São Bernardo	Remanescentes de mata atlântica	1	35	estadual	LEI 5745/87
17	Morro de São Bento	Remanescentes da biota	1	2	estadual	LEI 6131/88
18	Parque e Fazenda do Carmo	Remanescentes da mata atlântica	1	867	estadual	LEI 6409/89
19	Serra do Mar	Montanhas e ecossistema	12	488.864	estadual	DECRET. 22717/84
20	Mata do Iguatemi	Fragmento de mata atlântica	1	3	estadual	LEI 8284/93
21	Sistema Cantareira	Recursos hídricos	7	249.200	estadual	LEI 10111/98
22	Sapucaí Mirim	Recursos hídricos, fauna e flora	2	38.800	estadual	DECRET. 43825/98
23	Itupara-ranga	Recursos hídricos	5	10.100	estadual	LEI 10100/98

As Áreas de Proteção Ambiental apresentadas na Tabela 3, envolvem uma área de 2.783.322 ha (27.833,22 km²), distribuída entre 143 municípios no estado de São Paulo. Isto equivale a mais de 10% do território do Estado, e pouco mais de 20% dos municípios²³. É um espaço muito significativo que está sob o diploma legal das Áreas de Proteção Ambiental.

A maior parte das APAs estaduais foi criada na gestão do governador Franco Montoro (1983 – 1987), indicando, uma certa direção de política ambiental daquele governo. A maioria dos estudos desembocou em normas de uso e ocupação do solo, e zoneamentos ambientais, ambos instrumentos de limitação do direito de propriedade, seja ele de origem pública ou privada. Todavia, no caso de APAs, a limitação ocorre sobre os agentes privados,

²³ O estado de São Paulo ocupa uma área de 248.808,8 km², distribuída entre 625 municípios. Fonte: Nova Enciclopédia Ilustrada FOLHA, Volume 2, pag. 865, 1996

dado que a maioria delas está localizada em áreas privadas.

Das 23 APAs existentes no Estado, as APAs da Serra do Mar, de Cananéia-Iguape-Peruibe e da Ilha Comprida, estão na área do litoral. Um dos problemas associados a regulamentação das APAs é que as leis e decretos que criam as APAs são muito genéricos.

A questão da desapropriação indireta, decorrente da transferência de parte do direito de propriedade, precisa ser tratada com muita atenção, especialmente no caso das APAs, e particularmente nelas, em que não há qualquer compensação do Estado ao proprietário, pela supressão do direito.

Por outro lado, com toda certeza, o risco da desapropriação indireta faz com que a regulamentação de uma Área de Proteção Ambiental tenha que ser feita com muito mais critério e cuidado, por parte do Estado, particularmente nas áreas onde o potencial econômico da propriedade é maior, como é o caso das regiões litorâneas.

Do ponto de vista da SMA-SP²⁴, para que uma área possa se transformar em APA, é necessário que:

- 1) seja importante do ponto de vista ambiental
- 2) seja frágil
- 3) tenha importância regional

Mas ‘quem’ define se um atributo ambiental é importante e frágil? Nos casos de APAs estaduais criadas por decreto, que são apenas cinco entre as vinte relacionadas na Tabela 3, esta definição é feita pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente, por meio de avaliações dos técnicos da SMA-SP. No caso das APAs criadas por lei, estas questões são definidas no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado.

Outro aspecto relevante, nem sempre considerado adequadamente na definição de uma APA, é seu perímetro. De acordo com CABRAL & SOUZA (2002, p.17), *op. cit.*, embora os critérios apresentados na literatura sejam muitos, podem ser agrupados em três grupos: critérios bióticos, abióticos e antrópicos, com destaque para o primeiro grupo, talvez por viés de formação daqueles que costumam trabalhar com Unidades de Conservação. Para os autores, ‘tal julgamento leva a distorção da realidade ambiental, uma vez que os fatores bióticos, abióticos e antrópicos compõem o meio ambiente, não havendo sentido em dizer que os critérios biológicos são mais importantes do que os demais’.

Uma melhor compreensão do que seja uma APA, qual sua finalidade, quais os direitos e deveres de cada parte, é fundamental para que ela cumpra sua função. O estabelecimento claro e preciso de quais são os objetos de preservação que deram origem a

²⁴ informação obtida com E19

APA, facilita, em muito, o esforço de coordenação, na medida em que reduz a insegurança do agente privado em relação ao que ele pode e o que não pode fazer. Deve-se destacar que no estado de São Paulo não há uma estrutura específica para o monitoramento de APAs ou de qualquer outra Unidade de Conservação. A fiscalização é feita pela Polícia Florestal, pelo DEPRN e pela CETESB.

Construir incentivos para que a ação do agente privado do tipo 'conservadora de recursos' constitui um passo importante de uma estratégia de preservação, especialmente em APAs. Assim, transformar a restrição ambiental num mecanismo de agregação de valor a produção local, pode se constituir num forte incentivo nesta direção. É claro que esta alternativa deve ser analisada caso a caso.

Apesar dessas possibilidades, a gestão permanece o grande desafio para a viabilização da APA como uma Unidade de Conservação, já que os aspectos relativos a definição dos atributos, do zoneamento, das normas e do perímetro parecem encaminhadas. À gestão cabe a articulação dos interesses e o monitoramento das ações, visando o equacionamento dos conflitos presentes na área.

No entender de MORAES (1995), para que as APAs se constituam em importante instrumento de planejamento e gestão para o poder público é necessário que se constitua '...uma estrutura capaz de dar-lhe o apoio no gerenciamento, na fixação de metas e na articulação com as políticas públicas, incluindo, nas decisões, as pessoas do lugar. São precisos recursos financeiros e parceiros na execução de tantas tarefas, de forma a prover renda e oportunidades para a população envolvida, sem perder de vista a qualidade desse desenvolvimento. Ou seja, pode funcionar como uma "agência de desenvolvimento sustentável".' Pode-se dizer que os Colegiados Gestores foram concebidos para cumprir, ao menos em parte, este papel, questão que os estudos de caso ora apresentados pretendem discutir.

8. TRÊS ESTUDOS DE CASO

8.1 – UMA BREVE INTRODUÇÃO

Existem vinte APAs estaduais no estado de São Paulo. As primeiras (APA do Tietê e APA Corumbataí – Botucatu – Tejuapá) datam de 1983, mas ainda não estão regulamentadas. Apenas quatro já foram regulamentadas: APA Ilha Comprida, APA da Várzea do Tietê, APA Parque e Fazenda do Carmo e APA Jundiaí – Cabreúva. A estratégia organizacional utilizada para tratar do problema de sua gestão, nas três últimas, foi a constituição de Colegiados Gestores¹, objeto central deste trabalho.

A APA da Várzea foi criada em 1987 e regulamentada em 1998 (11 anos); a APA do Carmo foi criada em 1989 e regulamentada em 1993 (4 anos), e a APA de Jundiaí – Cabreúva criada em 1984 e regulamentada em 1998 (14 anos). O que explica que, dentre as três, a última a ser criada tenha sido a primeira a ser regulamentada é a força política da sociedade civil organizada da região.

O colegiado da APA do Carmo foi criado em 1996, e os outros dois em 1998. São, portanto, experiências ainda muito recentes e talvez exatamente por isto a reflexão sobre este início, para a qual esta tese pretende contribuir, tenha importância destacada.

O desenho institucional do colegiado da APA do Carmo resulta de um processo de isomorfismo mimético, que se propaga para os outros dois, agora não mais a partir de pressões externas, mas de opções internas à própria SMA, coerentes com uma orientação mais geral de reestruturação do Estado, em que o aumento da participação da sociedade civil se impunha como um dos eixos organizadores das mudanças, e na qual o corpo técnico da SMA teve importância destacada.

Nesta tese são desenvolvidos três estudos de caso sobre os três colegiados existentes. Com estes estudos se pretende compreender a percepção que os principais agentes envolvidos no funcionamento cotidiano dos Colegiados Gestores fazem da experiência objetiva que têm vivenciado. A idéia é reunir elementos que permitam oferecer respostas, ainda que iniciais, a questão que orienta esta pesquisa, anteriormente formulada, qual seja: se os Colegiados Gestores têm se constituído em instrumento efetivo na gestão das APAs da Várzea do Tietê, Parque e Fazenda do Carmo, e Jundiaí – Cabreúva.

Porém, antes de apresentá-los, é importante conhecer dois outros aspectos: 1º) a cadeia de ações, e os respectivos órgãos envolvidos, no processo de licenciamento de uma atividade, junto à SMA; e 2º) o entendimento que parte dos técnicos da SMA têm a respeito das APAs e dos Colegiados Gestores.

8.1.1 Cadeia decisória do processo de licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é o instrumento de número IV da PNMA.

Em nível nacional a resolução CONAMA 01/86, ‘considerando a necessidade de se estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente’, em seu artigo 2º, estabelece que ‘Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:...' [apresenta uma relação de atividades].

Através da resolução 237/97, o CONAMA revê procedimentos para o licenciamento ambiental, que passa a ser definido, no item I de seu artigo 1º), como o ‘procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso’. Para tanto, estabelece, no item III do mesmo artigo, que são considerados estudos ambientais ‘todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental,

¹ Em muitos momentos será feita referência a participação do Estado no Colegiado Gestor. Esta é a forma

relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.’

No âmbito do estado de São Paulo, o processo de licenciamento, regulamentado em nível estadual pela resolução SMA 42/94, estabelece em seu artigo 1º que ‘Nos casos previstos no art. 2º da Resolução 1/86, do CONAMA, o interessado requererá a licença ambiental, instruída com o Relatório Ambiental Preliminar - RAP, conforme roteiro de orientação estabelecido pela SMA.’. Note-se que o RAP é estabelecido no âmbito do estado de São Paulo antes de ser incorporado pelo CONAMA.

O processo de licenciamento se inicia com o empreendedor entrando com um pedido de licenciamento na SMA, necessariamente acompanhado por um Relatório Ambiental Preliminar - RAP. Existem três tipos de licenças: a) licença prévia; b) licença de instalação; e c) licença de operação. Em função dos interesses dessa tese será tratado apenas, e de forma sintética, a cadeia decisória relativamente ao pedido de obtenção de licença prévia. As etapas gerais deste processo estão esquematizadas no Anexo A.

O pedido de licença será publicado no Diário Oficial do Estado e, a partir desta data, e durante um prazo de 30 dias contados a partir da publicação do pedido, qualquer interessado poderá manifestar-se, desde que por escrito, em relação a este pedido. O pedido de licença prévia, instrumentalizado pelo RAP, será analisado pelo Departamento de Análise de Impacto Ambiental – DAIA, da SMA, que poderá:

- a) rejeitar o pedido a partir de considerações técnicas ou legais;
- b) aceitar o pedido com ou sem exigências adicionais; ou
- c) entender que há necessidade de EIA-RIMA para a concessão da licença

Se for solicitado EIA-RIMA, única situação em que o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA ficará sabendo do pedido de licença, poderão ser realizadas audiências públicas, como forma de subsidiar o Termo de Referência, emitido pelo DAIA, para orientar a elaboração do EIA-RIMA pelo empreendedor. No momento da notificação de pedido de EIA-RIMA, qualquer dos conselheiros do CONSEMA pode solicitar que o referido documento, quando concluído, seja discutido em plenário.

Após a entrega do EIA-RIMA pelo empreendedor, ele é encaminhado ao CONSEMA, que por sua vez o encaminha a uma de suas Câmaras Técnicas, para análise. Após a emissão do parecer pela Câmara Técnica, o CONSEMA decide sobre o EIA-RIMA. Se não houver pedido de discussão em plenário o CONSEMA em geral acata o parecer da

Câmara Técnica, do contrário a deliberação vai ao plenário, e três são as possibilidades: aceita, rejeita, devolve ao empreendedor para ajustes e nova deliberação.

Como será visto adiante, uma das questões surgidas nos casos é a não participação dos Colegiados Gestores, de nenhuma forma, no processo de licenciamento das atividades realizadas na APA.

8.2 O QUE PENSAM ALGUNS DOS TÉCNICOS DA SMA A RESPEITO DAS APAs E DOS COLEGIADOS?

Foram entrevistadas cinco pessoas². Destas, quatro têm sua atividade profissional ligada diretamente a problemática das APAs e dos Colegiados Gestores. A quinta pessoa desenvolve atividades de caráter mais geral.

Embora nada do que tenha sido dito possa comprometer quem quer que seja, lhes foi dada garantia de que eles não seriam identificados. O mesmo compromisso foi estabelecido com todos os demais entrevistados. Todavia, dada a relação de trabalho que este grupo mantém com a SMA, cuidados adicionais foram tomados. Em função disto, as transcrições originais destas entrevistas não serão disponibilizadas e nenhuma caracterização individual foi feita.

O corpo técnico da SMA teve importância destacada na definição do desenho institucional adotado, e mesmo no resgate interno da temática da gestão das APAs. A ampliação da experiência da APA do Carmo para outras APAs resultou, de acordo com E17 (p2-3), de uma tentativa de superar o 'abandono' a que as APAs estavam submetidas: '...eu acho que desde que foi implantado este modelo de gestão dos comitês de bacias.... que é recente também, da década de noventa, não é muito antigo mesmo. Então assim, estes comitês eles serviram de modelo para a secretaria fazer a gestão das APAs. Você pode ver que a composição, a estrutura dos colegiados gestores, eles são muito parecidos, são idênticos aos comitês de bacias. Então a gente pode dizer que a equipe técnica até da CPLA, que propôs a criação dos colegiados gestores como alternativa para o abandono que estavam as APAs, e realmente o que inspirou, o modelo foi mesmo dos comitês de bacias....'.

Na SMA, o setor responsável pelas APAs é denominado Departamento de Áreas Especiais (DAE). Embora tenha este nome, cuida fundamentalmente de APAs. As demais Unidades de Conservação (UCs) do estado estão sob responsabilidade de outro órgão da SMA, o Instituto Florestal (IF). Na época em que as entrevistas foram realizadas o DAE estava subordinado a Diretoria de Planejamento Ambiental Aplicado, um departamento da

² E17, E18, E19, E20, E21

Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA) da SMA. O DAE possuía sete funcionários, mas já foi maior: ‘esta área a algum tempo atrás, a uns cinco anos, ela já chegou a ter dezesseis técnicos’ (E17 : p26).

Das entrevistas, uma primeira questão que ficou evidente é que existe uma certa ‘disputa’, no âmbito da SMA, entre o IF e o DAE, em relação à concepção de APA. É uma disputa por um referencial cognitivo, que do ponto de vista institucional tem desdobramentos importantes tanto para o que esta unidade será no futuro, e portanto sua forma de gestão, quanto para os técnicos envolvidos. O impacto do que quer que prevaleça parece ser mais relevante para o DAE, que é uma estrutura muito menor que o IF.

Na perspectiva do DAE, a categoria APA foi criada como uma estratégia de conservação a ser adotada naquelas situações onde a necessidade de preservação de determinadas áreas (originalmente grandes áreas) esbarra no problema dos direitos de propriedade já estabelecidos ou seja, onde o custo da desapropriação dificulta que se utilizem categorias de proteção integral. E18 recupera parte da história: ‘.. o que eu sei da história contada por eles³ é que o Estado ele começou a repensar a desapropriação de algumas áreas, para que fossem transformadas numa unidade de conservação como parque, reserva ecológica, que necessitam de desapropriação, das terras ficarem sob o domínio do Estado, e isso começou a ficar difícil, o Estado não tinha verba. E ao mesmo tempo, diversos técnicos, dentro do que na época não era Secretaria ainda, não era Secretaria do Meio Ambiente, mas dentro dos órgãos que pensavam e que cuidavam dos parques e tudo mais, tinha sempre um corpo técnico que via o Estado como um todo e sentia necessidade de proteger algumas áreas... dentro da CETESB, foi feito todo um levantamento da região das (x?)⁴ basálticas ... foi feito o levantamento das nascentes lá do Piracicaba e do sistema Cantareira, em que se viu a necessidade de se proteger grandes extensões de terra. Então, pegaram e trouxeram para o Brasil a experiência que outros países fizeram, de estar protegendo grandes extensões de terra sem ter a necessidade de desapropriação.’ (E18 : p1).

E20 complementa de forma bastante pragmática: ‘... uma APA como tem a Piracicaba... as pessoas imaginavam que aquilo deveria ser mais protegido, porque ali tinha a finalidade de produzir água. Não só para uma grande parte dos municípios que estão ali em torno de Campinas, na região metropolitana que tem a bacia do Piracicaba ... como também você tem lá o sistema Cantareira. Você precisava para trazer água aqui para São Paulo. Então eu acho que as pessoas tinham a visão de que por ser uma área de produção de água,

³ todos os entrevistados identificam em Paulo Nogueira Batista e José Pedro de Oliveira Costa os responsáveis pela criação das primeiras APAs no estado de São Paulo, durante o período do governo de André Franco Montoro

⁴ não foi possível identificar a palavra pronunciada, quando da transcrição da fita

ela deveria ser mais protegida, mas você também não poderia dar para ela, sabe, um entendimento que você tem para um parque, uma estação ecológica, que são áreas muito restritas, onde a atividade que pode ser desenvolvida lá é muito restritiva.’ (E20 : p2).

Entretanto, de acordo com os entrevistados (E18; E19 e E20), o Instituto Florestal possui um outro entendimento. Para o IF uma APA deveria ser uma espécie de área de transição entre uma unidade de uso mais restrito e as áreas sem restrição ambiental adicional. Para E19 (p12), na concepção do IF as APAs sequer são consideradas Unidade de Conservação.

E18 considera que a perspectiva do IF se aproxima da concepção norte-americana, que advoga a necessidade de se constituírem como zonas ‘tampão’ ao redor de áreas com níveis mais restritos de proteção, cabendo às APAs esta função: ‘...se você conversar com alguém do Instituto Florestal, para eles a idéia de APA é uma área tampão de unidades mais restritivas... Nos Estados Unidos você tem isso, não tem este nome, Área de Proteção Ambiental, mas são as Florestas Nacionais que você tem como uma área tampão aos Parques Nacionais, onde você tem uma produção principalmente de arvores, madeira, ... lá você pode caçar... A função ecológica daquele ecossistema se mantém dentro do parque e fora do parque, só que com a produção de madeira, com a introdução de algumas espécies, monocultura, e tudo mais. Mas você tem [dentro do parque] os mesmos animais que ... você tem fora. Fora eles podem ser caçados, entende?’ (p2).

Desde 1990 a legislação brasileira incorporou a idéia da constituição de uma área que funcione como tampão, uma espécie de ‘blindagem’, para Unidades de Conservação de uso mais restrito, é a resolução CONAMA 13/90, que em seu artigo 2º estabelece que ‘Nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota deverá ser obrigatoriamente licenciada pelo órgão ambiental competente’.

Soluções assim gerais podem ser pouco úteis nas situações em que os fenômenos que se pretende disciplinar sejam muito distintos, como é o caso das Unidades de Conservação, que são distintas não apenas em termos de categorias, mas dentro de uma mesma categoria. A forma de lidar com esta questão é produzir uma regulamentação adicional que trate da diversidade. Pretendeu-se fazer isto no estado de São Paulo mas a tentativa de regulamentar a CONAMA 13/90 não se concretizou (E18 : p2).

Entre os entrevistados não há quem se posicione próximo à concepção do IF. Para todos as APAs constituem uma categoria distinta e importante de Unidade de Conservação, e os argumentos que justificam este posicionamento são sintetizados por E19 (p12):

1. existe um atributo ambiental importante;

2. o atributo possui uma especificidade natural que lhe confere importância regional;
3. o atributo é frágil.

Se há consenso interno em relação a necessidade da existência das APAs, quando a questão é a gestão destas unidades, as opiniões se distanciam. O distanciamento não diz respeito a concepção da forma de gestão, mas da distribuição da responsabilidade de conduzi-la.

Em linhas gerais as posições se dividem entre aqueles que entendem que a SMA deve reunir os esforços necessários para fortalecer e consolidar os Colegiados Gestores e, em consequência, as APAs, e os que entendem que a SMA deve trabalhar na estruturação dos colegiados mas na perspectiva de transferir a responsabilidade pela gestão para os demais setores que compõem a representação tripartite: as Prefeituras e a sociedade civil organizada.

Embora sejam somente 5 os entrevistados, há os que não se posicionam muito claramente, parecendo estar ‘entre’ estas duas posições. Apesar disso, o posicionamento que defende a necessidade de uma postura mais presente da SMA é predominante.

Porém, antes de explorar as divergências entre os entrevistados, é conveniente apresentar os pontos em que apresentam compreensões próximas. Um dos aspectos destacados por vários deles é que as APAs presentes no estado de São Paulo constituem uma Unidade de Conservação que ainda não possui uma ‘identidade’ formada ou seja, ela é utilizada como estratégia de proteção de áreas as mais diversas. Isto de fato fica evidente na Tabela 3 (página 80), onde se pode verificar uma grande variação seja em relação ao tamanho da área (existem APAs de 2 ha, até 649.256 ha), seja em relação ao atributo que se pretende proteger (mananciais, montanhas, ecossistemas, patrimônios culturais, estuários, mares, paisagens, flora, fauna etc), ou seja em relação ao número de municípios envolvidos (1, 2, 5, 7, 12, 19, ou 33).

Esta variedade dificulta sobremaneira a constituição de uma identidade institucional para a unidade, aspecto importante para a produção de certo nível de consenso em relação a sua gestão. Na verdade, esta enorme diversidade torna cada APA num fenômeno *sui-generis*, transformando o modelo de gestão muito mais num conjunto de referências do que num conjunto de receitas gerenciais que podem ser reproduzidas diretamente.

Um outro ponto levantado diz respeito ao fato das APAs serem um tipo de Unidade de Conservação que pode ser criada pelo poder legislativo, ao contrário de praticamente todas as outras, por não gerar ‘ônus’ ao poder executivo. Como consequência ela se torna um recurso ideal para deputados ‘darem uma satisfação’ a parte de seu eleitorado que demanda iniciativas de proteção ambiental. E18 argumenta com clareza: ‘o legislativo não

pode criar parques, porque ele precisa saber se o Estado tem dinheiro para desapropriar ... Então o legislativo se instrumentaliza da APA para poder fazer assim... politicamente, na região, alguns deputados... vêm até eles a necessidade de proteção de algum lugar, ou por 'n' outros motivos que não seja a proteção, eles utilizam o instrumento APA para estar criando Unidades de Conservação' (E18 : p4). Este argumento encontra respaldo nos dados da tabela 3, em que se pode observar que das 20 APAs estaduais ali registradas, 15 (75%) foram criadas pelo poder legislativo. Apesar disso, a tabela abaixo, construída com dados da tabela 3, mostra que o ímpeto do poder legislativo estadual em criar APAs está muito menor. Além disso, partes destas leis podem ter resultado de iniciativas do próprio poder executivo.

Tabela 4: APAs criadas pelo Poder Legislativo

Ano	Número de APAs criadas através de lei
1984	5
1986	1
1987	2
1988	1
1989	1
1991	1
1993	1
1998	3
Total	15

Do exposto, pode-se dizer que os pontos em que as interpretações convergem são:

1. APAs é uma categoria importante de Unidade de Conservação, especialmente adequada para as situações em que o poder público tem dificuldades de se utilizar de outras categorias mais restritivas;
2. as APAs são muito distintas entre si, o que traz certa dificuldade para a constituição de uma identidade institucional;
3. o poder legislativo se utiliza desta categoria para satisfazer demandas próprias, o que faz com que aumente o número de APAs sem o necessário compromisso com sua gestão.

Quando os entrevistados passam a comentar sobre a gestão, as divergências ficam mais evidentes. As entrevistas apontam duas posturas distintas:

a) de um lado aqueles que entendem que a SMA deve trabalhar pelo fortalecimento da idéia de APA e do Colegiado Gestor (CG) como uma estratégia adequada de gestão;

b) de outro os que consideram que a SMA deve estruturar o CG a partir de uma estratégia que aponte para a transferência da responsabilidade da gestão para as Prefeituras e a sociedade civil, representadas no colegiado.

E17 e E20 foram as que mais se alinharam com a segunda postura, mas E20 é que se mostra mais convencida desta alternativa. Foram muitos os momentos da entrevista em que E20 deixou claro que a responsabilidade pela gestão da APA, pelo funcionamento do Colegiado Gestor, deve ser atribuída às Prefeituras e à sociedade civil da região, nessa ordem: ‘... apesar de toda essa concepção da criação do CG, elas [as APAs] não criaram identidade ... quer dizer o Estado vai criar a APA... aí coube ao Estado a responsabilidade da regulamentação dela. Você regulamenta, então você cria os mecanismos, lógico que a gente tem feito um trabalho de parceria, não tenha dúvidas. Você vai lá, você discute com a sociedade civil... eu digo que apesar desse trabalho de parceria, eles não assimilaram a identidade deles como APA, entendeu? Que são eles que tem que gerir isso... é que as pessoas não querem desvincular do Estado, entendeu? Continua sendo Estado, como uma família, entendeu? Onde você tem um pai e uma mãe e que você não quer ser de maior, você não quer a maioria, a sua independência em relação a isso.’ (p5). É curioso notar que comentários com este teor, criticando a ‘dependência’ do colegiado em relação a SMA, foram feitos por representantes do Estado nos colegiados.

Por ‘identidade’ E20 se refere a atitude dos membros do colegiado, especialmente os representantes dos Municípios e da sociedade civil. Uma atitude que para E20 é de desobrigação tanto com a fiscalização da área quanto com a obtenção dos recursos necessários para o funcionamento do colegiado: ‘... você discute a APA, o que que é que você pensa dela? Só do ponto de vista do meio físico, mas é assim: como é que está o retrato dela hoje? ela tem mato? aqui tem a serra do japi, tem não sei o que. Então eu vou definir zonas, entendeu? Para poder administrar isso. Então você pega o retrato que está, tira uma foto senta e fala: “olha, aqui já tem pouco verde, vamos aqui fazer uma zona de vida silvestre, vamos isso e aquilo”. Só que você vai, desenha tudo isso, a sociedade não incorpora, você está entendendo? Muda prefeito, muda não sei o que, tudo que você fez foi para o brejo.’ (p13).

O que parece frágil no argumento de E20 é que não existe reflexão sobre como a sociedade incorpora novos comportamentos ou seja, como valores e práticas se

institucionalizam e passam a governar as ações dos indivíduos. Além disso, a julgar pelos depoimentos apresentados nos casos, parece haver certo exagero de E20 em relação ao que a SMA têm investido para produzir informações e diagnósticos sobre as APAs, para subsidiar as decisões dos colegiados. Ao que parece, parte das dificuldades resultam da falta de um apoio objetivo por parte da SMA para lidar com estas dificuldades. Uma parte importante deste apoio é administrativa: ‘..não dá para a gente esperar recursos da secretaria para montar essa estrutura..’ (E17 : p11), referindo-se a uma estrutura administrativa mínima: uma sala, um computador, um telefone, uma secretária etc que possa dar suporte ao funcionamento do colegiado.

Além disso, no caso específico das APAs, a SMA tem dificuldades de se relacionar com as Prefeituras. Parte da dificuldade decorre do fato de serem esferas distintas do poder público, mas parte resulta mesmo própria falta de recursos: ‘... o Estado ele tem uma dificuldade de fazer um trabalho junto as Prefeituras. Eu vejo até pelas Prefeituras que estão em APAs. Olha, uma coisa tão simples e que a gente tem uma dificuldade de fazer, por exemplo, esses novos prefeitos. O certo seria no dia seguinte a posse de cada prefeito, a secretaria estar mandando uma cartinha bonita, um material bonito sobre a APA, falar que aquele município está inserido naquela APA, quais são os atributos, sabe? Um trabalho simples, mandar um folder, alguma coisa assim. .. e a gente não consegue fazer... são poucas as Prefeituras que sabem que estão dentro de uma APA. Tem Prefeitura que nunca viu um funcionário da secretaria falar sobre a APA.... e fora isso tem uma coisa mesmo, que alguns municípios tem uma dificuldade em aceitar diretrizes do Estado.’ (E17 : p14).

Para os entrevistados, a modificação deste quadro exige uma mudança na postura dos membros do colegiado, especialmente aqueles ligados às Prefeituras e à sociedade civil. O depoimento de E18 sintetiza os argumentos utilizados por todos. Refletindo sobre a experiência de constituição do colegiado de Jundiá – Cabreúva, que demorou 2 anos e a SMA pretendia que fosse um processo modelo, E18 constata que um dos problemas observados decorreu do fato das pessoas não se comprometerem com o colegiado após a regulamentação.

As pessoas, cerca de 90, participaram de todo o processo, mas se abstiveram de sustentá-lo após a criação do colegiado, criando uma grande frustração nos técnicos envolvidos: ‘Espera, eu fiz dois anos de discussões, as pessoas que saíram de lá saíram formadas naquela questão e não se vêem refletidas naquilo lá, porque? Porque as pessoas não têm uma responsabilidade... então a gente falou, vamos parar para pensar. Na próxima regulamentação de uma APA, vamos primeiro fazer o Colegiado Gestor. É o que vai ter a

responsabilidade de propor a regulamentação.’(E18 : p23). Argumentos semelhantes foram observados na entrevista de E20 (p14-15) e E17 (p27)

A idéia de inverter o processo parece uma iniciativa que pretende reproduzir o que ocorreu na APA do Carmo (sempre apontada com a experiência mais bem sucedida), onde as duas etapas ocorreram concomitantemente. Todavia, o que não está sendo levado em consideração, é que no Carmo havia um conjunto de especificidades: área pequena, problemas muito objetivos, sociedade de bairro muito organizada e coesa, movimento ambientalista organizado, envolvimento do poder público municipal, aspectos que não se reproduzem com facilidade em outros lugares.

Assim, embora o diagnóstico pareça correto, não se pode dizer o mesmo do prognóstico. A inversão da ordem não garante um resultado distinto do hoje observado. A idéia de estimular que as pessoas interessadas e envolvidas no processo participem das duas etapas (formação do colegiado e regulamentação da APA) é coerente com o aspecto da abordagem institucionalista (discutida no item 4.4) que registra a necessidade de se criar mecanismos que levem as pessoas a internalizarem normas, regras, valores etc. Da mesma forma, uma história comum mais rica poderia se constituir num importante redutor de custos de transação. Todavia, se desconsidera um outro aspecto relevante, qual seja, o fato das práticas adotadas produzirem uma dinâmica auto-reforçada no colegiado.

Em relação aos colegiados que já existem, a idéia é ‘capacitar’ os novos conselheiros. Nas palavras de E17 (p7-8): ‘... eu acho assim, esta falta de recursos, a falta de capacitação é um problema meio sério nos colegiados... para nós é o trabalho mais prioritário que a gente vai fazer agora com novos representantes do colegiado ... A gente até já se reuniu, nós já montamos um trabalho assim, não vou dizer que é um curso, porque é mais que um curso... mas nós já estruturamos um trabalho, já fizemos uma parceria com a CEAM que é a coordenadoria de educação ambiental... A primeira coisa que nós vamos fazer agora, com os novos representantes é esta capacitação. O que é esta capacitação? É começando até trabalhando a questão de ordem de uma reunião. É tão elementar assim, é tão grande a dificuldade que, por exemplo, muitas pessoas lá, numa reunião, têm dificuldade de se comunicar, de se colocar. Não sabe o que é por exemplo, uma questão de ordem. Então nós vamos montar vários modos, nós precisamos conversar com o colegiado e definir como que vai ser isso, se vai ser, sei lá, reuniões semanais, o horário, o local... Nós temos que fazer toda uma discussão, desde como se organizar uma reunião. Temos que trabalhar um pouco assim sobre o papel dos órgãos do estado. A maioria dos representantes do colegiado não sabe como funciona a Secretaria do Meio Ambiente, por exemplo. E outra coisa que nós vamos fazer com bastante empenho, é estar passando assim informação de como as

entidades dos colegiados podem ir atrás de recursos financeiros. A gente vai ensinar o pessoal fazer projeto, nós vamos discutir, através de uma câmara técnica, quais são as prioridades daquela APA, quais são os programas prioritários, e em cima disso nós vamos dar toda uma orientação..’

Esta preocupação com a ‘capacitação’ dos membros do colegiado é também apresentada por E18, E19 e E20. Em síntese o que se pretende é que os membros dos Colegiados Gestores:

- a) entendam como funciona a burocracia do Estado. Quais são e como se relacionam os órgãos da administração pública. Como se dá um processo de licenciamento ambiental etc;
- b) entendam os ritos que governam reuniões onde participam muitas pessoas: questões de ordem, de encaminhamento, respeito a palavra do outro etc;
- c) aprendam a estruturar projetos que possam trazer dinheiro para o colegiado, saibam para quem enviá-los e tomem a iniciativa de fazê-lo

Este trabalho de capacitação dos membros é um trabalho que não demanda expressivo aporte financeiro, o que reforça a idéia de que a SMA não está disposta a gastar dinheiro com os colegiados. Sua prioridade parece ser criar as condições para que os membros do próprio colegiado descubram onde está o dinheiro e corram atrás dele. O aumento do tempo da história compartilhada entre os envolvidos poderá aumentar a coesão entre eles em torno da proposta de constituição da APA, melhorando as condições de funcionamento do colegiado. A capacitação dos membros dos colegiados é também uma iniciativa que pode fortalecer este sentimento de ‘pertencimento’. Todavia, a menos que esta coesão seja muito grande, o que em geral exige uma experiência fortemente orgânica entre os indivíduos, coisa que a participação num Colegiado Gestor de APA não parece oferecer, a ausência de resultados práticos poderá minar mais estas iniciativas dos técnicos da SMA.

O comprometimento objetivo da SMA com os Colegiados Gestores de APA é condição ‘sine qua non’ para o sucesso da gestão destas Unidades de Conservação. Exigir que o colegiado ‘prove a que veio’, como comentam E17 e E18, além de dois outros entrevistados, representantes do Estado nos colegiados estudados, não parece razoável. O colegiado é uma estratégia de gestão de APA criada pela SMA. Cabe portanto a ela

viabiliza-lo. Aliás, é isto que os casos parecem corroborar. Transferir para o próprio colegiado a responsabilidade pelo seu sucesso é certamente uma estratégia muito arriscada para uma institucionalidade ainda tão frágil. Vejamos o que pensam aqueles que têm participado desta experiência.

8.3 CASO 1

APA da Várzea do Tietê

8.3.1 APRESENTAÇÃO

No âmbito federal pode-se desenvolver uma trajetória da preocupação das autoridades públicas, relativamente às áreas de várzea, já a partir do Código das Águas (Decreto Federal nº 24.643, de 10 de Julho de 1934), que prevê a possibilidade de uso onde se insiram as várzeas, desde que o uso não confronte o com o interesse público; ao Código Florestal (a Lei Federal nº 4.771, de 15 de Setembro de 1965), que considera de preservação permanente parte das áreas das faixas marginais aos rios e cursos d'água; a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981), em sua concepção geral, a Resolução CONAMA nº 4/85 que estabelece como sendo de preservação permanente, a vegetação existente além do leito maior sazonal dos cursos d'água, entre outras.

Já no nível da legislação estadual, tem-se o Decreto 34.663/92, que trata da exploração agrícola de áreas de várzea, posteriormente revogado pelo Decreto 34.473/94 que estabelece normas de utilização das várzeas, e finalmente pela Resolução Conjunta das Secretarias de Agricultura, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, que disciplinam a forma e os requisitos para as autorizações de exploração das áreas de várzea.

A APA da Várzea do Tietê foi criada pela lei estadual 5.598 de 6 de fevereiro de 1987, na gestão do governador André Franco Montoro, englobando as áreas das regiões urbanas e rurais, ao longo do rio Tietê, de 12 municípios: Salesópolis, Biritiba Mirim, Mogi das Cruzes, Suzano, Poá, Itaquaquecetuba, Guarulhos, São Paulo, Osasco, Barueri, Carapicuíba e Santana do Parnaíba.

Na lei, de apenas 5 artigos, não estão estabelecidos os objetivos da APA. O artigo 1º declara sua criação e determina seu perímetro; o 2º determina que quem coordenará sua implantação será o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA); o 3º estabelece proibições ao uso e ocupação do solo, até que a regulamentação esteja concluída e o 4º define que serão zonas de vida silvestre os remanescentes da flora natural e as áreas definidas como de preservação permanente pelo Código Florestal.

As proibições estabelecidas pelo artigo 3º são significativas, indicando grande potencial de conflito: “Na área de proteção ambiental ficam proibidos, salvo onde vier a ser indicado quando da regulação da presente lei:

- I - o parcelamento do solo para fins urbanos;
- II - a implantação de indústrias ou a expansão daquelas existentes;
- III - a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais que importem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
- IV - o uso de técnicas de manejo do solo capazes de provocar erosão das terras ou assoreamento das coleções hídricas;
- V - a remoção da cobertura vegetal natural.”

FIGURA 2 – APA da Várzea do Tietê (dois perímetros)

Fonte: Atlas das Unidades de Conservação Ambiental do Estado de São Paulo – Parte II – Interior. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo – SMA, 1998 (modificado)
Digitalização: Denis Kirchhoff; Lab-SIG; EESC/USP

Como se pode observar na Figura 2, a APA da Várzea está dividida em dois perímetros distintos⁵, ao longo do rio Tietê, separados pelo município de São Paulo, onde as áreas de várzea simplesmente não existem mais. Por ser uma região de elevada densidade populacional, a pressão pela ocupação do solo é também muito grande e a implementação de uma APA constitui grande desafio.

Em 06/10/1993, após 6 anos de sua criação, o primeiro decreto de regulamentação, nº 37.619 é aprovado pelo governador Luiz Antonio Fleury Filho. Sua finalidade era “disciplinar as atividades e o uso do solo na APA”. O decreto, já no seu artigo 1º, explicita como objetivos da lei 5.598/87:

- I – o controle de ocupação das várzeas de forma a minimizar o fenômeno das enchentes;
- II – a preservação e a recuperação dos remanescentes da biota local;
- III – minimização dos efeitos dos processos erosivos e de assoreamento causados pela urbanização;
- IV – a proteção e recuperação do rio Tietê e de seu entorno.

Para atingir tais objetivos, bem como adequar-se à resolução CONAMA 10/88, que regulamenta as APAs estabelecendo, entre outros aspectos, a obrigatoriedade do zoneamento ecológico-econômico (artigo 2º), é criado um zoneamento com três áreas distintas: a área de preservação permanente; o cinturão meândrico e a área de uso controlado, a primeira, também destinada a preservação da vida silvestre.

O cinturão meândrico é definido no artigo 4º como sendo a área que “compreende a faixa de terreno da planície aluvional do Rio Tietê, constituída geralmente por solos hidromórficos não-consolidados, sujeitos a inundações freqüentes por transbordamento do canal fluvial, podendo apresentar, em alguns trechos, áreas de solos mais consolidados e ligeiramente elevados em relação ao conjunto”. O cinturão meândrico é a própria várzea, ‘strictu sensu’. Já a área de uso controlado é definida (artigo 5º) como a restante, excluindo-se as duas anteriores.

As restrições ao uso do solo nestas áreas variam. Na área de preservação permanente mantém-se a proibição da supressão da vegetação e de edificações, a menos que autorizada pelos órgãos competentes. Já no cinturão meândrico “não serão admitidas novas atividades e obras nem tampouco a expansão das já instaladas”, a menos as consideradas de

⁵ Identificados pelas linhas pontilhadas

interesse social ou de utilidade pública que tenham como objetivo “a melhoria da qualidade ambiental da área ou as ocorrências de calamidade pública, emergência ou risco iminente, mediante anuência do órgão ambiental responsável” (artigo 9º). Em alguma medida, as áreas de cinturão meândrico constituem reserva para intervenções dos agentes públicos.

Na área de uso controlado é permitido (artigo 10º) o parcelamento do uso do solo, “desde que compatibilizados com o disposto nos planos diretores e leis do uso do solo municipais e aprovados, previamente pelo Estado”, conforme dispõe a lei federal 6766/79, que trata do parcelamento do solo urbano.

Parece evidente que os proprietários de áreas na região da APA sentiram-se fortemente constrangidos em seu direito de usar, gozar ou dispor de sua propriedade. Todavia, apesar do enorme potencial de conflito, o decreto não prevê a existência de qualquer institucionalidade para tratar desta questão. Estes aspectos, bem como a gestão da APA, ficam sob responsabilidade do poder executivo, particularmente a Coordenadoria de Planejamento Ambiental da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (CPLA/SMA), que tem sob sua responsabilidade inúmeras outras atribuições relativas ao planejamento ambiental do Estado. Destaque-se ainda que a criação da APA da Várzea do Tietê ocorreu quase 8 anos antes da publicação do decreto 34.437/94, que trata do uso e da proteção das áreas de várzea no Estado. Aliás, mesmo o primeiro decreto de regulamentação da APA foi criado antes desta legislação.

Em 23/11/1994, na resolução número 54, o CONSEMA aprova uma nova ‘Minuta de Decreto sobre a APA da Várzea do Tietê’, revogando o decreto anterior. Esta nova proposta de decreto foi encaminhada ao governador Fleury Filho, mas que não chegou a ser assinada por ele.

Finalmente, quase 11 anos após a criação da APA, é aprovado pelo governador Mário Covas um segundo decreto de regulamentação, nº 42387, de 03/02/1998. Nele, apesar da administração da APA ser mantida com a “Secretaria do Meio Ambiente, nos termos do preceituado no artigo 193, inciso III, da Constituição do Estado.” (artigo 31), estabelece-se com clareza que objetivando promover “o gerenciamento participativo e integrado e de se implementarem as diretrizes das políticas nacional, estadual e municipais do meio ambiente, fica criado o Colegiado Gestor da Área de Proteção Ambiental da Várzea do Rio Tietê” (artigo 33), com composição tripartite e paritária entre Estado, Municípios e Sociedade Civil (artigo 35, parágrafo 1º). Importante destacar que na minuta aprovada pelo CONSEMA em 24/11/1997 – deliberação nº 40 – a composição proposta é outra: 50% de

órgãos públicos estaduais e municipais⁶ e 50% de representantes da sociedade civil. Esta proposta foi modificada pela procuradoria jurídica do Estado, segundo se pôde apurar, porque esta entendeu que o Estado não poderia ser responsável pela administração da APA se fosse minoria no colegiado, e não faria sentido que o Estado legislasse contra si próprio.

Os dois decretos, embora não sejam rigorosamente iguais, são bastante semelhantes quanto a alguns aspectos da regulamentação. Os objetivos (fins) são os mesmos. Em ambos são criadas 3 zonas distintas onde a única diferença entre elas é que a zona de vida silvestre, do 2º decreto, engloba a zona de preservação permanente, do 1º. As zonas de cinturão meândrico são definidas da mesma forma e as proibições são bastante semelhantes, o mesmo ocorrendo com a zona de uso controlado. Talvez a principal diferença seja mesmo a criação do Colegiado Gestor (CG) da APA.

Data de 26 de janeiro de 1999 a “Ata de Instalação e Posse do Colegiado Gestor e Eleição do Presidente e Secretário Executivo do Colegiado” da APA, com 36 membros titulares, quase 12 anos após sua criação. Pode-se supor que durante esse período o uso irregular da área e os problemas dele decorrentes, tenham crescido sensivelmente. Isto é particularmente verdadeiro pois a APA da Várzea está localizada em região que sofre forte pressão imobiliária.

A análise geral da reconstrução das compreensões que seis dos membros mais ativos do Colegiado Gestor da Área de Proteção Ambiental da Várzea do Tietê fazem dos dois primeiros anos de sua existência é apresentada a seguir.

8.3.2 ANÁLISE GERAL DAS ENTREVISTAS

Esta avaliação foi elaborada a partir das entrevistas individuais e das tabelas síntese, (APÊNDICES 1 e 2). Nela procurou-se consolidar os entendimentos de todos os entrevistados a respeito dos diversos temas tratados, buscando-se uma melhor compreensão das percepções compartilhadas. Neste sentido, a análise geral permanece estruturada obedecendo a disposição dos temas/assuntos abordados pelos entrevistados.

8.3.2.1 SOBRE A APA

a) Adequação do Instrumento

De forma geral, os entrevistados consideram a APA um instrumento adequado para a gestão ambiental de territórios como os da várzea do rio Tietê, seja porque oferece alguma flexibilidade para lidar com os conflitos decorrentes do exercício dos direitos de propriedade

⁶ Sendo 1/3 do Estado e 2/3 dos Municípios

constituídos (E2; E3), seja porque permite o envolvimento das comunidades locais na construção das alternativas (E4) ou simplesmente porque se tem mostrado uma alternativa satisfatória (E6).

Para E3, a experiência da APA da Várzea teria estimulado a criação de outras APAs municipais na região de Mogi das Cruzes, objetivando a interligação de áreas já existentes⁷ a fim de se permitir um fluxo gênico, entre elas. Recorreu-se à figura de APA, entre outras razões, porque a criação deste tipo de unidade de conservação não implica, necessariamente, em desapropriação o que, em princípio, reduz os custos da preservação ambiental para o poder público. Entretanto, há que se destacar que tal alternativa, justamente por ser bastante sedutora, pode levar a distorções sérias, especialmente nas situações em que a integridade do atributo ambiental exige certo distanciamento de comunidades humanas, como parece ser o caso de corredores de fauna, pois a manutenção da titularidade das propriedades com os particulares, como costuma ocorrer em APAs, é uma situação que sempre carrega algum grau de tensão, relativamente à compatibilidade do uso que o proprietário pretende para a terra e a necessidade de proteção.

Outro desafio particularmente difícil para ser superado no caso citado por E3 é a coordenação das ações dos diversos agentes dos municípios envolvidos, especialmente os de Salesópolis, Biritiba-Mirim e Mogi das Cruzes. Esta coordenação é absolutamente fundamental para que os propósitos de se permitir o fluxo gênico sejam atingidos. Em verdade, a coordenação das ações é também um dos grandes desafios que todas as APAs que envolvem mais de um município precisam enfrentar.

Nesse sentido, usar a figura da APA para criar corredores de fauna envolve riscos e dificuldades nada desprezíveis, sendo o baixo custo para o poder executivo talvez o único, e principal, incentivo. É este mesmo incentivo que pode fazer proliferarem APAs pelo país.

E6 concorda com a idéia de que a existência de um 'gerente da APA', ao menos em sua fase inicial, atuando sob a orientação do Colegiado Gestor, talvez pudesse facilitar sua estruturação. A figura do 'gerente' não está prevista nas APAs do Estado já regulamentadas. Os custos desta iniciativa teriam que ser das esferas públicas, de preferência compartilhados entre os executivos estadual e municipal, num arranjo também delicado de ser construído. No limite, considerando que a APA da Várzea é uma iniciativa do Estado, os custos deste 'gerente' deveriam ser do próprio Estado.

⁷ E3 faz referência a ligação entre um maciço florestal de 50 km² localizado em Mogi, chamado Serra do Itapeti, com a Serra do Mar – ambas áreas protegidas por instrumentos distintos – passando pela região protegida pela APA da Várzea do Tietê.

Embora considere a APA uma proposta interessante, E5 mostra-se cético em relação ao futuro da APA da Várzea por entender que para que este – como outros recortes territoriais – sejam efetivos, é necessário que as ações empreendidas superem o voluntarismo. Além disso, as áreas destacadas devem possuir certas afinidades e identidades, o que não existiria nesta APA, já que os conflitos, os interesses e as realidades sócio-políticas presentes em sua extensão são muito distintas. E5 também considera um grande problema para a adequação da APA como instrumento de gestão ambiental do Estado o fato do Colegiado Gestor não constituir um ‘momento’ formalmente reconhecido da esfera pública de decisão sobre as questões ambientais que envolvem aquele espaço.

As observações de E5 são particularmente importantes pois, como se poderá perceber adiante, um dos grandes problemas do colegiado da APA é que ele tem que se fazer ouvir pela estrutura de licenciamento ambiental do Estado, e esta capacidade (de se fazer ouvir) depende de inúmeros fatores, dentre eles a composição do próprio colegiado e o capital social – contatos, relações, legitimidade, poder de mobilização, ‘trânsito político’ – que seus membros são capazes de mobilizar. Esta dependência fragiliza o CG enquanto uma instância que participa de um processo de decisão, embora não decida.

b) Caracterização

Este tema não foi tratado separadamente na maioria das entrevistas pois a caracterização da APA acabou sendo feita a partir dos objetivos de proteção e dos principais conflitos existentes. Além do mais, aspectos estritamente técnicos sobre a APA não eram o principal objetivo do trabalho.

A APA da Várzea caracteriza-se por um formato de ‘liguiça’, como apresentado anteriormente. De acordo com E3 boa parte da área da várzea presente no município de Mogi das Cruzes (50%, de acordo com sua avaliação) ainda está muito preservada. Este nível de preservação vai sendo drasticamente reduzido na medida em que se aproxima o município de São Paulo. Também os conflitos relativamente ao uso e ocupação do solo vão se tornando mais complexos.

Na tentativa de diferenciar os problemas a diretoria do colegiado dividiu a APA em três áreas (leste, centro, oeste). Entretanto, esta divisão ainda não surtiu o efeito de produzir arranjos e dinâmicas organizacionais diferenciadas e focadas nas especificidades regionais.

8.3.2.2 OBJETIVOS DE PROTEÇÃO (da APA)

Também este tema acabou não sendo diretamente tratado na maioria das entrevistas, uma vez que os objetivos de proteção da APA estavam definidos no decreto de

regulamentação e ficou evidente, com apenas duas entrevistas, que os conselheiros tinham conhecimento deles. Assim, retomar esta questão como todos os entrevistados tornava-se uma simples formalidade.

Os objetivos de proteção da APA estão associados à preservação, proteção e recuperação do rio Tietê, seus afluentes e várzeas (E1; E2). E1 também destaca que a APA da Várzea deve ocupar-se de quaisquer outros aspectos e intervenções que produzam impactos no rio Tietê. Nesse sentido sua preocupação avança na direção do planejamento ambiental da área, objetivando a promoção de um desenvolvimento harmônico com o meio ambiente, atribuição que considera própria de qualquer APA. E2, por seu turno, desenvolve uma argumentação mais focada, valorizando o controle das cheias na região metropolitana de São Paulo, especialmente nas marginais do rio Tietê.

Preservar e proteger são ações absolutamente interligadas, uma vez que a preservação exige a proteção. A proteção, por sua vez, se faz a partir da compreensão dos riscos potenciais e dos danos objetivos que as atividades antrópicas oferecem aos atributos ambientais que justificaram a criação da APA. Há, portanto, que se avaliar estes aspectos, disciplinando as intervenções através de adequações nos projetos, bem como da inclusão de medidas compensatórias e mitigadoras ou, quando for o caso, rejeitando a intervenção pretendida. Tais decisões acontecem durante o processo de licenciamento.

O Colegiado Gestor não tem qualquer participação diferenciada no processo de licenciamento ambiental, o que dificulta sua contribuição para a realização dos objetivos da APA. O colegiado deveria ser obrigatoriamente consultado nos processos de licenciamento, e as consultas não poderiam constituir mera formalidade. Eventuais discordâncias entre suas orientações e a dos órgãos da administração pública, responsáveis por emitir as licenças, deveriam ser arbitradas pelo próprio CONSEMA⁸ pois do contrário prevalecerá a posição dos órgãos administrativos. Retoma-se, portanto, o argumento de que o colegiado deve estar claramente posicionado na estrutura decisória do Estado, assunto será desenvolvido no tema 5d (atuação do CG).

8.8.2.3 PRINCIPAIS PROBLEMAS/CONFLITOS (na APA)

Todos os entrevistados apontam a ocupação humana, irregular e desordenada, como a grande responsável pela destruição da várzea do Tietê, constituindo um dos principais desafios para a administração deste espaço. Esta ocupação, que avança sobre as zonas de

⁸ Conselho Estadual do Meio Ambiente

cinturão meândrico e de preservação permanente, decorre fundamentalmente de demandas por moradias de baixa renda, usos industriais, mineradoras e áreas para lixões e botas-fora.

Tais pressões não estão igualmente distribuídas ao longo da APA. As ocupações decorrentes de demandas por moradia acontecem principalmente na região centro (São Paulo, Itaquaquecetuba e Guarulhos), sendo o jardim pantanal a grande referência, e com menor intensidade, mas não menos importante, na região leste (Salesópolis, Biritiba-Mirim, Mogi das Cruzes, Suzano e Poá), onde também existem sérios problemas com mineradoras. Já na região oeste (Osasco, Carapicuíba, Barueri e Santana do Parnaíba) os problemas de ocupação estão mais relacionados a área da lagoa de Carapicuíba.

Todos reconhecem que a concentração de uma população de baixa renda gerou uma grande quantidade de favelas e de moradias irregulares, muitas das quais construídas em barrancos às margens do rio Tietê e suas várzeas. Este quadro é tanto o produto puro e simples da falta de alternativas individuais, quanto o resultado de processos de ocupação deliberadamente articulados, tais como os loteamentos clandestinos, também muito frequentes na área da APA e obviamente os maiores responsáveis por este tipo de ocupação. Esta situação, originada em processos migratórios históricos (E2), é ‘estimulada’, talvez fosse mais correto dizer ‘conduzida’, por interesses de políticos e de proprietários das áreas (E6), sendo sua proximidade/inserção na região metropolitana de São Paulo um atrativo adicional.

Este tipo de ocupação, como também apontam vários dos entrevistados, produz o inevitável aterramento da várzea, não havendo como conciliá-la com a desejada preservação. O ‘Pantanal da Zona Leste’ ou simplesmente jardim pantanal⁹, um grande complexo habitacional onde ocorrem inundações constantes, localizado entre os municípios de São Paulo e Itaquaquecetuba, hoje com cerca de 13.000 famílias (E2), é talvez o exemplo mais acabado e dramático deste processo, tendo sido apontado por quase todos os entrevistados como um dos maiores problemas da APA. Esta situação é muito complexa pois evoluiu para um quadro onde existe um enorme contingente humano ocupando áreas de várzea de uma APA estadual, embora a responsabilidade por disciplinar e fiscalizar o uso e ocupação do solo seja dos municípios.

As fotos a seguir, obtidas junto a EMPLASA e à Prefeitura Municipal de São Paulo, mostram a evolução da ocupação da área denominada ‘Pantanal da Zona Leste’. As indicações são de que existe uma relação entre a cronologia de criação e regulamentação da APA e os eventos observados nas fotos. Há que se destacar, entretanto, que essas fotos não

⁹ Alguns entrevistados chamam de vila pantanal.

constituem prova científica desta relação (a instituição/regulamentação da APA, combinada com a ausência de monitoramento e de alternativas, produzindo intensificação da ocupação irregular da área,), apenas indicam que esta hipótese encontra respaldo na observação empírica. Demonstra-la de forma inequívoca não faz parte de um trabalho ainda exploratório.

Foto 1: Região do pantanal da zona leste, 1986.

Fonte: EMPLASA - BASE S/A; foto n° 68, escala 1 : 10.000

Montagem e tratamento gráfico: Marcelo Montañio; Lab-SIG; EESC/USP

Como se pode observar, em 1986, portanto um ano antes da criação da APA da Várzea do Tietê, a área destacada não possui ocupações habitacionais. Existem algumas habitações nas proximidades, mas não na área em si.

Foto 2: pantanal da zona leste, 1994

Fonte: EMPLASA – BASE S/A; foto nº 29; escala 1 : 25.000

Montagem e tratamento gráfico: Marcelo Montañó; Lab-SIG; EESC/USP

O quadro já é outro 8 anos depois. Na foto 2, apesar da escala muito reduzida, pode-se observar com clareza que perto de 2/3 da área já está ocupada com edificações, especialmente moradias de baixa renda, como informado nas entrevistas. Resta ainda uma mancha de vegetação, que não existia de maneira tão definida em 1986, ocupando o 1/3 restante.

Foto 3: pantanal da zona leste, 2000

Fonte: SEHAB/RESOLO/PMSP – BASE S/A; montagem das fotos FX 049/0039; FX 049/0041; FX 050/0002; FX 050/0004; escala 1 : 5.000

Montagem e tratamento gráfico: Marcelo Montañó; Lab-SIG; EESC/USP

Na foto 3 a área já está quase que totalmente ocupada, com a mancha de vegetação observada na foto 2, drasticamente reduzida.

A título de exemplo da precariedade da situação do lugar, pode-se citar a reportagem da Folha de São Paulo¹⁰ de 01/01/2001 que registra a formação de um 'lixão' no interior do bairro, resultado tanto do fato do caminhão de coleta não passar em todas as ruas, quanto da atitude dos moradores de depositarem o lixo num terreno vazio, por falta de alternativa. Esta situação, que se agrava muito no período de chuvas devido às enchentes resultantes das

¹⁰ Caderno COTIDIANO, página C5

características da área e do entupimento dos bueiros com lixo, aumenta tanto os problemas de saúde pública, quanto os ambientais.

Objetivamente o colegiado possui muito pouco, para não dizer nenhum, instrumento de intervenção nesta situação pois sua solução implica a remoção das pessoas, a urbanização de áreas, a construção de novas moradias, a destruição das moradias irregulares, a recomposição das várzeas e a fiscalização para que o processo de ocupação não seja retomado. A solução é necessariamente o resultado de articulações em nível dos governos estadual e municipal. O papel que o CG pode desenvolver nesse caso é fundamentalmente o de articulador, de ponte entre os governos e as populações locais, especialmente para se tentar evitar que o processo de ocupação avance em outras direções, porque a situação específica do pantanal da zona leste já parece irreversível.

Há que se destacar que este assunto – o pantanal da zona leste – ganhou autonomia em relação ao colegiado pois as lideranças populares destas áreas constituíram canais de acesso direto ao Palácio dos Bandeirantes, cujos resultados não são analisados nesta tese. De acordo com E2, produziram-se iniciativas concretas na busca de uma solução para o problema, mas que tiveram abrangência ainda muito limitada¹¹, fruto da dimensão da ocupação irregular, dos custos envolvidos e da dificuldade de articulação com o nível municipal.

Os problemas de ocupação irregular da várzea na região de Mogi das Cruzes, estariam sendo equacionados pela Prefeitura municipal com a transferência de parte das ‘três ou quatro’ favelas existentes às margens do rio Tietê para conjuntos habitacionais de baixo padrão construídos pela própria Prefeitura. Apesar disso a ocupação continua, e a solução definitiva não poderá ser alcançada somente pela Prefeitura, havendo necessidade da participação do Estado (E3). Já em relação às mineradoras, os problemas ainda persistem, tendo recentemente chegado às páginas dos jornais, com o embargo de algumas delas.

O problema da mineração também é grande na região oeste, onde o maior deles seria o problema da lagoa de Carapicuíba. A ‘lagoa’, ao lado da qual existe um grande lixão¹², é na verdade uma gigantesca cava de mineração, que segundo os entrevistados estaria abandonada, preenchida por água que brota no local. Entretanto, de acordo com reportagem da Folha de São Paulo¹³ de 03/08/2001, pelo menos duas empresas ainda continuam minerando na lagoa, desrespeitando os limites impostos pelos órgãos competentes e

¹¹ De acordo com E2 a transferência de cerca de 700 famílias de áreas de risco e a urbanização de parte da área ocupada

¹² O maior lixão a céu aberto da região Metropolitana, fechado em abril/2001 (FSP 14/07/2001; Caderno COTIDIANO, página C5)

¹³ Caderno COTIDIANO, página C9

colocando em risco um interceptor da SABESP que transporta 8.000 litros de esgoto por segundo o qual, se for rompido, fará com que a água da lagoa invada a estação de tratamento, através da tubulação, causando enorme prejuízo.

A área da lagoa estava sendo utilizada como bota-fora de empreendimentos públicos e privados, especialmente o Rodoanel e o rebaixamento da calha o rio Tietê, ambas obras públicas. Apesar das dificuldades recentes, os entrevistados entendem que a situação, ao contrário do que ocorreu com o jardim pantanal, teve encaminhamentos que apontam para uma solução, mas que ainda não se concretizou. A participação de parte dos membros do colegiado neste processo foi significativa, como será apresentado no item 5d (atuação).

Os entrevistados são unânimes em registrar que lixões, aterros e botas-fora se espalham por todas as regiões da APA. Nestes são descartados todos os tipos de dejetos, inclusive lixo tóxico e hospitalar, sem qualquer tipo de controle das autoridades municipais. Tais problemas, somados aos esgotos clandestinos (domésticos e industriais) e às auto-fossas¹⁴, constituem os principais focos de contaminação dos ambientes e das populações humanas presentes, bem como de poluição dos corpos d'água em geral e mesmo do próprio rio Tietê. É importante destacar que tais problemas, em verdade conseqüências das ocupações irregulares anteriormente citadas, revelam uma conduta comum de quase todas as Prefeituras qual seja, a precariedade (ou a inexistência) de políticas de disposição de resíduos sólidos e de mecanismos efetivos de fiscalização.

Dentre os problemas com lixão, houve destaque para o lixão municipal de Mogi das Cruzes localizado no interior da APA. Em relação a Carapicuíba, o problema da lagoa apareceu como o mais relevante, apesar das dimensões do lixão.

Sobre o lixão de Mogi, E3 argumenta que o 'lixão' na verdade é um aterro controlado. Em sua entrevista cita comentário feito por um especialista consultado pela Prefeitura, segundo o qual não haveria problemas técnicos, inclusive de operação, com o 'aterro'. O único problema seria sua localização em área de APA. Todavia, na seqüência da fala, E3 admite não haver estudo científico disponível para saber se está havendo contaminação do lençol subterrâneo ou não.

As falhas na estrutura pública de fiscalização e controle das áreas preservadas, assim como a ausência de regras para adequação ambiental e licenciamento dos empreendimentos que já estavam inseridos na APA antes de sua criação, são apontados por E2 e E1 como fatores geradores de grandes problemas para o CG. Estes dois entrevistados também apontam a canalização indiscriminada de córregos e de corpos d'água, por parte dos gestores

¹⁴ esta é uma referência às fossas de um único estágio, sem impermeabilização

públicos, bem como a intensa impermeabilização do solo ao longo de todos os municípios da APA, como uma das grandes responsáveis pelas cheias que ocorrem regularmente em algumas regiões marginais ao rio Tietê.

Também foi apontado o desconhecimento da população em geral, e mesmo daqueles que exercem funções públicas nos municípios, sobre o que seja uma unidade de conservação, como um dos grandes empecilhos ao desenvolvimento de ações efetivas na direção da preservação da APA.

Dentre os outros aspectos levantados estão o freqüente desrespeito às áreas de proteção de mananciais, a ausência de reserva legal nos empreendimentos rurais localizados no interior da APA, o desmatamento acelerado da faixa de preservação ambiental do rio Tietê, bem como a destruição do patrimônio turístico existente, especialmente na região de Santana do Parnaíba.

8.3.2.4 COMPORTAMENTO DOS AGENTES

a. Indefinição dos direitos de propriedade

A maior parte da área da APA pertence a proprietários privados.

Embora utilizando argumentos distintos, E1, E2, E3 e E4 concordam que a instituição da APA cria indefinições quanto ao pleno exercício dos direitos destes proprietários, e que estas indefinições trariam entre as consequências certa aceleração da ocupação da área. Já E5 e E6 argumentam não ter opinião formada a respeito.

Para E2, a instituição da APA faz com que o valor da terra seja depreciado, como decorrência da percepção destas restrições, mesmo que muitas das restrições que o decreto de regulamentação da APA imponham sejam fundamentalmente aquelas já definidas em legislação anterior, não havendo restrição adicional significativa pelo fato de ser APA.

O que realmente muda é que a área passa a ser objeto de maior atenção tanto por parte da comunidade em geral, quanto das autoridades. Esta atenção acaba se traduzindo em maior vigilância, em denúncias, em reuniões, em contatos com políticos locais e regionais, em exposição na mídia, em resumo a área se torna mais visível para a sociedade, que passa a exigir respostas das autoridades. Trata-se, de um lado, mais da adição de restrições decorrentes da própria organização e pressão social que da constituição de legislação restritiva adicional, e de outro da alteração da percepção, esta de caráter muito mais psicológico, que os proprietários fazem das restrições às quais estão submetidos. Deve-se considerar também que se as restrições já se configuravam como possibilidades, a constituição da APA e a organização do colegiado, aumentam a chance de tais possibilidades se tornarem concretas.

Para E3, na região de Mogi das Cruzes, por exemplo, o entendimento de que não se poderia fazer nada na área levou as pessoas a abandonar seus terrenos e não pagar IPTU, o que acabou estimulando a ocupação por barracos e a conseqüente criação de favelas.

E1 entende que o rigor da legislação (lei estadual 5598/87, que criou a APA, e a lei 6766/79, a lei dos loteamentos públicos) é o grande responsável pela depredação da área por não oferecer alternativas aos proprietários, o que acabou por estimular a ocupação irregular através da cessão de cotas parte. Concorde, portanto, que a imposição de restrição, sem alternativa ou fiscalização, estimula e acelera a ocupação irregular.

O artigo 3º da lei estadual 5598/87, de criação da APA da Várzea, reproduzido abaixo, deixa evidente que as restrições impostas, fundamentalmente proibições relativas à modificação do uso e ocupação do solo, constituem fonte de conflitos com agentes privados locais.

‘Artigo 3.º - Na área de proteção ambiental ficam proibidos, salvo onde vier a ser indicado quando da regulação da presente lei:

I - o parcelamento do solo para fins urbanos;

II - a implantação de indústrias ou a expansão daquelas existentes;

III - a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais que importem em sensível alteração das condições ecológicas locais;

IV - o uso de técnicas de manejo do solo capazes de provocar erosão das terras ou assoreamento das coleções hídricas;

V - a remoção da cobertura vegetal natural’

Considerando que a regulamentação final (decreto 42.837 de 03/02/1998) demorou 11 anos para ser aprovada, é razoável supor que a tensão entre ocupação e preservação se amplificou, e que a incerteza resultante da combinação da demora para a regulamentação e com a ausência de monitoramento e de alternativa, constituiu-se numa espécie de incentivo à prática da ocupação irregular.

Esta situação parece que foi reconhecida pelo o artigo 12 do próprio decreto de regulamentação, que procurou contornar o problema de parte das ocupações irregulares da seguinte forma: “Os empreendimentos, obras e atividades existentes na área de proteção ambiental de que trata este decreto, aprovados e registrados até a data de sua publicação, são considerados regulares, ainda que em desconformidade com o que por ele disposto.”. Ao que parece, por paradoxal que seja, os demais – não registrados e não aprovados – também.

Como já foi dito, a disciplina do uso e ocupação do solo se estrutura a partir de um zoneamento, organizado em 3 zonas. A zona de vida silvestre, exigência da Resolução CONAMA 10/88¹⁵, é definida na lei de criação da APA (artigo 4º) como aquela onde existirem “remanescentes da flora natural existentes nesta área de proteção e as áreas definidas como de preservação permanente pelo Código Florestal”. No decreto de regulamentação (artigo 18) esta definição é ampliada: “A zona de vida silvestre, onde quer que se localize, compreende as florestas e as demais formas de vegetação natural referidas no artigo 2º da Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 - Código Florestal, e os remanescentes da vegetação nativa, primária ou secundária, no estágio médio ou avançado de regeneração da mata atlântica, definidos pelo Decreto Federal nº 750, de 10 de fevereiro de 1993.”

O citado artigo 2º do Código Florestal, que trata das áreas de preservação permanente, estabelece em seu parágrafo 1º que “A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social”. Da mesma forma, o Decreto Federal 750/93, já em seu artigo 1º, estabelece que “Ficam proibidos o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica”.

Neste sentido fica claro que os rigores do decreto de regulamentação da APA, relativamente à zona de vida silvestre, não são dados pela lei que a criou ou pelo decreto que a regulamentou, mas pelos dispositivos legais previamente existentes, relativos às áreas definidas como zona de vida silvestre¹⁶.

A zona de cinturão meândrico, constitui a área de várzea propriamente dita. Sua finalidade é “..o controle das enchentes, considerando-se suas características geomorfológicas, hidrológicas e sua função ambiental.”¹⁷. Nela são permitidas apenas atividades de lazer que não impliquem necessidade de edificações, estando vetadas (artigo 22) obras ou empreendimentos destinados à atividade industrial, mineraria, necrópoles, disposição de resíduos sólidos, fins habitacionais ou quaisquer outras que comprometam os fins para os quais a APA foi criada. Tais restrições, embora rigorosas, são absolutamente

¹⁵ Art. 4º. ‘Todas as APAs deverão ter zona de vida silvestre nas quais será proibido ou regulado o uso dos sistemas naturais’

¹⁶ E20 manifestou explicitamente seu entendimento de que o SNUC havia suprimido a exigência de zona de vida silvestre em APA. É fato que o SNUC não registra a necessidade de sua existência, mas também não determina sua supressão. Além disso, o SNUC não revoga a CONAMA 10/88, o artigo 2º da 4771/65 ou o Decreto Federal 750/83. Neste sentido, entende-se que permanece a necessidade de zona de vida silvestre nas APAs

¹⁷ parágrafo único, artigo 21 do decreto Nº 42.837, de 3 de fevereiro de 1998

compatíveis com a idéia de preservação da várzea e de certa forma relaxam o disposto no artigo 2º do Decreto Estadual 39.473/94, que estabelece as normas para a utilização das várzeas no estado de São Paulo, que proíbe qualquer utilização das várzeas quando há interesse ecológico determinado pelo Estado.

Na zona de uso controlado, ocupações e parcelamentos do solo são possíveis, desde que compatíveis com a necessidade de proteção da área.

No caso da lei 6766/89, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e também citada por E1, o parágrafo único do artigo 3º estabelece as situações em que “não será permitido o parcelamento do solo”. O item V deste parágrafo diz que esta proibição recai sobre “áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção”.

O conjunto de restrições legais impostas, combinada com a ausência de produção de alternativas aos proprietários, acaba por incentivar os mecanismos irregulares de ocupação da área. Dentre as estratégias de ocupação E1 relata uma que consiste em o proprietário vender a área para uma ‘associação de um movimento habitacional’, que por sua vez subdivide e revende a área aos moradores. Assim o proprietário fica livre de processos judiciais e a ‘associação’ já nasce com um forte caráter ‘social’, o que torna muito mais difícil qualquer processo judicial, ao menos em termos políticos. Ainda segundo sua opinião, a lei 5598/87, de tão rigorosa, ‘congelou’ a área de proteção ambiental e deu margem a inúmeras ações contra o Estado, por desapropriação indireta, o que teria feito a fortuna de muita gente.

Neste sentido, a ação do Estado teria estimulado a degradação da área que a APA pretendia proteger. A vila pantanal seria o exemplo mais acabado deste processo. Lá, de acordo com E2, as ocupações clandestinas foram ignoradas ou estimuladas pelos proprietários, utilizando a estratégia indicada por E1, a uma velocidade muito grande pois em 1 ou 2 anos havia 8.000 famílias morando na área, e isto teria ocorrido após a criação da APA. Entretanto, há que se considerar, como foi mostrado, que a lei que criou a APA e o decreto que a regulamentou, embora restritivos, se apóiam em leis e decretos já existentes, não criando restrições substantivas às que já existiam, de maneira que o estímulo à ocupação irregular resultaria da combinação de um conjunto de fatores, dentre os quais a legislação já existente, a mudança na percepção dos proprietários a partir da criação da APA e, da ausência de fiscalização e da constituição de alternativas por parte do poder público municipal e estadual.

A concordância da maioria dos entrevistados de que a ocupação da área da vila pantanal acelerou-se após a criação da APA, reforça a tese de que a indefinição dos direitos

de propriedade traz incertezas que tem como consequência um comportamento de antecipação da renda futura como forma de reduzir perdas, que se traduz no aumento da taxa de ocupação e destruição da área protegida. Nesta situação, a ação do poder público tem que ser muito estruturada tanto no sentido da fiscalização e do monitoramento, quanto da busca de alternativas para minimizar o conflito. Todavia, ainda que certamente a demora de 11 anos para a regulamentação da APA tenha estimulado as ocupações irregulares, não se pode creditar exclusivamente à legislação que criou e regulamentou a APA a responsabilidade pela criação de incertezas para os proprietários.

Para E5, os problemas com o jardim pantanal já estavam consolidados quando do decreto de regulamentação que criou o CG. E5 reconhece o conflito e entende que a ação do Estado em relação aos invasores de áreas protegidas deveria ser no sentido de constituir pactos, onde os interesses dos particulares pudessem ser contemplados de alguma forma. Tal estratégia deveria ser utilizada visando integrá-los no processo de fiscalização e evitar a continuidade das invasões, especialmente porque estes processos de ocupação irregular tendem a se organizar socialmente, criando pressões políticas que demandam a instalação de equipamentos urbanos que, uma vez obtidos, criam estímulos para novas invasões. A participação da comunidade é fundamental para que esta lógica seja contida. As alianças e iniciativas necessárias para que tal mecanismo de fiscalização se estruture, são muito complexas.

Outro aspecto que tem um impacto importante no estímulo a degradação são os conflitos de competência entre as esferas da administração pública, relativamente à fiscalização da área. Ainda que a APA da Várzea tenha sido criada pelo Estado, a atribuição constitucional para o controle sobre o uso e ocupação do solo é municipal. A qualidade do relacionamento entre os executivos municipal e estadual constitui verdadeiro 'custo de transação', com influência direta sobre a possibilidade, e a efetividade, de acordos inter-institucionais que objetivam a fiscalização. Assim, dificuldades de relacionamento entre estas esferas de poder – como as relatadas por E2, especialmente quando da gestão Jânio Quadros na Prefeitura e Quércia no Estado – acabariam por favorecer comportamentos degradadores do meio ambiente, por desenvolverem nos agentes privados a percepção da ausência de fiscalização e o consequente sentimento de impunidade.

E4 também concorda que a indefinição dos direitos de propriedade possa acelerar a degradação da área, mas mostre-se esperançoso de que através da educação ambiental esta dinâmica possa ser contida. Em seu entendimento, portanto, tais comportamentos resultariam mais da ignorância das pessoas em relação ao impacto de suas ações sobre o ambiente, que de estratégias motivadas por interesses.

Uma iniciativa interessante para criar incentivos que reduzam a pressão sobre o abandono e a ocupação clandestina da área foi conduzida no município de Mogi das Cruzes. Trata-se da lei municipal 5.000, de dezembro/1999 (Anexo B), que oferece descontos progressivos no IPTU, até o limite de 100%, aos proprietários que mantiverem porções de seu território na APA, preservados. Isto os incentivaria a cuidar da área reduzindo o abandono e os riscos de invasão ou degradação.

A iniciativa é muito recente e ainda não pode ser avaliada, mas E3 mostrou-se bastante esperançoso com os resultados. A lei, todavia, não trata dos impostos atrasados, o que pode constituir ainda uma espécie de ‘contra-incentivo’ importante à esperada conduta ‘preservacionista’ dos proprietários. Também é importante lembrar que, ainda de acordo com E3, embora o número de pequenos proprietários na região seja grande, a maior parte da área da APA, no município de Mogi das Cruzes, pertence a apenas dois proprietários: um médico e um empresário da mineração. E3 declara que ambos estariam dispostos a adotar atitudes compatíveis com a preservação das áreas.

Caso esta iniciativa se mostre bem sucedida, especialmente em relação aos proprietários menores, poderia ser expandida para outros municípios que compõem a APA, momento em que o colegiado teria importante papel como agente articulador junto às demais municipalidades. Há que se destacar que, de acordo com E3 e E4, o Colegiado Gestor da APA esteve envolvido nas discussões que culminaram com esta legislação, ainda que o nível do envolvimento não tenha sido detalhado.

b. Valorização do bem ambiental

Todos os entrevistados concordam que a percepção geral sobre a várzea é uma percepção negativa e que, portanto, a população não vê a várzea como um bem ambiental valioso e que mereça ser protegido, o que faz com que, no entendimento de E5, as pessoas estejam muito mais dispostas a se organizar para ‘se proteger’ da várzea do que para protegê-la. Este mesmo ‘status’ negativo é estendido a outros ecossistemas, tais como a restinga e o mangue (E6). Dentre as consequências desta percepção, que resultou do processo histórico de construção das cidades e da produção dos significados dos espaços que a compõem, estaria o desenvolvimento de comportamentos ‘degradadores do meio ambiente’, de difícil modificação.

Para E1, as várzeas sempre foram colocadas em segundo plano na ocupação territorial de São Paulo, e já nos idos de 1580-1600 a Câmara Municipal de São Paulo teria decretado as várzeas como local para despejo dos dejetos da cadeia pública, revelando o simbolismo de sua baixa valorização pela sociedade. Historicamente se desenvolve e se

consolida a percepção da várzea como local de lançamento de esgotos, de sujeira e de inundações, sinônimo de degradação do patrimônio particular e portanto sem atrativo comercial. Tais áreas representavam uma limitação para a expansão urbana e passaram a ser alternativa para moradias de baixa renda, reunindo toda a sorte de excluídos sociais.

De acordo com E3, e como consequência desta percepção negativa, desenvolveu-se na região de Mogi das Cruzes o hábito de ocupar as cavas abandonadas pela mineração (inicialmente de argila e depois de areia) localizadas nas áreas de várzea e arredores, para destinar o lixo da cidade, o que acaba reforçando o senso comum em relação a várzea. A percepção negativa sobre a várzea teria se interiorizado inicialmente nas comunidades que vivem próximas a este espaço e depois na sociedade em geral, o que explicaria, em parte, a permanência das atitudes degradadoras.

E4, também concorda que a população não valoriza a várzea como um atributo ambiental, mas entende que isto pode mudar a partir de iniciativas de educação ambiental. Critica as posturas que transferem toda a responsabilidade para a própria população e acredita que na medida em que as pessoas forem informadas da importância deste ecossistema para o equilíbrio ambiental das regiões, seus comportamentos se modificarão. Tal raciocínio é compartilhado por E6, que acrescenta que para parte dos conselheiros a experiência de participar do CG teria cumprido este papel já que no início alguns deles teriam esta mesma percepção negativa da várzea, mas que a participação fez com que esta visão fosse modificada.

Esta argumentação reduz a importância das contradições decorrentes dos interesses econômicos sobre a área, ainda que não as negue, transferindo para a esfera da desinformação grande parte da responsabilidade do problema. Informar e formar a população em geral a respeito da importância das várzeas estaria entre as tarefas mais importantes e imediatas de serem conduzidas. Esta tarefa, entretanto, não será muito fácil pois o desconhecimento geral, incluindo aí autoridades, é muito grande. As pessoas querem proteger o rio Tietê, que é valorizado pela sociedade, mas não compreendem o papel que as várzeas têm nesse processo pois não teriam cultura para isto (E1).

Não se trata, obviamente, de negar a importância da educação ambiental no processo de modificar os entendimentos que as pessoas em geral fazem sobre as áreas de várzea, mas reconhecer a necessidade de que neste processo educativo sejam explicitados os próprios mecanismos através dos quais as escolhas que acabaram por privilegiar as intervenções que destroem as várzeas, foram sendo feitas. Deve-se evitar as argumentações de caráter tecnicista e supostamente apolítica, que desconsideram que foram as escolhas acumuladas ao longo dos anos que produziram as degradações que hora se quer remediar.

E5 é cético quanto a possibilidade do desenvolvimento de uma valorização do tipo bucólica de áreas naturais em regiões altamente urbanizadas, como é o caso de grande parte da área da APA. O fato da várzea propriamente dita ser percebidas como ‘fétida e vetor de doenças’; da área da APA da Várzea não se constituir numa unidade territorial no imaginário das inúmeras comunidades que a compõe; associado a forte pressão imobiliária, dificultaria ainda mais esta possibilidade. Para ele, isto seria possível em cidades menores onde a presença de áreas rurais faz parte da experiência objetiva das pessoas.

O entendimento geral, portanto, é de que as várzeas são pouco valorizadas, que esta desvalorização se desenvolveu historicamente e se traduz em comportamento degradadores do meio ambiente.

c. Atuação das esferas de governo / cultura organizacional

A atuação dos representantes das esferas governamentais é central para o sucesso de arranjos institucionais como o CG, seja porque são eles que possuem a autoridade legal para a administração da APA; seja porque são eles que têm acesso aos aparelhos administrativos que controlam os recursos necessários ao exercício efetivo da gestão; ou seja porque são os depositários da história institucional, traduzida em ‘habitus’, da gestão de espaços públicos ou de espaços que estão sob tutela do poder público (para E2, por exemplo, foi mais fácil o CG negociar com os funcionários das empresas privadas, no caso do pólo petroquímico, do que com os funcionários das empresas estatais, nos casos do Rodoanel, do rebaixamento da calha do Tietê e da lagoa de Carapicuíba).

Para E2 tem havido uma gradativa perda de poder dos órgãos do Estado para novos fóruns, dos quais o CG seria um exemplo, que estão se formando seja como resultado da maior organização e participação da sociedade, seja por uma orientação política que prega a redução da participação do Estado na vida social em geral.

A consolidação destes novos fóruns, bem como uma definição clara do papel que devem exercer, exige a superação de várias dificuldades, dentre as quais a resistência dos próprios funcionários dos órgãos da administração pública em compartilhar decisões, acordos e negociações antes restritas à estrutura do Estado, especialmente nos processos de licenciamentos ambientais relativos a empreendimentos públicos, onde o Estado empreende, financia, aprova e fiscaliza.

Mesmo em relação aos empreendimentos privados, todo o processo de licenciamento fica, num certo sentido, restrito aos órgãos públicos, com pequena participação da sociedade, participação esta que só poderá ser exercida se o DAIA/SMA entender que há necessidade de EIA-RIMA. Do contrário, como dito na introdução dos estudos de caso, o CONSEMA –

‘locus’ da participação da sociedade civil – sequer fica sabendo. No caso de empreendimentos localizados em APA, não há nenhum destaque à participação do Colegiado Gestor ou seja, o colegiado participa do processo de licenciamento como qualquer outro agente da sociedade. Isto não parece correto, considerando que o colegiado é criado como uma estratégia de permitir a participação social na gestão da APA.

A dificuldade de aceitação da participação social por vezes busca legitimidade na argumentação técnica, já que também fazem parte do CG representações com pequeno conhecimento técnico e, portanto, pouco legítimos aos detentores deste saber específico.

A ausência de uma cultura que valorize a descentralização dos processos decisórios, mesmo que de forma consultiva, é também evidenciada no comportamento de executivos municipais, como o atribuído ao antigo prefeito de Mogi das Cruzes que, de acordo com E3, não permitia sequer que ele participasse das reuniões do CG, além de não promover qualquer iniciativa de interlocução com as cidades da região. Ou ainda, como relata E4, na necessidade de que alguém receba os louros do empreendimento, que haja um político ‘dono da obra’ para que ela seja aprovada e implementada.

E1, apesar de reconhecer as dificuldades, é da opinião de que parte dos técnicos da SMA apóiam a proposta de uma APA gerida por um CG pois percebem a necessidade do contato mais direto com os interesses presentes na área para potencializar a preservação, e reconhecem a dificuldade que eles próprios têm de fazê-lo a partir da estrutura da SMA, por conta dos processos de reforma do Estado em curso.

Em seu entendimento os órgãos do Estado deveriam se unir de forma mais efetiva ao colegiado, pois este é o caminho mais adequado para se envolver a sociedade e constituir uma ‘democracia técnica’, igualmente fundamental para se promover a gestão participativa em APAs. Entretanto, o Estado – como estrutura – parece não perceber esta importância. Além disso, ainda segundo E1, no caso específico da SMA, as principais dificuldades para o adequado funcionamento do CG estariam localizadas na própria direção, que não demonstraria interesse em fortalecer a proposta, tendo recusado vários pedidos de audiência para tratar da posição da SMA em relação à APA.

Os demais entrevistados também fazem coro com relação a desarticulação da atuação dos diversos órgãos envolvidos com a problemática ambiental. Para E3, E4 e E5 não só o apoio da SMA ao CG é muito tímido, mas o próprio Estado não participa do CG com todas as forças que tem, de maneira que além do envolvimento prático ser pequeno, eles simplesmente não conversam entre si, não se entendem e ainda por cima disputam quem vai ficar com o mérito dos projetos, o que faz com que as coisas demorem muito a andar. Mesmo dentro da mesma Secretaria parecem surgir orientações e linhas filosóficas distintas,

e isto não depende de quem esteja ocupando a pasta. E4 também comenta que os governos municipais participam pouco e são pouco articulados com a esfera estadual.

Sem um apoio efetivo das direções dos órgãos públicos, bem como sem uma definição clara e precisa da posição do CG na estrutura de decisão e implantação de políticas públicas ambientais, é praticamente impossível que o CG possa cumprir o papel para o qual foi concebido. Como exemplo, E3 relata, a partir de sua experiência pessoal numa administração municipal, que sem apoio dos prefeitos os representantes não se sentem motivados a participar, o que se traduz em dificuldades muito objetivas como a falta de quorum para as reuniões. Para ele, o envolvimento dos funcionários públicos com iniciativas ambientais depende de uma posição clara e forte do executivo municipal, o que valeria para a esfera pública em geral. Ainda no caso específico da esfera municipal, E3 também entende que de uma forma geral a motivação dos prefeitos com a temática ambiental depende dos recursos financeiros envolvidos e dos dividendos políticos que podem obter.

A falta de uma posição clara do Estado e das Prefeituras em relação a APA também se traduz na falta de orientações para a atuação de seus representantes no CG, fazendo com que na maioria das vezes eles estejam representando a si próprios (E5), chegando a produzir situações nas quais representantes do Estado acabam assumindo posturas mais próximas de representantes da sociedade civil, como comenta E6, sem entretanto detalhá-las. Este quadro geral só se modificaria nas situações em que os governos, em qualquer nível, tivessem interesses em empreendimentos específicos. Nestas situações os representantes receberiam orientações sobre os posicionamentos que deveriam adotar.

Tais indefinições acabam gerando um certo cansaço, tanto para os representantes do poder público quanto para os da sociedade civil, enfraquecendo o CG.

d. Participação da sociedade civil

A questão da participação da sociedade civil no processo de gestão da APA é resultado da luta por ampliação dos espaços democráticos na sociedade em geral, especialmente a partir do crepúsculo do regime militar. Este debate se desenvolve de maneira muito mais tensa em outros campos da vida social, como nas relações entre empresários e trabalhadores, onde já a partir da década de 70 esta questão está posta, vindo a difundir-se nos anos 80, (DONADONE & GRÜN, 2001). O CONSEMA, os Comitês de Bacia e os Consórcios Intermunicipais são arranjos institucionais que antecederam ao Colegiado Gestor das APAs, e que se inserem no conjunto de experiências que pretendem oferecer espaços objetivos à participação da sociedade civil.

El reconhece que a tendência para a ampliação e difusão dos espaços de decisão que contam com a participação da sociedade civil em geral, através de colegiados e conselhos, segue na direção da democratização das informações.

O termo participação não possui um significado dado a priori, já que é polissêmico. A forma, portanto, que uma dada experiência participativa adquire, resulta da disputa conduzida pelos interesses dos agentes envolvidos e, no caso da maioria das APAs estaduais, há apenas um agente bem posicionado: o governo. Não se trata de reduzir a importância das ONGs, mas de reconhecer que neste processo em particular, os espaços para a participação social resultam mais de uma racionalidade, balizada por parâmetros democráticos, que se consolida na sociedade em geral e que exige cada vez mais o envolvimento dos cidadãos nas decisões de governo, que de sua capacidade de mobilizar a sociedade em nível regional em torno desta questão. Obviamente as ONGs ambientalistas, como tantas outras organizações sociais comprometidas com a democratização da sociedade, participam deste debate mais geral, posicionando-se em relação aos interesses em jogo. Desta forma, a participação da sociedade no processo de gestão da APA acaba sendo, em boa medida, resultado de uma concessão daqueles que ocupam as esferas de decisão, mesmo que depois a luta no interior do Colegiado Gestor modifique seu próprio formato.

No caso específico da APA da Várzea do Tietê a participação da sociedade civil se torna possível a partir do decreto de regulamentação 42.387/98, que no artigo 33 explicita que “Com o objetivo de se promover o gerenciamento participativo e integrado e de se implementarem as diretrizes das políticas nacional, estadual e municipais do meio ambiente, fica criado o Colegiado Gestor da Área de Proteção Ambiental da Várzea do Rio Tietê.”

O Colegiado Gestor desta APA é, portanto, um espaço institucional extremamente recente, criado para viabilizar a participação da sociedade civil na administração da APA, a qual continua a ser uma responsabilidade do poder público, conforme definido no artigo 31 “A administração da área de proteção ambiental será feita pela Secretaria do Meio Ambiente, nos termos do preceituado no artigo 193, inciso III, da Constituição do Estado.”

O parágrafo 4º do artigo 36 estabelece que “As entidades da sociedade civil cadastradas junto à Secretaria do Meio Ambiente elegerão seus representantes no Colegiado Gestor, na forma que dispuser o Regimento Interno.”. O artigo 37 define que podem se cadastrar representantes:

- I – do setor empresarial da indústria, do comércio, da agricultura, do ramo imobiliário, do lazer e do turismo;
- II - das associações civis, profissionais, de ensino e técnico-científicas;

III - dos sindicatos de trabalhadores;

IV - das organizações ligadas à defesa do meio ambiente.

No caso da APA da Várzea, o processo de escolha dos novos representantes da sociedade civil¹⁸ segue o 'script' desenhado pela SMA quando da composição do primeiro mandato, parecendo haver apenas um esforço de ampliar o cadastro inicial e dar maior visibilidade e legitimidade ao processo pois, de acordo com E2, o cadastro da SMA era composto basicamente por ONGs ambientalistas.

A composição desta representação é diferenciada entre as regiões leste e oeste da APA. Na região leste a maior participação é de ONGs ambientalistas e de Associação de Moradores, especialmente as do jardim pantanal. Já na região oeste prevalecem as Associações de Moradores, no caso de alta renda (condomínios como Alphaville e Tamboré).

E4 reputa a participação da sociedade civil como fundamental pois oferece uma referência de atuação, um norte, aos órgãos oficiais. Entretanto, reconhece que a participação popular é ainda muito pequena e que os conselhos (CONDEMA, Conselho Tutelar etc) ainda não funcionam adequadamente pois não interessaria ao executivo fazê-los funcionar. Apesar disso, entende que apenas esta participação poderá modificar o 'estado das coisas'.

Para E5, a participação social aumenta a heterogeneidade da gestão pública, dando por um lado maior capilaridade e efetividade à esta ação, e por outro maior controle social sobre as ações do próprio Estado. Todavia, entende que a sociedade civil brasileira ainda está organizada de maneira muito dependente das iniciativas individuais, o que constitui evidente fragilidade pois a representação acaba se desarticulando com a saída destes indivíduos. Neste sentido, a pequena participação social não seria responsabilidade exclusiva do executivo, mas também do próprio estágio de organização da sociedade brasileira.

Os entrevistados E1, E2 e E6 aproximam-se de E5 quando entendem que dentre os grandes problemas para a participação da sociedade civil está o desconhecimento geral que seus representantes possuem sobre aspectos básicos: o que é um colegiado? o que é um fórum de discussão? o que é um debate? como encaminhar uma discussão? como produzir uma solução? para quem encaminhar? etc. Tal desconhecimento também se observa nos aspectos estritamente ambientais dos problemas sobre os quais devem manifestar-se.

¹⁸ realizado no primeiro semestre de 2001

Mesmo os limites de atuação do Colegiado Gestor são pouco compreendidos pelos representantes, que muitas vezes parecem esperar que o CG tenha poder de polícia, e que suas decisões sejam automaticamente implantadas, não entendendo que ele, na verdade, não é deliberativo e que o cumprimento das decisões que tome depende de sua capacidade de articulação política com outras esferas e com a estrutura da SMA. A questão é tratada como um problema de aprendizado, resultante da falta de conhecimentos, de experiência e de entendimento dos representantes em relação ao papel e ao efetivo poder de deliberação de uma institucionalidade como o CG. Nessa perspectiva, a modificação deste quadro é função do tempo necessário para que as pessoas adquiram experiência.

E5, entretanto, não crê que o problema da participação se traduza simplesmente num problema de aprendizagem, pois isto se resolveria com iniciativas como cursos de formação, por exemplo. Em seu entendimento o grande empecilho é a conduta autoritária do aparelho de Estado, que é histórica. E5 ainda sugere que não há efetivo interesse de aumentar e qualificar esta participação. Em seu entendimento, é fundamental que se localize o CG na estrutura decisória das questões ambientais do Estado de maneira clara e objetiva, sem o que seu papel será sempre secundário.

Para E1, E2 e E6, a participação dos representantes costuma ser pautada, ao menos no início, por seus interesses particulares. Assim, a preocupação com o 'meio ambiente' começaria com a preocupação com o 'meu ambiente', e a participação dos representantes da associação do jardim pantanal é apontada como um exemplo desta situação. Estas pessoas mostravam-se mais preocupadas com os problemas do bairro do que com a APA e sua participação no CG talvez constituísse uma estratégia na busca de seus objetivos. Para E2, os representantes da associação de moradores do jardim pantanal se acham prejudicados com a instituição da APA, mas sua participação no CG os fez entender que ocupam uma área inadequada, embora não possuam outra alternativa. Não se pode esquecer que o governador Mário Covas aprovou dois decretos orientados à busca de solução aos problemas do jardim pantanal, o que evidencia a força deste grupo.

Pode-se afirmar, entretanto, que a participação da associação dos moradores dos condomínios de alto padrão, na porção oeste da APA, motivada principalmente pela luta contra o lixo de Carapicuíba, obedece a razões semelhantes aos moradores do jardim pantanal. Tais situações teriam em comum a existência de motivações decorrentes de problemas localizados, as quais podem desaparecer na medida em que os problemas forem sendo resolvidos ou que se perceba que a participação no CG não constitui alternativa para fazê-lo.

Para E5, a questão da representação evoluirá na direção da profissionalização dos representantes. Em seu entendimento, a participação em entidades da sociedade civil, independente de sua motivação inicial, cria espaços que podem servir de porta de entrada no aparelho de Estado e em empresas de consultoria. Isto faria parte tanto das estratégias individuais de sobrevivência, quanto das estratégias de cooptação destes órgãos. A cooptação seria tão mais bem sucedida quanto mais estas lideranças passassem a depender da aprovação de financiamentos de órgãos públicos e privados.

Desta maneira, o aumento da disposição para a participação sistemática concorre com as absolutamente legítimas demandas individuais pela sobrevivência. Não que as pessoas percam seus ideais ou suas esperanças, mas é que as pessoas precisam dedicar-se também à satisfação de suas outras necessidades: à construção de suas carreiras, à família e outros interesses, reduzindo assim sua condição/disposição para serem representantes em organismos como o CG da APA, a menos que consigam compatibilizar estes aspectos.

Para E5 só deverão permanecer neste processo as entidades da sociedade civil que estiverem mais preparadas do ponto de vista de pessoal, de disponibilidade de tempo, da capacidade de elaborar propostas etc, já que haveria também uma tendência de seletividade pautada por critérios técnicos, que não descarta a participação popular em geral mas qualifica e seleciona os problemas por ela levantados, subordinando-os às abordagens apresentadas segundo os padrões da legitimação técnica.

É necessário considerar que aqueles que conseguem aproximar sua atividade profissional da temática ambiental, ou então que possuem grande autonomia em seu trabalho, ou ainda que possuem renda que lhes permita dispor de seu tempo de maneira mais livre, também são candidatos a ocupar tais representações.

Existem outras compreensões. E3, por exemplo, entende que a participação da sociedade civil é motivada por um desejo de cidadania, já que não existem incentivos econômicos ou de poder para que as pessoas participem. Já para E4 a sociedade civil é muito forte porque vive os problemas diretamente e tem condições de articular-se com as universidades para buscar argumentação técnica, bem como de pressionar os políticos.

Entretanto, E3 e E4 não desenvolvem nenhuma reflexão quanto às dificuldades para a sustentação desta participação, ou das dificuldades para construir articulações com as universidades ou pressionar os políticos, e ainda que exista um evidente fundo de verdade em suas argumentações, elas não conseguem responder a questão de como compatibilizar a necessidade de sobrevivência das pessoas com o desejo de militar na causa ambiental, quando elas não trabalham em atividades diretamente ligadas ao tema ou não são donas de seu próprio tempo de trabalho.

Como síntese, se pode dizer que a presença de representantes da sociedade civil no CG da APA decorre de uma estratégia de aumentar a participação da sociedade em geral nas decisões públicas. Tal participação costuma ser motivada, ao menos para uma parcela dos representantes, pelo interesse na resolução de problemas localizados. Esta participação também encontra dificuldades decorrentes do desconhecimento que os representantes têm dos trâmites e procedimentos próprios a um fórum de discussão, bem como de seu poder decisório. O tempo e a experiência com os problemas fazem com que as pessoas compreendam a dimensão das questões que estão discutindo. Há que se considerar, entretanto, que o próprio fortalecimento do CG terá como consequência uma maior seletividade da representação da sociedade civil.

8.3.2.5 COLEGIADO GESTOR

a. Criação

Com já dito anteriormente, a criação do colegiado foi definida no decreto de 1998 como uma estratégia para permitir a participação da sociedade na gestão da APA. No estado de São Paulo, a primeira experiência de participação social na gestão de uma APA estadual ocorreu na APA Parque e Fazenda do Carmo, onde o Decreto 37.678/93 estabelecia (artigo 15) a criação de um 'Conselho Consultivo' composto por 3 representantes da Secretaria do Meio Ambiente, 3 representantes da Prefeitura do Município de São Paulo, e representantes da Sociedade Civil e 1 representante das Universidades.

Para E2, a idéia de compartilhar a responsabilidade pela gestão com a sociedade civil seria uma decorrência das experiências com os Comitês de Bacia, os quais, por sua vez, foram inspirados na experiência francesa de gestão de recursos hídricos. Já para E1, a idéia de colegiado fundamentou-se na compreensão da necessidade de produzir uma solução que acomodasse os interesses dos gestores públicos com a necessidade de participação ou seja, a divisão de poderes entre o Estado (que criou), a Prefeitura (que tem a tutela do uso e ocupação do solo) e a Sociedade Civil (por uma concepção de descentralização e participação).

O colegiado da APA da Várzea nasce tripartite e paritário, sem poder deliberativo e nem mesmo com a denominação de 'consultivo', como ocorreu na APA do Carmo, mas com uma importância diferenciada por ter sido o primeiro CG tutelado exclusivamente pelo Estado¹⁹, com a missão de ser uma referência, um modelo a ser copiado pelos demais CGs que deveriam surgir (E1).

¹⁹ no caso da APA do Carmo, a tutela do colegiado é dividida entre o Estado e a Prefeitura Municipal

E2 e E5 destacam a importância que o então representante da OAB no CONSEMA, Horário Peralta, teve na criação deste colegiado dado que embora representasse a sociedade civil, tinha legitimidade e acesso às estruturas do Estado, tendo participado inclusive da equipe que coordenou diagnóstico inicial da área e elaborou minuta do segundo decreto de regulamentação, além de ser eleito o primeiro presidente do CG²⁰. Há que se destacar que dentre os 3 colegiados gestores existentes este é o único presidido por um representante da sociedade civil, evidenciando a grande capacidade de articulação quando da constituição da primeira diretoria.

E6 considera a não inclusão do termo ‘consultivo’ no decreto de regulamentação da APA, que cria o CG, uma falha. Apesar disso, entende que nenhuma questão importante para a APA da Várzea passou por fora do CG. Entretanto, a consequência objetiva deste fato é que os órgãos responsáveis pelos licenciamentos de atividades, seja no Estado, seja nas Prefeituras, não estão obrigados a consultar o CG para emitirem seus pareceres.

b. Estruturação inicial

O colegiado foi estruturado com 36 membros titulares, representando paritariamente o Estado, as Prefeituras e a Sociedade Civil. Cada titular possui seu suplente.

De acordo com E2, optou-se pela participação de representantes de todos os municípios para que ninguém se sentisse excluído. Esta compreensão veio da experiência do Comitê de Bacia do Alto Tietê, no qual a condição de suplente de algumas Prefeituras teria gerado insatisfações e dificuldades para o andamento dos trabalhos nas reuniões. Assim, considerou-se melhor formar um colegiado grande que deixar alguma Prefeitura fora da condição de titular. Todavia, reconhece-se que esta grande quantidade de membros também dificulta o andamento das coisas do colegiado (E6).

Inicialmente a secretaria executiva do colegiado era ocupada pelo gabinete da Secretaria de Recursos Hídricos do Estado (SRH), mas posteriormente passou a ser ocupada pela SABESP, que também pertence a SRH. Para E2 esta mudança foi oportuna para a SABESP, que tem como estratégia se constituir numa companhia de saneamento ambiental, e a participação em conselhos como o CG da APA agrega valor à imagem pública da empresa.

Para E4 os dois anos iniciais de funcionamento do CG foram de formação, já que ninguém sabia muito bem como o colegiado funcionaria. Neste período, o primeiro grande

²⁰ não mais representando a OAB, mas uma ONG ambientalista

esforço do colegiado foi o de procurar delimitar as áreas que precisariam ser protegidas e o grau de proteção/restrrição de cada uma delas.

No esforço de estruturar-se (compra de equipamentos, mobiliário etc.), e considerando que não possui recursos financeiros de nenhuma espécie, o colegiado solicitou verba ao FEHIDRO. O recurso teria sido aprovado, mas o desembolso ainda não foi feito. Outra iniciativa na mesma direção foi a solicitação de uma sala no Parque Ecológico do Tietê, que é do Estado, para sede. Esta ainda não foi atendida e o colegiado continua sem sede.

De uma forma geral, os entrevistados entendem que quem deve conduzir a estruturação inicial do CG é o próprio Estado. Para E6 isto tem sido feito pela CPLA 'na medida do possível', que fornece: xerox, telefone, lista de cadastro, disponibilidade de sala para reuniões etc, bem como contratou diagnóstico ambiental – produzido pelo IPT – para a APA.

E3, E5 e E6 consideram positiva a composição tripartite-paritária e entendem que ela não se traduz, na prática, num arranjo do tipo 2/3 (Estado + Prefeituras) e 1/3 (Sociedade civil), isto porque Estado e Prefeituras são agentes muito distintos, com interesses diversificados e heterogêneos que não se compõem com facilidade. Para E5, talvez seja mais fácil uma composição do tipo 'Sociedade Civil + Prefeituras' de um lado e 'Estado' de outro, mas mesmo que existisse a possibilidade de 2/3 do CG estarem sob controle dos setores públicos isto seria, ainda no entendimento de E5, uma composição legítima pois os governos foram eleitos democraticamente.

E4, por outro lado, não entende assim. Embora considere importante que o CG seja tripartite e paritário, e veja esta solução como função de uma tendência mais geral, na qual o município está se tornando o executor de inúmeras iniciativas públicas, o que facilitaria a participação da sociedade civil, também considera que as Prefeituras e o Estado possam se unir contra a sociedade civil, quando isto interessar. Cita como exemplo a última eleição do sub-comitê de bacia do Alto Tietê, representantes dos poderes públicos do Município e do Estado teriam se unido para garantir a presidência do sub-comitê, sem que a sociedade civil tivesse conseguido se articular para lidar com esta situação.

c. Função

Pode-se começar a pensar a função do CG a partir do que está definido no decreto de regulamentação da APA, que o criou. Como já dito anteriormente, o artigo 33 estabelece o objetivo de sua existência: "promover o gerenciamento participativo e integrado e de se implementarem as diretrizes das políticas nacional, estadual e municipais do meio

ambiente”. Neste sentido, o CG teria não apenas a função de se constituir em canal de participação da sociedade na gestão da APA como também de contribuir, a partir das articulações que é capaz de mobilizar, a própria implantação das diretrizes das políticas ambientais.

O artigo 34, define as atribuições do colegiado, respeitado o disposto no artigo 31 (que estabelece que a gestão da APA será feita pela SMA/SP)²¹:

- I - propor planos, programas, projetos e ações aos órgãos públicos, às organizações não governamentais e à iniciativa privada, com o objetivo de garantir os atributos ambientais e a manutenção dos recursos naturais existentes nessa área;
- II - acompanhar o desenvolvimento dos planos, programas, projetos e ações propostos;
- III - promover e participar da articulação dos órgãos públicos, instituições financeiras, organizações não governamentais e da iniciativa privada, para a concretização dos planos e programas estabelecidos;
- IV - propor formas de cooperação entre os órgãos públicos e a sociedade civil, para a realização dos objetivos da gestão dessa área de proteção ambiental;
- V - promover a articulação com os Municípios cujas atividades possam interferir nos objetivos dessa APA e nos recursos naturais nela existentes, com o propósito de compatibilizarem-se os planos e programas desses Municípios com as necessidades de conservação dessa área;
- VI - aprovar os documentos e as propostas encaminhadas por suas câmaras técnicas;
- VII - elaborar e aprovar o Relatório de Qualidade Ambiental dessa APA;
- VIII - manifestar-se sobre as questões ambientais que envolvam a proteção e a conservação da APA Várzea do Rio Tietê, ressalvadas as competências fixadas em lei;
- IX - fomentar a fiscalização integrada de forma a proteger os atributos da APA;
- X - elaborar e aprovar seu regimento interno;
- XI - promover as articulações necessárias para garantir o reassentamento das populações a serem realocadas em áreas apropriadas.

Observando-se os itens anteriores, fica evidente que o colegiado é concebido como elemento articulador²² (itens III, IV, V, IX e XI) entre as propostas e planos estabelecidos

²¹ o grifo nosso

²² as atribuições do Colegiado Gestor da APA de Jundiá – Cabreúva são praticamente as mesmas. No caso da APA do Carmo, o decreto é menos específico em relação às atribuições.

para a área – até pelo próprio colegiado – e os agentes envolvidos direta e indiretamente na sua implementação, inclusive aquelas articulações que envolvam o reassentamento das populações. Espera-se também que o colegiado seja capaz de potencializar a fiscalização sobre a área.

Outro aspecto que fica claro é que também esperar-se que o colegiado tenha condições de propor e acompanhar as soluções para os problemas da APA (I, II) e o Relatório de Qualidade Ambiental (VII), além das competências relativas ao seu próprio funcionamento. Trata-se, sem sombra de dúvidas, de um conjunto ambicioso de atribuições.

Mas o que é (ou o que não é) o colegiado? Qual sua ‘identidade’? Para E1 o colegiado não é uma ONG ambientalista porque não tem o papel de denunciar; não é entidade do Estado ou entidade de representação da Prefeitura, porque não tem a função de deliberar ou de emitir parecer sobre outorga, não emite ato ordenatório nenhum.

Na perspectiva dos entrevistados, a função básica do colegiado é constituir-se enquanto espaço de articulação das questões ambientais relativas à APA da Várzea, emitindo recomendações que tenham por objetivo principal aprimorar o processo de licenciamento ambiental. Para E1 o colegiado é uma Câmara de Arbitragem, onde ressoam os diversos interesses da sociedade. Nesse sentido ele não decide, não deve ser deliberativo mas sim ser consultado e recomendar a quem tem poder que o faça. Para E2 o CG deve ser ‘consultado’ quando da elaboração de medidas compensatórias.

No entendimento de E6, o colegiado deveria ser um grande fórum para as pessoas debaterem a questão do meio ambiente, um fórum de articulação; um instrumento de articulação e negociação sobre intervenções na APA, com o que também concorda E3.

Para E5 o CG tem por objetivo intermediar conflitos na área da APA, sendo resultado de uma estratégia do governo para dar maior capilaridade e efetividade às suas ações, especialmente aquelas relativas ao gerenciamento de territórios, ao mesmo tempo em que se aumenta o controle social sobre as ações do próprio governo. Entretanto, como sua posição na estrutura de gestão do Estado não está definida, ele se torna pouco efetivo.

Em seu entendimento, para que cumprisse tais atribuições, deveria ter um status deliberativo, o que significa que os órgãos do governo deveriam ser obrigados a consultar o CG para a aprovação de atividades e intervenções no âmbito da APA e que o resultado da consulta deveria ser obrigatoriamente incorporado em suas decisões.

De acordo com E2, para firmar-se como referência o colegiado tem perseguido a estratégia de constituir ‘jurisprudências’ sobre como o CG deve atuar para facilitar encaminhamentos futuros. Não haveria, portanto, uma maneira de atuar já estabelecida. Isto estaria sendo construído num processo tipo ‘aprender fazendo’. E5, por seu turno, não

entende as coisas assim. Para ele, da forma como está instituído, o colegiado está mais próximo de uma ONG que tem que lutar para fazer-se ouvir pelos órgãos do governo, correndo o risco de morrer ou de ser instrumentalizado por interesses internos ou dos governos.

Fica evidente que as atribuições dadas ao colegiado pelo decreto não foram acompanhadas de uma estrutura que lhe permita cumpri-las, e embora haja um consenso de seu papel como articulador dos diversos interesses presentes na APA, a indefinição quanto ao seu posicionamento na estrutura de decisão ambiental do Estado e das Prefeituras, associada a inexistência de um aparato administrativo, dificulta, podendo mesmo impedir, o exercício deste papel.

d. Atuação

De acordo com E2, foram realizadas 18 reuniões (ordinárias e extraordinárias), das 24 ordinárias previstas para o primeiro mandato.

Nas entrevistas foram relatados vários momentos que evidenciam a atuação do colegiado. O problema da lagoa de Carapicuíba, os licenciamentos do Rodoanel, do rebaixamento da calha do Tietê, da captação de água para o pólo petroquímico de Capuava, da estrada que liga a rodovia Airton Sena ao município de Suzano e das represas do Alto Tietê, foram os mais citados.

Também foram relatadas participações nos casos do jardim pantanal, das mineradoras, do lixo e da aprovação das leis que tratam dos incentivos para preservar áreas de mata e disciplinam a construção na área de APA da região de Mogi, bem como os 'passeios' que parte da diretoria do colegiado²³ realiza mensalmente pelo rio Tietê, também na região de Mogi, com o objetivo de monitorar o processo de ocupação (E4). Tudo isto constitui indicação do dinamismo do colegiado, que em alguma medida se contrapõe ao argumento de que o colegiado pouco faz.

Quanto à direção da atuação do colegiado, E1 reforça seu entendimento de que ele atua como câmara de arbitragem de conflitos ambientais na área da APA, e que o processo de arbitragem se faz a partir de reuniões entre o colegiado e os interesses demandantes. Nesse sentido, arbitrar não assume exatamente o sentido de 'julgar como árbitro', mas de constituir-se enquanto articulador de uma solução. Sob esta perspectiva, talvez fosse mais adequado caracterizá-lo como uma 'câmara de articulação', que participa do processo de licenciamento recomendando ações aos poderes constituídos.

²³ a diretoria é composta por Presidência, Vice-Presidência e Secretaria Executiva. Provavelmente E4 esta estendendo o 'status' de diretor a outros membros do Colegiado Gestor

Ainda de acordo com E1, a estratégia de atuação do colegiado neste primeiro mandato consistiu, fundamentalmente, em fazer incorporar nas licenças decorrentes do processo de licenciamento ambiental as recomendações do colegiado, de maneira que ganhassem a dimensão ordenatória. Esta incorporação se faz por dois caminhos distintos: o primeiro através da aceitação, pura e simples, das recomendações do colegiado pelos órgãos responsáveis pelo licenciamento; o segundo por meio de deliberação do CONSEMA.

A incorporação via CONSEMA, também pode decorrer de duas situações distintas: a primeira refere-se aos casos em que o processo de licenciamento tem que ser aprovado por este colegiado, o que geralmente ocorre quando se tratam de grandes empreendimentos ou de empreendimentos polêmicos (estes costumam ser os casos sobre os quais incide EIA-RIMA). A segunda quando se contesta, no CONSEMA, algum procedimento ou decisão tomada no processo de licenciamento, o que abre um processo de discussão que precisa ser aceito pelo próprio CONSEMA.

Ainda que em nenhuma das situações haja garantias de que as recomendações do colegiado serão incorporadas na licença, E1 relata como histórica a atuação do colegiado no processo de licenciamento do sistema produtor do alto Tietê onde “O Colegiado Gestor interferiu, dentro o processo de licenciamento ambiental e requereu a re-deliberação para ser auscultado e inserir na deliberação do CONSEMA, as recomendações do Colegiado Gestor.” (E1: p13), o que culminou com a revisão, pelo CONSEMA, de uma decisão já tomada, garantindo-se a incorporação das medidas compensatórias propostas pelo colegiado. Este fato foi lembrado como uma grande vitória também por entrevistados de outros colegiados e mesmo da SMA.

E6 relatou um outro caso que, de alguma forma, ilustra a primeira situação e mostra que a participação do colegiado no processo de discussão dos licenciamentos, depende da ‘boa vontade’ daqueles que tem poder de decisão.

E6 presidia um grupo técnico (de uma Câmara Técnica) do CONSEMA, que tratava de licenciamentos envolvendo mineradoras. Quando entrou em discussão – no CONSEMA – o problema da lagoa de Carapicuíba, representantes do CG da APA da Várzea foram convidados a participar das discussões do grupo técnico.

Este grupo técnico fez reuniões com as mineradoras da região, chegando a um conjunto de exigências ambientais. A questão foi encaminhada ao Colegiado Gestor da APA para que este emitisse seu parecer, o qual, de maneira aditiva, aprovou as exigências da Câmara Técnica. Estas exigências foram, então, encaminhadas ao CONSEMA, que as aprovou.

Como resultado da decisão do CONSEMA, o conjunto de exigências passou a incorporar o Termo de Referência para obtenção de licença. Assim o colegiado, que não tem poder deliberativo, teria transformado suas recomendações, que em verdade saíram da Câmara Técnica, em exigências com caráter legal.

Há que se reconhecer como positiva a participação de representantes do colegiado nas discussões da Câmara Técnica do CONSEMA, mesmo que se levante a hipótese de que esta participação teve como finalidade legitimar as decisões da Câmara e evitar contestação no CONSEMA.

Estes episódios mostram, na verdade, os caminhos através dos quais o colegiado vai conquistando espaços e acumulando 'pontos' no sentido de melhor negociar seu posicionamento na estrutura que decide as questões ambientais no Estado. Parece evidente que, ao menos neste momento inicial, o capital social distribuído entre seus membros constitui elemento central neste posicionamento.

E4 e E5 são claros ao comentar que apesar de toda a força da ação coletiva do colegiado, hoje ele se torna efetivo, muito mais por meio da atuação de alguns de seus membros, em especial de seu presidente, sem o qual tudo se tornaria mais difícil. Esta interpretação faz muito sentido a partir das observações feitas no decorrer da pesquisa, onde ficou evidente o grande poder de articulação que esta pessoa tem junto ao conjunto de agentes envolvidos, que por sua vez é o resultado de mais de uma década dedicada à temática ambiental, sendo presença constante e conhecida no CONSEMA. Esta dependência, de certa forma, demonstra a fragilidade do colegiado.

Além disso, este capital não está equilibradamente distribuído entre os demais colegiados de APAs. Dentre as conseqüências previsíveis deste fato estarão as dificuldades que os colegiados aquinhoados com uma composição que apresente taxas de capital social mais modestas, terão para interferir no equacionamento das soluções dos problemas ambientais que justificam sua existência. Desta forma, um desenho institucional que produza uma maior independência do colegiado em relação à sua composição constitui um avanço necessário para que ele possa se constituir em efetivo instrumento de apoio à gestão ambiental dos poderes públicos.

E2 e E6 possuem uma posição bastante próxima a respeito do tipo de situação em que não é necessário que o colegiado se posicione. Para E2 o CG não deve se posicionar relativamente às etapas do processo de licenciamento sobre as quais não tem competência funcional ou seja, para as quais existam estruturas no interior do Estado com tal atribuição. Já para E6, o CG só deve ser consultado pela SMA sobre iniciativas na APA nas situações em que existam obras maiores. Para as obras menores, em relação às quais já existe

legislação e diretriz estabelecida, esta consulta ao colegiado não deve ser feita. Este teria sido o procedimento adotado nestes dois primeiros anos de colegiado. Em verdade, ambas as entrevistadas concordam que o colegiado só deva se posicionar nas situações em que o próprio CONSEMA se posicione.

O argumento que dá sustentação a estes posicionamentos não é estritamente técnico, como pode parecer a primeira vista. Ainda que seja verdade, como indicam as entrevistadas, que se todos os pedidos de licenciamento fossem analisados pelo colegiado haveria, tanto duplicidade de tarefas entre o CG e o DAIA, quanto a necessidade de instrumentalizar o colegiado, também é evidente que tal situação implicaria em que o trabalho dos técnicos estaria sendo diretamente tutelado, por assim dizer, pelo Colegiado Gestor da APA, o que implicaria perda de poder da estrutura pública para o colegiado.

Entretanto, sendo a atuação do colegiado da APA focada na APA, sua contribuição às análises dos processos de licenciamento poderia ser substantiva. Uma maneira de equacionar este problema seria a obrigatoriedade do colegiado ser informado sobre todos os pedidos de licenciamento e possuir a prerrogativa de emitir parecer naqueles que julgar necessário. Isto o fortaleceria enquanto institucionalidade e estaria de acordo com o entendimento de E4, para quem o fato de não haver obrigatoriedade da consulta ao CG faz diferença na forma como ele atua, diminuindo sua força. Para ele, inclusive, no futuro o CG deveria ser deliberativo.

E6 entende que a atuação no CG tem uma componente técnica importante, necessária para se poder avaliar os pedidos de licenciamento, e que nem sempre as pessoas que participam dele possuem preparação suficiente para entender estes aspectos.

Embora as relações entre o colegiado e os órgãos públicos pareçam ser positivas, com a SMA consultando o CG em relação aos processos de licenciamento na área da APA (E2), ou o colegiado agindo junto às Secretarias de Estado procurando aumentar a comunicação e a ação conjunta entre eles ou ainda, num caso particular relatado por E4, atuando no sentido de fortalecer órgãos (DEPRN, DAEE, DUSM etc) instalados na região de Mogi, E5 considera que o Estado ainda têm um relacionamento ambíguo com o CG, não definindo com precisão seu papel no processo de licenciamento ambiental. Em seu entendimento é necessário que o colegiado faça parte da estrutura da administração pública, mesmo sem pertencer à esfera estatal. É necessário que represente um momento claro e definido nos processos de licenciamento ambiental. Para ele isto não ocorre, entre outras razões, pelo fato do colegiado poder atuar ora como aliado, ora como crítico do governo, e que as administrações parecem estar pouco dispostas a conviver com esta ambigüidade e delegar mais poderes ao CG.

Para E3, a efetividade do trabalho do CG depende do quão conhecido ele é, tanto pelas autoridades, quanto pela população. Portanto, é necessário que haja maior divulgação de sua existência (e da existência da própria APA). Para tanto, as reuniões do colegiado poderiam ser itinerantes entre as cidades que o compõem. E6, num certo sentido, apóia esta tese quando indica a necessidade que se faça uma grande discussão nos municípios sobre o que é a APA. Na verdade isto teria sido cogitado em reuniões do colegiado, mas ainda não foi feito por falta de estrutura.

e. Dificuldades

Embora a identificação das dificuldades enfrentadas pelo Colegiado Gestor constituísse uma pergunta específica, o assunto sempre esteve presente ao longo de todas as entrevistas. Volta e meia o entrevistado comentava uma nova dificuldade, complementava uma informação já fornecida, elaborava melhor sua reflexão. Por este motivo, este é talvez o tópico mais rico em reflexões e informações dos entrevistados.

Esforços para organizar e classificar as dificuldades foram conduzidos por vários dos entrevistados. E1, por exemplo, entende que as principais dificuldades do colegiado decorrem da ausência de apoio administrativo/financeiro e político da SMA e da participação pouco qualificada de vários representantes.

E5, por seu turno, classifica as dificuldades da seguinte forma:

- de locomoção: devido à geometria da APA e ao trânsito da capital;
- de interlocução: devido à existência de problemas muito distintos e específicos em cada região, o que faz com que as pessoas se mobilizem por motivos diferentes;
- institucional: devido à falta de uma definição mais clara e precisa do papel do CG no âmbito da administração pública
- de ausência de recursos financeiros: porque eles simplesmente não estão disponíveis para o colegiado. Neste aspecto, E5 também entende que mesmo a disponibilidade de recursos financeiros deveria ser precedida de uma definição do papel do CG, pois só assim se poderia definir a quantidade de recursos necessários, e onde tais recursos deveriam ser aplicados.

Os entendimentos dos demais entrevistados estão contemplados nos apresentados.

Como forma de organizar melhor o conjunto de dificuldades relatadas, procedeu-se a uma reclassificação geral que produziu 4 grandes grupos. São eles:

1. a relação com os poderes públicos
2. a estrutura necessária para que o colegiado funcione

3. o funcionamento operacional
4. outras dificuldades

1. a relação com os poderes públicos

Talvez se possa ter uma dimensão das dificuldades enfrentadas nos relacionamentos com as estruturas de governo, tanto em nível estadual quanto municipal, mas especialmente em nível estadual, a partir de um comentário de E1 que diz ser “voz corrente” (E1: p7) no colegiado a ausência de diretrizes do Estado para APAs. Preocupados com esta questão os membros do colegiado teriam solicitado inúmeras audiências com o Secretário do Meio Ambiente para que lhes fosse explicitada a visão da SMA para APAs, sem nunca terem sido recebidos, levando E1 à convicção de que, sob o ponto de vista político, não há nenhuma movimentação do Secretário na direção de superar os problemas para um melhor funcionamento do CG.

Isto está absolutamente de acordo com diversos dos argumentos levantados pelos entrevistados, entre os quais os de E5, relativos a ausência de definição clara do papel do colegiado na estrutura de decisão ambiental do Estado. Esta definição é, antes de tudo, uma escolha política que deve estar coerente com o papel que se pretende para o colegiado. Neste sentido, a indefinição também evidencia uma escolha.

Também existem os entendimentos que advogam a necessidade de maior iniciativa do próprio colegiado em relação ao Estado. Como exemplo pode-se citar E2, que comentou que o colegiado teria por obrigação “provar que tem algum objetivo, que.. causou uma transformação” (E2: p25). E2 também entende que o colegiado resulta de uma orientação da SMA que estaria adotando uma postura de descentralizar a resolução dos problemas de maneira que ao invés de equacioná-los em gabinetes, ela os levaria ao local onde ocorrem, procurando que o encaminhamento das soluções também saia dos agentes locais.

Para E6, o colegiado não deve ficar esperando que o Estado, “o Estado é a mãe de todos” (E6: p13), resolva suas dificuldades. Em seu entendimento o colegiado precisa sobreviver sozinho, pois o Estado não tem condições de oferecer espaço físico, pessoal, computador e demais recursos demandados. Seria obrigação do próprio colegiado procurar parcerias com as empresas, universidades e outros agentes para suprir estas necessidades²⁴.

Talvez não seja mera coincidência que tais entendimentos partam de representantes do Estado²⁵. Eles parecem desconsiderar que, conforme definido em lei, a responsabilidade

²⁴ Deve-se destacar que na sequência da conversa, E6 pareceu concordar com o argumento – apresentado pelo pesquisador – de que o Estado deveria dar mais apoio ao CG, especialmente em sua fase inicial, o que não significa, entretanto, que tenha demonstrado ter mudado sua posição inicial.

²⁵ E2, E6, E17, E18, E19 e E20, não exatamente com a mesma ‘veemência’ e aparente convicção

pela administração da APA é do poder público, e que o colegiado constitui um dos elementos da estratégia para se administrá-la. Por via de consequência, dar condições para que o colegiado funcione adequadamente e, portanto, possa contribuir para esta administração, também é responsabilidade do Estado e não do próprio colegiado, mesmo que se concorde com a idéia de que ele deva procurar alternativas para aprimorar sua capacidade de ação. Aliás, o SNUC estabelece, em seu artigo 30 que ‘As unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão’. Abre-se, portanto, a possibilidade da construção de uma nova relação entre o Estado e o organismo gestor da APA, possibilidade esta que não está contemplada nos argumentos supra citados.

Desta maneira, a ausência, ou a timidez, de iniciativas objetivas para estruturar e dar um sentido ao colegiado, transforma a idéia de promover a participação da sociedade civil na gestão da APA numa figura de linguagem.

E1 entende que esta omissão estimula a ação degradadora e acelera a destruição dos atributos ambientais que justificaram a criação da APA. Além disso, a SMA estaria “desprezando um dos principais braços de articulação da proteção ambiental, que é o princípio da prevenção” (E1-p11) e não utilizando de forma adequada a capilaridade que o CG oferece. Perde-se também a possibilidade de realizar o planejamento ambiental do espaço, restando-lhes apenas o esforço de remediação dos danos, o que é sempre muito mais custoso. O CG deveria ser um “planejador ambiental e não um reparador de danos ambientais” (E1 : p09).

E4 faz coro com esta compreensão indicando ainda que a SMA deveria destinar recursos para o funcionamento das atividades básicas do CG, como deslocamentos para reuniões, correspondência, telefone etc. Não é por acaso que as secretarias executivas dos três colegiados gestores de APAs, hoje existentes, estejam sendo ocupadas por representantes oriundos do setor público: um empresa pública, no caso das APA da Várzea; e secretarias municipais, no caso das APAs do Carmo e de Jundiaí – Cabreúva. A razão é que já que o colegiado não possui nenhuma estrutura administrativa – porque não possui –, um mínimo seria disponibilizado por estes órgãos de maneira a permitir que o CG ao menos funcione (E6).

Outra questão relatada como uma grande dificuldade, diz respeito à desarticulação entre os órgãos públicos, especialmente os estaduais, quando o assunto é APA. Vários dos entrevistados comentaram que tais órgãos não interagem entre si, seguindo orientações distintas ou simplesmente seguindo a orientação do próprio representante. Também os

próprios prefeitos desconhecem a existência do CG (E3). Isto obrigou a diretoria do colegiado percorrer parte dos órgãos da administração direta para se apresentar (E4). Além disso, também gera grande pulverização das ações dos próprios órgãos governamentais e acaba se traduzindo em pouco controle sobre as ações do Estado (E5).

Outro aspecto levantado por E1 diz respeito ao tempo decorrente das decisões/recomendações do CG e sua efetiva implementação por órgãos públicos, que tende a ser muito grande, gerando desmotivação entre seus membros. Além disso, a estrutura de fiscalização disponível é anacrônica e não tem condições de acompanhar a degradação ambiental que ocorre no Estado. “O Estado pode até dizer ‘eu criei um colegiado, só que esse colegiado nada faz’, mas isto não corresponde à realidade” (E1-p10).

Este conjunto de situações indica (e reflete) a ausência de uma orientação mais geral por parte da direção da SMA em relação às APAs que estão sob sua responsabilidade.

Mudanças nos governos, mesmo sem mudar o governante, geram incertezas que têm impacto sobre o funcionamento do CG. Todos os entrevistados argumentaram que nos períodos eleitorais o colegiado tende a parar suas atividades devido a um conjunto de razões. Em primeiro lugar há um desconforto dos representantes das Prefeituras em assumir compromissos futuros, dado que não existe a certeza de que continuarão representando o município após as eleições, seja porque o prefeito pode não ser reeleito, seja porque podem surgir mudanças na administração decorrentes de novos arranjos políticos. Pela mesma razão, os demais membros do colegiado também ficam inseguros de tomar decisões e encaminhamentos.

É importante destacar que os representantes dos municípios costumam ser pessoas de confiança do prefeito ou de seus secretários, o que os torna muito mais ‘visíveis’ nos momentos de disputas eleitorais. Os representantes do Estado são, em geral, técnicos de carreira em empresas públicas ou Secretarias de Estado, o que os coloca mais distantes do epicentro das disputas políticas, fazendo-os sofrer uma influência menor daquele que esteja ocupando o cargo no executivo.

Há também o risco de candidatos procurarem agregar valor às suas candidaturas fazendo uso político, seja de sua condição de representante, seja trazendo o representante para seu ‘palanque’. De acordo com E1, a paralisação das atividades no segundo semestre de 2000 foi uma forma de preservar o colegiado de denúncias de tentativa de uso político por parte de alguns candidatos.

Estas paralisações reduzem o tempo útil dos mandatos a cerca de 12 meses (pela metade). No caso de eleições municipais, a paralisação do CG deve ocorrer por volta do mês de julho. Considerando que numa APA com muitos municípios, uma parte dos prefeitos

será reconduzida e outra não, a definição dos representantes municipais no CG só estará concluída a partir de janeiro do ano seguinte. Some-se a isto, um tempo necessário para que as novas administrações se organizem e já se estará em março. Foram-se 9 meses.

Numa perspectiva muito otimista, a paralisação do CG devido às eleições para o Estado, não ultrapassaria 3 meses. Numa mais realista, algo em torno de 6 meses (de setembro a fevereiro), mesmo considerando que a mudança do governador não interfere diretamente na atividade dos representantes. Assim, mandatos de 24 meses estariam reduzidos a algo entre 9 a 12 meses 'úteis'.

Esta situação poderia ser contornada caso os mandatos fossem de 4 anos, coincidindo com o dos prefeitos, isto porque embora quem tutele a APA seja a SMA, são os prefeitos que possuem a prerrogativa constitucional para administrar e controlar o uso e ocupação do solo, aspecto central de qualquer APA. Também as mudanças nas representações ocasionadas pelas eleições municipais são de maior monta, impactando mais fortemente a dinâmica do colegiado. O mandato dos conselheiros coincidindo com o dos prefeitos, permitiria que as composições políticas que se formarem no âmbito do CG atuem de maneira mais estável o que, em princípio, é benéfico para seu funcionamento e para os objetivos de proteção.

Também é importante que a renovação do CG, bem como a eleição de seu presidente, vice e secretário executivo, ocorra após a posse dos prefeitos eleitos devido a necessária legitimidade que os conselheiros precisam ter para atuar : “..O que não pode acontecer é, por exemplo,.. Eu fazer uma eleição, realizar uma eleição, nominando o presidente do Colegiado Gestor com os secretários municipais que já estão saindo do mandato. Quer dizer, eu não dou qualidade a presidência do Colegiado Gestor.” (E1: p19).

E5 não parece convencido de que mandatos maiores ajudariam a resolver as dificuldades, até porque não sabe se as pessoas teriam 'fôlego' para participar. Caso os mandatos sejam maiores, considera importante que haja eleição interna da diretoria a cada 2 anos. Também não vê grandes prejuízos no fato do colegiado ficar paralisado durante um longo período por entender que o colegiado ainda está numa fase muito inicial, o que o torna pouco importante e pouco efetivo na política ambiental do Estado.

Para alguns entrevistados, trabalhar com os municípios constitui dificuldade adicional, pois os prefeitos ainda têm uma visão estreita da temática ambiental e não há qualificação técnica nos municípios para tratar a questão, o que dificulta o diálogo. Além disso, os interesses pelo uso do solo, cuja responsabilidade pela fiscalização é municipal, ainda são muito fortes, e os prefeitos nem sempre estão dispostos a contrariá-los (E2).

Para E4 a atuação política daqueles que ocupam cargos executivos não privilegia a participação social pois estas pessoas não estariam interessadas em abrir mão deste poder. O desinteresse da Prefeitura de Mogi em participar do CG e de considerar a resolução dos problemas ambientais levantados, especialmente a presença do lixão municipal na área da APA, exemplificaria esta dificuldade

2. a estrutura necessária para que o colegiado funcione

É consenso que o colegiado não dispõe de estrutura administrativa, traduzida na falta de uma sede, de estrutura de secretaria (pessoal, mobiliário, telefone, fax, papel, recursos para xerox, computador etc.) e de algum orçamento que suporte gastos com a locomoção e alimentação dos representantes, que hoje são pagos pelas organizações representadas, ou pelos próprios representantes.

A questão da sede assume importância destacada no funcionamento cotidiano do colegiado pois esta constitui uma referência objetiva para aqueles que querem ou necessitam se reportar a ele. Uma sede virtual, por assim dizer, não cumpre este papel. Além disso, há uma dificuldade bastante objetiva para se constituir uma agenda anual de reuniões, visto que os órgãos que geralmente disponibilizam salas para que o colegiado se reúna têm como prioridade suas próprias agendas, às quais o colegiado precisa se ajustar. O resultado deste quadro é a redução do quorum nas reuniões. Reuniões itinerantes, como já sugerido, cumprem o papel de divulgar o colegiado e não implicam na ausência da necessidade de uma sede.

Atualmente, quem banca a estrutura administrativa do colegiado é a SABESP, cujo representante ocupa a secretaria executiva. Sem este apoio o colegiado não teria como funcionar. Talvez como consequência desta situação, o sistema de comunicação interna do colegiado tenda a sobrecarregar a secretaria executiva que, diga-se de passagem, precisa compatibilizar suas funções com suas obrigações profissionais cotidianas.

Já se comentou que o colegiado solicitou, mas ainda não recebeu, recursos do FEHIDRO para estruturar-se minimamente. Embora este seja um caminho para a obtenção de recursos, para a maioria dos entrevistados a SMA – responsável pela administração da APA – é que deveria responsabilizar-se diretamente por este aspecto. E1, aliás, considera pouco provável que o colegiado seja bem sucedido no esforço de obter recursos do FEHIDRO, por entender que os objetivos de cada conselho, embora relacionados, são percebidos como distintos, o que reduziria a disposição dos conselheiros do FEHIDRO em aprovar projetos do Colegiado Gestor da APA.

A importância da SMA prover o colegiado com recursos financeiros é tanto maior quando se considera que, pelo fato do colegiado não possuir personalidade jurídica, ele não pode captar recursos.

Outro aspecto considerado central para o exercício das atribuições do colegiado é a realização de estudos diagnósticos. Para o caso das situações onde há tutela jurídica específica, o CG poderia encaminhar representações diretamente ao Ministério Público com base em tais estudos, o que agilizaría em muito as iniciativas de proteção da APA. El lembra que o estudo de diagnóstico ambiental da APA da Várzea encomendado pela SMA ao IPT, demorou 2 anos para ficar pronto e ainda teve pouca utilidade para o colegiado. Em seu entendimento, tal estudo deveria ser realizado sob a solicitação e orientação do colegiado.

3. o funcionamento operacional

O colegiado arbitra questões que envolvem a proteção ambiental, mas não tem estrutura para tanto. É grande a dificuldade para o CG acompanhar e monitorar a implementação das recomendações que faz, e além disso as sugestões de estudos e projetos que encaminha ao órgão ambiental do Estado, entram numa fila com prioridade baixa. Este conjunto de dificuldades sobrecarrega os representantes, gerando desânimo e desmotivação para a participação, fazendo com que a sociedade civil acabe se cansando (E1).

As diferenças de capacitação entre os representantes costuma ser muito grande, o que gera diferenças na ‘qualidade’ da participação, especialmente dos representantes da sociedade civil e das Prefeituras (E1, E2, E6). Tais diferenças se traduzem em dificuldades objetivas como, por exemplo o desconhecimento do que seja o ‘Sistema Estadual do Meio Ambiente’ (órgãos, competências e relacionamentos), e os respectivos mecanismos administrativos e jurídicos disponíveis à sociedade. O desconhecimento do seja um ‘conselho’ (seu papel e dinâmica de funcionamento) etc.

Além disso, a participação costuma ser motivada por iniciativas estritamente emocionais, havendo grande desconhecimento do que seja um ecossistema, um bioma, uma Unidade de Conservação, um Impacto Ambiental etc.

A falta de quorum também é apontada como uma dificuldade a ser superada, visto que na maioria dos casos as reuniões sempre contaram com quorum mínimo ou muito próximo disto. Isto ocorria por um conjunto de aspectos desde o local das reuniões, que em sua maioria ocorreram na SMA²⁶, à falta de apoio dos prefeitos, que não veriam ganhos claros com o CG, seja em termos de recursos, seja em dividendos políticos. O fato das

²⁶ localizada no prédio da CETESB, no município de São Paulo

reuniões ocorrerem em horário de expediente por ‘exigência’ dos representantes do Estado e das Prefeituras, também dificulta a participação de representantes da sociedade civil.

4. outras dificuldades

Várias outras questões relevantes foram indicadas pelos entrevistados para explicar as dificuldades enfrentadas pelo colegiado. E5 destaca que não existe uma ‘comunidade da várzea’, que compartilhe compreensões e interesses, e a grande diversidade de problemas dificulta que tal se constitua. As dificuldades de locomoção decorrentes do formato da APA e de sua localização no coração de uma das áreas mais densamente povoadas do país, dificulta o encontro das pessoas. Separar a APA em dois colegiados distintos é uma alternativa que não é aceita por outros conselheiros.

Já para E2, o aprimoramento do funcionamento do colegiado depende de uma disposição para um envolvimento “altruísta” também maior dos representantes, sem o quê os problemas não se resolverão. Esta posição praticamente isenta os poderes públicos de responsabilidade pelo não funcionamento do colegiado.

E3 comenta que o conjunto de problemas locais/regionais que é levado ao conhecimento do CG é muito pequeno, o que significa dizer que a presença do colegiado no nível dos municípios é muito pequena. Para ele seria importante que as intervenções na APA, especialmente aquelas cuja autorização estivessem restritas ao âmbito do município, tivessem o ‘referendo’ do CG.

De acordo com E5 também constituem grandes dificuldades o excesso de reuniões e a morosidade com que os assuntos são decididos e encaminhados, além do atraso que a substituição de representantes causa para o andamento das coisas. E5, por sinal, mostra-se cético quando ao futuro do colegiado por um conjunto de razões. Em primeiro lugar considera que gerir áreas como uma APA é um processo muito complexo, que envolve muitos interesses: de políticos, de moradores, de empresários, de lideranças sociais etc, e que o colegiado não está preparado para tanto. Além disso, entende que as lideranças que mais atuam, além de serem poucas, costumam ser sempre as mesmas.

Para vários dos entrevistados, as pessoas que participam do colegiado estão mais interessadas em resolver os problemas ambientais que estão próximos delas, não entendendo exatamente o que é APA.

Seja do lado das ONGs, seja do lado do setor público, a complexidade do tema contribui para que se consolide uma tendência de que tais pessoas venham de meios mais profissionais e técnicos. Grande parte das ONGs existentes ficam dependentes de iniciativas voluntaristas que mesmo sendo propositivas tendem a ter dificuldades para sustentar o conjunto de responsabilidades que acabam assumindo. Se estas pessoas se afastam, na

maioria das vezes a estrutura não se sustenta, o que traz à discussão o problema da legitimidade destas representações da sociedade. Tudo ainda está em formação.

f. Resultados

Quando comentam sobre os resultados alcançados pelo colegiado, as opiniões dos entrevistados convergem para a valorização da experiência em si, sempre destacando que o colegiado ainda está em construção. Os resultados foram divididos em dois grupos: os passíveis de serem objetivados e os de caráter tácito.

E1, por exemplo, comenta que o colegiado produziu 14 deliberações ao longo dos 2 primeiros anos de existência. Dentre os mais importantes resultados alcançados pelo colegiado estaria a alteração de uma deliberação do CONSEMA, relativa ao sistema produtor do alto Tietê. A grande importância deste episódio é certamente simbólica pois sinaliza ao corpo técnico responsável pelo processo de licenciamento, especialmente para o DAIA, que o colegiado deve ser obrigatoriamente ouvido nos casos de empreendimentos que exigirem EIA-RIMA e estiverem localizados em APA.

As participações do colegiado nos processos de licenciamento como a interligação Rodovia Airton Sena – Suzano, o rebaixamento da calha do Tietê, o sistema produtor do alto Tietê ou o pólo petroquímico União, resultaram quase sempre na inclusão de medidas compensatórias complementares às inicialmente sugeridas pelo DAIA.

E3 associa à presença do colegiado os encaminhamentos para a solução do problema da localização do lixão de Mogi, que em seu entendimento será resolvido no ano de 2002, dado que o RAP já foi feito e que agora se está na fase de EIA/RIMA. Também atribui, em consonância com E4, parte da responsabilidade pela aprovação das leis 5.000/99 (Anexo B) e 5.118/00 (Anexo C), pela Câmara Municipal de Mogi das Cruzes, à interferência do colegiado. E4 considera que a instalação, pela SMA, de três núcleos regionais de educação ambiental (Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes e Salesópolis) também um resultado da atuação do colegiado na área. Os núcleos de Mogi e Salesópolis ainda estão em fase de estruturação.

Embora seja difícil, senão impossível, avaliar a extensão exata da responsabilidade do colegiado por estas conquistas regionais, o fato é que também não se pode negar que sua existência tenha contribuído para tais resultados.

A questão do jardim pantanal, apontado por todos os entrevistados como um dos grandes problemas da APA, permanece sem solução, apesar dos decretos do governo do Estado que procuravam viabilizar a transferência de moradores do local. De acordo com E2 os encaminhamentos estão parados devido a um conjunto de dificuldades: mudança de

secretários, custos muito elevados e enorme complexidade do problema, entre outros. Em seu entender, o colegiado pouco poderá fazer neste caso.

No caso da lagoa de Carapicuíba, inúmeras discussões foram feitas com os envolvidos (agentes públicos e privado) para tentar solucionar a questão e embora ainda não se tenha uma solução definitiva, vários dos entrevistados mostraram-se otimistas em relação à esta possibilidade.

Dentre o conjunto de resultados tácitos, pode-se registrar a percepção de todos os entrevistados de que a experiência deste primeiro mandato é positiva, apesar do reconhecimento de sua fragilidade e das dúvidas quanto a seu futuro. Parece consensual que esta primeira gestão teve como uma das atividades importantes definir o que é o CG e como ele deve atuar.

Também está claro que houve um processo de aprendizagem por parte de todos os envolvidos em relação ao que seja e ao que pode fazer uma institucionalidade como o Colegiado Gestor da APA. Ao se propor a arbitrar conflitos, o colegiado aumentou sua interação com os órgãos ambientais e destes entre si, e embora ela ainda permaneça “precária e pobre” (E1), o convívio dos técnicos dos órgãos do Estado com os atores sociais envolvidos nos problemas delimitados pela área da APA produz um saldo positivo tanto para a sociedade, quando para o próprio agente público (E5), dentre os quais se pode citar um maior conhecimento e articulação entre vários setores da sociedade; alguns encontros regionais; maior fluência de debates com vistas a construção desta institucionalidade; o momento de atuação conjunta do colegiado com o sub-comitê de bacia etc.

Houve, no entender de E1, qualificação técnica e mudança de postura das pessoas, que antes viam o Estado apenas como uma vidraça. Neste sentido, o colegiado representa um momento importante na consolidação de uma ‘democracia técnica’, sem a qual dificilmente a sociedade poderá participar de forma efetiva das decisões que precisam ser tomadas.

Para E6 trata-se de um fórum pioneiro, que congregou pessoas muito distintas, dando-lhes oportunidade de aprendizado sobre as questões ambientais.

8.3.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO 1

Nas considerações serão privilegiados os aspectos que estão mais diretamente relacionados com a consolidação do Colegiado Gestor como um elemento da estratégia de gestão ambiental do Estado.

Embora os entrevistados tenham comentários sobre os mesmos pontos, existem diferenças que em certo sentido revelam seu posicionamento no jogo que se estabelece em

torno da criação e funcionamento do Colegiado Gestor. Pode-se agrupar os entrevistados em 3 categorias distintas, cada uma com dois entrevistados:

a) Os que apóiam criticamente: composto por aqueles que desenvolvem uma visão mais estratégica do colegiado. Suas análises tendem a ser mais gerais e seus posicionamentos mais críticos, especialmente em relação ao papel e ao comportamento do Estado na consolidação da CG, mas consideram o colegiado um avanço no processo de democratização das decisões no âmbito da administração pública. Este grupo é composto por um representante do poder público e por um representante da sociedade civil;

b) Os que apóiam reticentemente: composto por aqueles que possuem um posicionamento mais alinhado com o governo, que entendem o colegiado quase que como uma concessão que a administração pública faz á sociedade. Em certa medida este grupo transfere para a própria sociedade grande parte da responsabilidade pelas dificuldades ou pelo não funcionamento do colegiado. Ele é composto por dois representantes do poder público;

c) Os que apóiam fortemente: composto por aqueles que costumam dar maior ênfase à experiência cotidiana e aos ganhos locais que o colegiado proporcionou. Identificam os problemas gerais, mas privilegiam a dimensão operacional dos problemas, demonstrando esperança de que o futuro reserve dias melhores. Este grupo, é composto por um representante do poder público e por um representante da sociedade civil.

As diferenças nas compreensões dos entrevistados refletem tanto suas trajetórias pessoais quanto o posicionamento que ocupam no embate com os poderes públicos, especialmente em nível estadual, que tem a atribuição legal para administrar a APA. Não parece ser por acaso que os que estão no primeiro grupo possuam um histórico de militância e presença em fóruns estaduais; que os que estão no segundo grupo representem o Estado no colegiado, e que os do terceiro grupo possuam atuação fortemente circunscrita a uma região.

Apesar disto, pode-se afirmar que os entrevistados consideram a APA um instrumento adequado para a gestão ambiental de territórios como os da várzea do rio Tietê, seja porque oferece alguma flexibilidade para lidar com os conflitos decorrentes do exercício dos direitos de propriedade constituídos, seja porque permite o envolvimento das comunidades locais na construção das alternativas ou simplesmente porque se tem mostrado uma alternativa satisfatória.

Os entrevistados são unânimes em registrar que lixões, aterros e botas-fora se espalham por todas as regiões da APA, sem qualquer tipo de controle das autoridades municipais. Tais problemas, somados aos esgotos clandestinos (domésticos e industriais) e às auto-fossas, constituem os principais focos de contaminação dos ambientes e das populações humanas presentes, bem como de poluição hídrica. Este quadro revela uma conduta comum a quase todas as prefeituras qual seja, a precariedade (ou a inexistência) de políticas de disposição de resíduos.

A canalização indiscriminada de córregos e de corpos d'água, por parte dos gestores públicos, bem como a intensa impermeabilização do solo ao longo de todos os municípios da APA, é apontada como uma das grandes responsáveis pelas cheias que ocorrem regularmente em algumas regiões marginais ao rio Tietê. As falhas, e a precariedade, da estrutura pública de fiscalização e controle das áreas preservadas, assim como a ausência de iniciativas para adequação ambiental e licenciamento dos empreendimentos que já estavam inseridos na APA antes de sua criação, são também fatores geradores de grandes problemas.

Também foi apontado o desconhecimento da população em geral, e mesmo daqueles que exercem funções públicas nos municípios, sobre o que seja uma unidade de conservação, como um dos grandes empecilhos ao desenvolvimento de ações efetivas na direção da preservação da APA.

A instituição da APA cria indefinições quanto ao pleno exercício dos direitos daqueles que possuem propriedade na área, e estas indefinições trazem entre as consequências a aceleração da ocupação da área. El chega a comentar que o rigor da legislação (lei estadual 5598/87, que criou a APA, e a lei 6766/79, a lei dos loteamentos públicos) é o grande responsável pela depredação da área por não oferecer alternativas aos proprietários, o que acabou por estimular a ocupação irregular através da cessão de cotas parte. Concorde, portanto, que a imposição de restrição, sem alternativa ou fiscalização, estimula e acelera a ocupação irregular. Um quadro coerente com esta possibilidade é observado nas fotos 1, 2 e 3.

Entretanto há que se considerar que a lei que criou a APA e o decreto que a regulamentou, embora restritivos, se apóiam em leis e decretos já existentes, não sendo os responsáveis pela criação de restrições substantivas à legislação já existente, de maneira que o estímulo à ocupação irregular resultaria da combinação de um conjunto de fatores, dentre os quais a legislação já existente, a mudança na percepção dos proprietários a partir da criação da APA e, da ausência de fiscalização e da constituição de alternativas por parte do poder público municipal e estadual.

O que realmente ocorre com a criação da APA é que a área passa a ser objeto de maior atenção tanto por parte da comunidade em geral, quanto das autoridades. Esta atenção acaba se traduzindo em maior vigilância, que por sua vez viram denúncias, contatos com ONGs e com políticos locais e regionais, exposição na mídia etc. Em resumo, a área se torna mais visível para a sociedade, que passa a exigir respostas das autoridades constituídas. Trata-se, de um lado, mais do aumento da fiscalização decorrente da própria organização e pressão sociais, que da constituição de legislação restritiva adicional, e de outro, da alteração da percepção, esta de caráter mais psicológico, que os proprietários fazem das restrições às quais estão submetidos. Assim, a partir da constituição da APA e da organização do colegiado, as restrições que se configuravam como possibilidades teóricas, passam a constituir-se em probabilidades concretas, aumentando a percepção da certeza da punição.

De qualquer forma, a concordância da maioria dos entrevistados de que a ocupação da área da vila pantanal acelerou-se após a criação da APA, combinada com os fatores apresentados, reforça a tese de que a indefinição dos direitos de propriedade traz incertezas, que têm entre as conseqüências o desenvolvimento de um comportamento de antecipação da renda futura, como forma de reduzir perdas, e que acaba se traduzindo no aumento da taxa de ocupação e destruição da área protegida. Não se pode também esquecer que a demora de 11 anos para a regulamentação da APA constitui fonte adicional de incerteza.

Portanto, a criação de APAs pelo poder público tem que ser estruturada tanto no sentido da fiscalização e do monitoramento, quanto da busca de alternativas para minimizar o conflito, pois do contrário ela estimulará a degradação daquilo que pretende proteger.

Todavia, não se pode creditar exclusivamente à legislação que criou e regulamentou a APA a responsabilidade pela criação de incertezas para os proprietários. Outro aspecto que tem um impacto importante no estímulo à degradação são os conflitos de competência entre as esferas da administração pública, relativamente à fiscalização da área. Ainda que a APA da Várzea tenha sido criada pelo Estado, a responsabilidade pelo controle sobre o uso e ocupação do solo é municipal. Assim, a qualidade do relacionamento entre os executivos municipal e estadual constitui verdadeiro 'custo de transação', com influência direta sobre a possibilidade, e a efetividade, de acordos inter-institucionais que objetivam a fiscalização. Dificuldades de relacionamento entre estas esferas de poder acabariam por favorecer comportamentos degradadores do meio ambiente, por desenvolverem nos agentes privados a percepção da ausência de fiscalização e o conseqüente sentimento de impunidade.

Todos os entrevistados concordam que a percepção geral sobre a várzea é uma percepção negativa e que, portanto, a população não vê a várzea como um bem ambiental valioso e que mereça ser protegido, o que faz com que as pessoas estejam muito mais

dispostas a se organizar para 'se proteger' da várzea do que para protegê-la. Dentre as conseqüências desta percepção, que resultou do processo histórico de construção das cidades e da produção dos significados dos espaços que as compõem, estaria a dificuldade em alterar comportamentos 'degradadores do meio ambiente'.

Informar e formar a população em geral a respeito da importância das várzeas estaria entre as tarefas mais importantes e imediatas de serem conduzidas. Esta tarefa, entretanto, não será muito fácil pois o desconhecimento geral, incluindo aí autoridades, é muito grande. Além disso há, entre os entrevistados, os que consideram que a utilização de estratégias de educação ambiental assentadas numa valorização do tipo bucólica de áreas naturais em regiões altamente urbanizadas, como é o caso de grande parte da área da APA da Várzea, possuem pouca chance de sucesso. O fato das áreas de várzea possuírem uma representação negativa no imaginário popular; da área da APA da Várzea não se constituir numa unidade territorial para as comunidades que a compõe; associado a forte pressão imobiliária, dificultaria ainda mais esta possibilidade. Apesar disso, a Educação Ambiental é uma fonte de ação que deve ser explorada.

O objetivo do colegiado bem como seu conjunto de atribuições (artigos 33 e 34 do Decreto Estadual 42.837/98) é, sem sombra de dúvidas, bastante ambicioso para uma institucionalidade que: a) não é deliberativa; b) não há a obrigatoriedade de que seja ouvida pelos órgãos responsáveis pelo processo de licenciamento ambiental do Estado; c) não controla nenhum aparato administrativo: não tem sede, não tem pessoal, não tem telefone, computador etc e d) não dispõe de recurso financeiro.

Em função disto, a atuação dos representantes das esferas governamentais é absolutamente central para o sucesso de arranjos institucionais como o CG, seja porque são eles que possuem a autoridade legal para a administração da APA; seja porque são eles que têm acesso aos aparelhos administrativos que controlam os recursos necessários ao exercício efetivo da gestão; seja porque são os depositários da história institucional, traduzida em 'habitus', da gestão de espaços públicos ou de espaços que estão sob algum tipo de tutela do poder público. Todavia, a ausência de uma cultura que valorize a descentralização dos processos decisórios, mesmo que de forma consultiva, é também evidenciada como um problema a ser superado.

Os técnicos da SMA apóiam a proposta de uma APA administrada por um CG pois percebem a necessidade do contato mais direto com os interesses presentes na área para potencializar a preservação, e reconhecem a dificuldade que eles próprios têm de fazê-lo a partir da estrutura da SMA. Entretanto, este apoio não parece compartilhado pelo próprio

Secretário do Meio Ambiente²⁷, que recusou vários pedidos de audiência formulados pelo colegiado para tratar da posição da SMA em relação à APA.

Não apenas o apoio institucional da SMA ao colegiado é percebido como muito tímido, mas a atitude dos demais órgãos do Estado é vista com muitas reservas. O entendimento é que os diversos órgãos da administração pública simplesmente não conversam entre si, não se entendem e ainda por cima disputam quem vai ficar com o mérito dos projetos, de maneira que além do envolvimento prático ser pequeno, as coisas demoram muito a andar. Mesmo dentro da mesma Secretaria parecem surgir orientações e linhas de atuação distintas, e isto independentemente de quem esteja ocupando a direção da pasta. Quanto aos governos municipais, participam pouco e são pouco articulados com a esfera estadual.

O resultado é a falta de uma posição clara do Estado e das Prefeituras em relação a APA, que se traduz na falta de orientações para a atuação de seus representantes no CG, fazendo com que na maioria das vezes eles estejam representando a si próprios. Este quadro geral só se modifica nas situações em que os governos, em qualquer nível, possuam interesses em empreendimentos específicos. Nesta situações os representantes receberiam orientações sobre os posicionamentos que deveriam adotar.

Um posicionamento mais efetivo do Estado, necessariamente capitaneado pela SMA, de apoio ao colegiado seria fundamental para pavimentar o caminho que leva ao maior envolvimento da sociedade e a constituição de uma ‘democracia técnica’, absolutamente fundamental para se promover a gestão participativa em APAs. Entretanto o Estado – como estrutura – parece não perceber esta importância.

A presença de representantes da sociedade civil no Colegiado Gestor da APA decorre de uma estratégia de aumentar a participação da sociedade em geral nas decisões públicas. Tal participação costuma ser motivada, ao menos para uma parcela dos representantes, pelo interesse na resolução de demandas localizadas, o que não se constituiria necessariamente num problema visto que o envolvimento com as dificuldades da APA faria com que, com o passar do tempo, tais representantes ganhassem uma compreensão mais elaborada dos problemas que precisam enfrentar.

Esta participação encontra dificuldades decorrentes do desconhecimento que os representantes têm dos trâmites e procedimentos próprios a um fórum de discussão, bem como de seu poder decisório. Tal desconhecimento também se observa nos aspectos

²⁷ à época o Secretário do Meio Ambiente era o deputado Ricardo Trípole

predominantemente ambientais dos problemas sobre os quais devem manifestar-se. De maneira geral os representantes:

1. desconhecem o que seja o 'Sistema Estadual do Meio Ambiente': órgãos, competências e relacionamentos
2. não sabem hierarquizar problemas ambientais e desconhecem os mecanismos administrativos e jurídicos disponíveis à sociedade
3. desconhecem o que seja um 'conselho': seu papel e dinâmica de funcionamento
4. a participação costuma ser motivada por iniciativas estritamente emocionais, havendo grande desconhecimento do que seja um ecossistema? um bioma? Uma unidade de conservação? Um impacto ambiental?
5. a grande diferença entre os participantes, que vai do voluntário bem intencionado ao 'profissional indicado'

Mesmo os limites de atuação do Colegiado Gestor são pouco compreendidos pelos representantes, que muitas vezes parecem esperar que o CG tenha poder de polícia, e que suas decisões sejam automaticamente implantadas, não entendendo que ele, na verdade, não é deliberativo e que o cumprimento das decisões que toma depende de sua capacidade de articulação política com outras esferas e com a estrutura da SMA. A questão é tratada como um problema de aprendizado por vários dos entrevistados, resultante da falta de conhecimentos, de experiência e de entendimento dos representantes em relação ao papel e ao efetivo poder de deliberação de uma institucionalidade como o CG. Nessa perspectiva, a modificação deste quadro seria função do tempo necessário para que as pessoas adquiram experiência e compreendam a dimensão das questões que estão discutindo. Há que se considerar, entretanto, que o próprio fortalecimento do CG terá como consequência uma maior seletividade da representação da sociedade civil.

E5, entretanto, não crê que o problema da participação se traduza simplesmente num problema de aprendizagem, pois isto se resolveria com iniciativas como cursos de formação, por exemplo. Em seu entendimento o grande empecilho é a conduta autoritária do aparelho de Estado, sugerindo que não há efetivo interesse de aumentar e qualificar esta participação.

A composição tripartite-paritária é vista como positiva por todos os entrevistados. Para a maioria deles o risco de se constituírem composições entre os representantes dos poderes públicos municipais e estadual, para derrotarem a sociedade civil, é muito pequeno pois não o diálogo entre estas esferas é muito precário.

É consenso que o colegiado não dispõe de estrutura administrativa, traduzida na falta de uma sede, de estrutura de secretaria (pessoal, mobiliário, telefone, fax, papel, recursos

para xerox, computador etc.) e de algum orçamento que suporte gastos com a locomoção e alimentação dos representantes, que hoje são pagos pelas organizações representadas, ou pelos próprios representantes. Atualmente, quem banca a estrutura de secretaria do colegiado é a SABESP, mas quem deveria fazê-lo é a SMA. Isto é tanto mais importante quando se considera que a SMA é responsável pela administração da APA e que o fato do colegiado não possuir personalidade jurídica o impede de captar recursos. Sem recursos, como pode o colegiado realizar o conjunto de atribuições estabelecidas no decreto de regulamentação da APA?

Todos os entrevistados argumentaram que nos períodos eleitorais o colegiado tende a parar suas atividades em função do conjunto de incertezas que é gerado. A questão fundamental é saber se as decisões tomadas serão sustentadas quando da renovação da representação. Isto evidencia a fragilidade do colegiado e mostra a grande importância que as articulações e os compromissos produzidos internamente têm para sustentar suas deliberações. Neste sentido, o colegiado não se constitui ainda num espaço efetivo de disputas, mas num espaço de produção de consensos.

Dentre os mais importantes resultados alcançados pelo colegiado estaria a alteração de uma deliberação do CONSEMA, relativa ao sistema produtor do alto Tietê, especialmente porque isto constitui um passo positivo na direção do posicionamento do colegiado na estrutura que decide as questões ambientais no Estado. As participações do colegiado nos processos de licenciamento como a interligação Rodovia Airton Sena – Suzano, o rebaixamento da calha do Tietê, o sistema produtor do alto Tietê ou o pólo petroquímico União, resultaram quase sempre na inclusão de medidas compensatórias complementares às inicialmente sugeridas pelo DAIA.

A questão do jardim pantanal, apontado por todos os entrevistados como um dos grandes problemas da APA, permanece sem solução, apesar dos decretos do governo do Estado que procuravam viabilizar a transferência de moradores do local. Os encaminhamentos estão parados devido a um conjunto de dificuldades: mudança de secretários, custos muito elevados e enorme complexidade do problema, entre outros.

No caso da lagoa de Carapicuíba, inúmeras discussões foram feitas com os envolvidos (agentes públicos e privado) para tentar solucionar a questão e embora ainda não se tenha uma solução definitiva, vários dos entrevistados mostraram-se otimistas em relação à esta possibilidade.

Como estrutura organizacional que é, parte do sucesso futuro do colegiado depende de sua capacidade de fortalecer os relacionamentos tácitos entre seus membros e as estruturas com as quais consegue articular-se. Dentre o conjunto de resultados tácitos pode-

se registrar a percepção de todos os entrevistados de que a experiência deste primeiro mandato é positiva, apesar do reconhecimento de sua fragilidade e das dúvidas quanto a seu futuro. Parece consensual também que esta primeira gestão teve como uma das atividades importantes definir o que é o CG e como ele deve atuar.

Nesta mesma linha argumentativa, está claro que houve um processo de aprendizagem por parte de todos os envolvidos em relação ao que seja e ao que pode fazer uma institucionalidade como a da APA. Ao se propor a arbitrar conflitos o colegiado aumentou sua interação com os órgãos ambientais e destes entre si, favorecendo o convívio dos técnicos dos órgãos do Estado com os atores sociais envolvidos nos problemas delimitados pela área da APA, o que produz um saldo positivo tanto para a sociedade, quando para o próprio agente público. Houve qualificação técnica e mudança de postura das pessoas, que antes viam o Estado apenas como uma vidraça.

8.4 CASO 2

APA Parque e Fazenda do Carmo

8.4.1 APRESENTAÇÃO

A APA Parque e Fazenda do Carmo foi criada como decorrência direta da ação dos moradores de uma área denominada 'Gleba do Pêssego', em conjunto com ambientalistas da região, contrários a presença de um aterro sanitário que existia e operava na área de Mata Atlântica contígua ao Parque do Carmo, no bairro de Itaquera, Município de São Paulo.

Apesar da maior divulgação pública alcançada pela luta contra o aterro, a usina de compostagem 'São Mateus', também localizada na área, era outro dos problemas existentes, e dar uma solução para os 'incômodos' causados por ela fazia parte das reivindicações.

As manifestações ganharam corpo, com os manifestantes chegando a acampar diante do aterro pra impedir a entrada de caminhões. Como decorrência, abriu-se um processo de negociação entre os manifestantes e os poderes públicos, tanto em nível do Estado quanto do Município, o qual contou com o envolvimento de deputados, vereadores e outras autoridades, culminando com a lei 6.409, de 5 de abril de 1989, que criou a APA.

A regulamentação foi feita 4 anos depois, através do decreto estadual Nº 37.678, de 20 de outubro de 1993, cujo objetivo, definido em seu artigo 1º, era o de estabelecer "... o Zoneamento Ambiental, as normas de uso e ocupação do solo, os programas de recuperação ambiental e a forma de gestão da Área de Proteção (sic) do Parque e Fazenda do Carmo - APA do Carmo."

Em seu artigo 3º, o decreto define que as 'áreas de preservação permanente', entendidas

como os atributos principais a serem protegidos, são “as cobertas com vegetação da Mata Atlântica primitiva ou em estágios médio e avançado de regeneração;” e “as localizadas ao longo dos córregos e nascentes ou com declividade superior a 30%.”.

Após o decreto federal Nº 750, de 10 de fevereiro de 1993, portanto 7 meses antes da regulamentação da APA, a existência de cobertura florestal tipificada como ‘Mata Atlântica’ ganha importância destacada pois o referido decreto, já em seu artigo primeiro artigo 1º, determinava que “Ficam proibidos o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica”, fortalecendo a criação da APA.

FIGURA 3 – APA Parque e Fazenda do Carmo

Fonte: Atlas das Unidades de Conservação Ambiental do Estado de São Paulo – Parte II – Interior. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo – SMA, 1998 (modificado)
Digitalização: Denis Kirchhoff; Lab-SIG; EESC/USP

Na figura 3 pode-se perceber que a APA do Carmo está localizada na região leste do Município de São Paulo, próxima aos Municípios de Itaquaquetuba, Poá e Suzano. Esta é uma

região de periferia, altamente urbanizada, onde as pressões por ocupação dos espaços urbanos disponíveis são muito elevadas. Neste sentido, a manutenção de uma área de Mata Atlântica ‘encravada’ nesta região representa um grande desafio para as autoridades públicas e para a própria sociedade local, sendo absolutamente necessário que esta população desenvolva relações positivas com o espaço para que sua preservação se viabilize.

Figura 4: Município de São Paulo: regiões, administrações regionais e distritos
Fonte: PMSA, Sempla/DeInfo
Elaboração: EMLASA, 2001

No Município de São Paulo, a APA está situada na área sob responsabilidade da Administração Regional de Itaquera (AR-IQ), identificada na figura 4. Os limites da APA são bem definidos, dados por ruas e avenidas da região, e pelo próprio rio Aricanduva: “Inicia-se na

A tabela 5, a seguir, mostra que os cinco distritos que fazem fronteira direta com a distrito do Parque do Carmo possuem densidade populacional superior ao deste distrito. Em 2 deles (Itaquera, e São Matheus) esta densidade é 3,2 vezes maior; em Cidade Líder a densidade é 2,5 maior, e em José Bonifácio, quase o dobro da densidade populacional do distrito Parque do Carmo.

Observa-se também que o distrito de Iguatemi, que tem densidade populacional praticamente igual ao do distrito do Parque do Carmo, foi o que teve o maior incremento populacional, 7 vezes superior ao do segundo distrito que mais cresceu (São Mateus) e 16,6 vezes superior ao do distrito onde a APA do Carmo está localizada. Há que se destacar que no distrito de Iguatemi também existe uma APA, denominada APA Mata do Iguatemi¹, com apenas 3 ha que, a exemplo da APA do Carmo, foi criada para proteger um pequeno fragmento de Mata Atlântica da região. Nesta área estão localizados dois grandes conjuntos habitacionais da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU, do Estado. Estes dados oferecem uma idéia da dimensão da pressão por moradias existente na região, que deve ter aumentado de lá para cá.

Tabela 5: Dados gerais dos distritos urbanos, na região onde está localizada a APA do Carmo

Distrito	1 Área (km ²)	2 População (1996)	3 Crescimento Anual (91/96)	4 Incremento Populacional (91/96)	5 Densidade Populacional (Hab/km ²)	6 Relação com o Município
Itaquera	14,6	184.543	1,04	9.177	12.640	1,9
Cidade Líder	10,2	98.313	0,20	943	9.639	1,5
Parque do Carmo	15,4	56.154	0,52	1.411	3.646	0,6
José Bonifácio	14,1	103.933	0,04	221	7.371	1,1
Iguatemi	19,6	89.835	8,62	30.015	4.583	0,7
São Matheus	13,0	160.114	1,23	9.350	12.316	1,9
Município de São Paulo (MSP)	1509,0	9.839.436	0,40	193.251	6.521	

Fonte: PMSP, Sempla/Deinfo, 2001 (elaboração própria)

¹ Não foi levantado o regime de propriedade desta APA pois não faz parte do objetivo desta tese

Não é possível entender como a região onde está localizada a APA do Carmo não sucumbiu a esta pressão, sem entender:

- a) como a Gleba do Pêssego se constituiu no primeiro núcleo habitacional da (hoje) APA do Carmo; e
- b) a estratégia de atuação da associação dos moradores da Gleba do Pêssego (como é chamado o núcleo habitacional).

Para tanto, é importante o registro do depoimento inicial de E16 : “..na verdade tem toda uma história, que começou em 82, fora daqui, numa ocupação no Jardim São Paulo em Guaianazes, a gente conseguiu organizar a população e acabamos negociando esta área com a COHAB. Então a gente ocupa esta área aqui desde 1982... houve um despejo com muita violência. Como em oitenta e dois, [havia] todo um sistema muito truculento, aí o pau cantou mesmo, não teve jeito. Mas nós nos organizamos, mantivemos toda a questão da união do grupo... e tem toda uma história neste meio... Aí nós viemos para cá, nos organizamos, começamos construir os barracos em forma de mutirão, até uma experiência muito interessante. As primeiras famílias que vieram para cá... nós fizemos cento e cinquenta barracos em mutirão. Naquela época lá, a gente conversava nestas secretarias e tudo, eram coronéis. Coronel fulano de tal, da defesa civil, Coronel José Alves da Rocha, lá da Família e Bem Estar Social. Então tudo o que você pudesse imaginar de dificuldade, eles colocavam para a gente. E quando nós viemos para cá, isto aqui era um descampadão, não tinha nada, não tinha barulho nenhum. Ninguém queria vir para cá, e eles empurraram a gente para cá.” (E16 : p1).

A partir deste momento inicial passa a existir, na área da fazenda do Carmo, comprada pela COHAB para construção de conjuntos habitacionais, um grupo de pessoas que inicialmente compram os lotes², mas que em seguida articulam um processo de ocupação de lotes vazios, especialmente os previstos para uso comercial, e áreas adjacentes. Posteriormente este processo será contido por estas mesmas pessoas numa estratégia construída paulatinamente que tinha por objetivo criar condições institucionais para a regularização dos lotes invadidos e provimento de equipamentos públicos, água, esgoto, energia elétrica etc, em troca do controle das ocupações.

O envolvimento dos moradores da Gleba do Pêssego na luta contra o aterro sanitário (por eles chamado de lixão) e a usina de compostagem, os aproxima do movimento ambientalista, que também participa desta luta. Desta aproximação e da capacidade de

² E16 diz que na transferência de Guaianazes para a Gleba do Pêssego, os lotes iniciais foram comprados pelos moradores.

articulação das lideranças, que passam a envolver políticos e outras autoridades nos protestos e na busca por alternativas, parece ter surgido a idéia de se transformar a área em APA, um instrumento adequado aos interesses dos dois principais grupos envolvidos. Este processo será descrito ao longo do caso, sempre tendo como referência a APA e seu Conselho Consultivo.

Em certa medida, a importância que estes dois movimentos sociais tiveram neste processo está representada na redação do artigo 17 do decreto de regulamentação, que diz: “A Secretaria do Meio Ambiente manterá cadastro permanente de entidades civis constituídas para a defesa dos interesses dos moradores e dos valores ambientais da APA do Carmo, as quais serão permanentemente informadas das ações do Conselho Consultivo e da gestão da APA”.

Do ponto de vista de seu funcionamento cotidiano, a ‘força’ do conselho da APA, o primeiro dos três a ser criado, deriva, em boa medida, do artigo 18, que diz que “Os projetos e a execução de arruamento, parcelamentos do solo, edificações de qualquer natureza, na APA do Carmo, bem como o exercício das atividades disciplinadas neste regulamento, sujeitam-se à licença prévia para sua instalação e para seu funcionamento, a ser expedida pela Secretaria do Meio Ambiente, ouvido³ o Conselho Consultivo, sem prejuízo do licenciamento municipal.”. A obrigatoriedade da SMA ouvir o conselho para expedir licenças é que lhe confere um poder diferenciado em relação aos outros dois colegiados gestores de APA existentes em São Paulo (Várzea do Tietê e Jundiaí-Cabreúva).

Certamente a redação que incluiu esta obrigatoriedade decorreu da força da sociedade civil no próprio processo de criação da APA. A força da sociedade civil organizada, ao longo de todo o processo de criação da APA e do Conselho Gestor, fica evidente no depoimento de E18 (p9): ‘..umas duzentas famílias entre o PROFILUB⁴ e o Thabor, que é no sul da APA. Que eram as duas áreas de invasões que tinha. ... então nestas reuniões ... o que que acontecia? Principalmente os ambientalistas e o pessoal dos movimentos populares, eles diziam o que eles queriam para aquela área. Então eles concordaram em não invadir mais, desde de que tivesse tratamento de esgoto lá no PROFILUB. Desde que isso, desde que aquilo... Começaram todas as negociações, no bom sentido, para ver como que este decreto refletiria as necessidades deles, de proteção, que os ambientalistas queriam, e de necessidade de local para moradia, que é o que aquele pessoal queria. Então teve uma reunião muito importante dos ambientalistas com o pessoal de moradia... nós não participamos desta reunião, foi uma iniciativa deles lá na região, de poder parar com as invasões, proteger aquela área. E juntos ambientalistas e o pessoal de

³ Grifo nosso

⁴ PROFILURB é como E18 chama os moradores da Gleba do Pêssego

moradia, começar a fazer gestões, participar da regulamentação da APA, para conseguir melhoria no lugar onde eles estavam, urbanização, tratamento de esgoto, e tudo mais.’

8.4.2 ANÁLISE GERAL DAS ENTREVISTAS

O objetivo desta análise é consolidar as compreensões dos entrevistados a respeito dos diversos temas tratados, buscando-se uma melhor compreensão das percepções compartilhadas e das diferenças. Há que se destacar que esta APA é bastante pequena, especialmente quando comparada as outras duas estudadas. Além disso, a organização da sociedade civil local é bastante expressiva.

8.4.2.1 SOBRE A APA

a) Adequação do Instrumento

Entre os entrevistados percebe-se claramente uma diferença de posição em relação ao juízo feito do instrumento APA como estratégia para a proteção ambiental. E14 e E16 têm uma posição favorável, enquanto E15 é cética em relação a sua efetividade.

E14 considera a APA um instrumento importante, uma vez que ela disciplina, e não proíbe, o uso da área. Entretanto, percebe que as pessoas em geral têm um entendimento errado do que seja uma APA, pois a vêem como instrumento que impõe uma restrição total e absoluta, ou seja, que proíbe, ao invés de disciplinar, o uso da área. Em seu entendimento há uma tradição consolidada de que a APA impede o desenvolvimento econômico. A percepção de E14 é coerente com as tipologias predominantes de Unidades de Conservação existentes no Brasil, inclusive com no recentemente aprovado SNUC, que privilegiarem o uso indireto, traduzido no afastamento humano destas áreas. Para E14 esta compreensão precisa ser quebrada, pois do contrário será muito difícil fazer com que as APAs funcionem efetivamente.

E16 valoriza o instrumento APA como estratégia de gestão ambiental, e considera que a existência da APA é um dos fatores responsáveis pela preservação da área do Carmo. Em seu entendimento, caso se consiga garantir que aquilo que está disposto na lei seja cumprido, isto já constituirá um grande avanço. Para tanto o aprendizado da sociedade civil em como fazer que tais leis se cumpram é muito importante, e este aprendizado tem ocorrido no Conselho Consultivo.

E15, por sua vez, é mais cética. Considera a APA um instrumento muito frágil por ser muito permissivo, atribuindo ao Conselho Consultivo a maior responsabilidade por tornar o

instrumento minimamente eficaz: “..eu acho que o que garante ainda um pouco esta história da APA é o Conselho Consultivo, então acaba tornando um instrumento mais eficaz se tem esta participação do conselho, do que o próprio instrumento de APA” (E15 : p13).

Em seu entendimento, como a legislação de APA garante muito pouco. O ideal seria a implantação de uma categoria de UC mais restritiva, como um Parque Ecológico, que permitisse à população a prática de um lazer mais contemplativo, ficando a área do Parque do Carmo reservada para um lazer mais ativo (churrasqueiras, quadras, shows etc). O que E15 parece não levar em consideração é o esforço (enforcement) que precisa ser mobilizado para se garantir que as restrições que julga fundamentais para a efetiva proteção da área, sejam respeitadas. Deve-se destacar a enorme pressão para a ocupação imobiliária da área, em função de sua localização.

A APA é entendida por E14 como um espaço de negociação entre os interesses presentes na área, sendo o conselho o lugar adequado conduzir tais negociações. Quando uma APA tem um Conselho Consultivo, ela se torna uma ‘figura de proteção e gestão ambiental, eu acho que uma das melhores, de primeira linha’ (E14 : p19). Entretanto, ainda para E14, seria necessário deixar claro aos agentes locais que a APA não é um instrumento de atraso ao desenvolvimento econômico e sim um instrumento de incentivo ao desenvolvimento sustentável.

E15, ao contrário, vê com restrições as possibilidades de negociação sobre o que pode ou não ser feito, pois isto colocaria em risco a própria APA. No caso da APA do Carmo, existem várias áreas em que é permitido construir, todavia se as construções forem feitas ‘aquela área de preservação permanente vai embora.’ (E15 : p13). Em seu entendimento se por um lado a flexibilidade oferecida pela negociação pode garantir a preservação, por outro acaba sendo difícil manter a área protegida a partir do momento em que se estabelecem outros usos para a área. Na verdade E15 demonstra descrédito em relação a capacidade objetiva de monitoramento e de uso da força, por parte dos órgãos públicos, para garantir a preservação da área.

Embora E16 veja a APA de uma maneira positiva, teme que a APA, como instrumento de gestão, se banalize. Considera importante que sua criação seja mais criteriosa, e que se dê importância aos interesses presentes na área, de maneira a informá-los e incluí-los nas discussões. Esta seria uma forma de evitar ‘inimigos’.

b) Caracterização

A APA ocupa uma área de 9 milhões de m², 17% dos quais (1,5 milhão de m²) destinadas ao Parque do Carmo. Em suas bordas existem eucaliptos, mas sua composição é majoritariamente formada por remanescentes de Mata Atlântica. A maior parte do território

pertence à COHAB, que tinha projeto para construir cerca de 20 mil unidades habitacionais na área. Este é um dos pontos de conflito a ser tratado no desenrolar do trabalho.

O fato da APA estar localizada dentro de um único Município é percebida como um ponto positivo por todos os entrevistados, pois facilita a ação do conselho seja junto às Secretarias dos órgãos públicos, seja junto ao Ministério Público, quando julga necessário.

8.4.2.2 OBJETIVOS DE PROTEÇÃO (da APA)

Do ponto de vista dos entrevistados (E14 e E15), o principal objetivo de proteção da APA do Carmo é o remanescente de Mata Atlântica presente na área, bem como toda a vegetação presente na região. E14 adiciona ainda as cabeceiras do rio Aricanduva. Tais aspectos estão presentes na legislação sobre a APA.

Na entrevista com E16 este tema não foi tratado. Todavia, merece destaque a compreensão que o entrevistado tem da relação entre as questões sociais – proteção ambiental: “... eu não consigo separar... eu não consigo imaginar as pessoas falando num meio ambiente aonde o ser humano não está contido nele. Então eu não posso discutir a mata se eu não falar do bueiro da rua que entra água ali, que vai lá para o meio, você está entendendo?.. Eu não consigo separar uma coisa da outra. Eu vejo algumas pessoas separando, e tal, esta coisa toda, eu penso: “isso aí é coisa de frutinha, rapaz, não vem com esta besteira não, separar, priorizar”. A prioridade do planeta terra é o ser humano. Se você não investir no ser humano você vai investir em quê?” (E16 : p7).

Esta abordagem, presente em toda a sua entrevista, deixa evidente que para E16 a temática ambiental deve ser tratada simultaneamente, pode-se dizer até que num plano ligeiramente inferior, às questões sociais que envolvam as condições de vida das pessoas do lugar. Na verdade, na perspectiva de E16, o tema meio ambiente parece constituir parte de uma estratégia maior que objetiva conseguir melhorias para os moradores da área da Gleba do Pêssego. Entretanto, é importante que se diga que talvez resida nesta aproximação de interesses um dos aspectos centrais do sucesso relativo que o Conselho Consultivo da APA do Carmo tem alcançado durante sua curta existência, e que fica evidente nas três entrevistas.

8.4.2.3 PRINCIPAIS PROBLEMAS/CONFLITOS (na APA)

Um aspecto percebido por todos os entrevistados como problemático, e que pode ser considerado estrutural no caso da APA do Carmo, diz respeito ao fato da APA estar localizada na zona leste (bairro de Itaquera), uma área onde a pressão por expansão urbana é muito grande.

O fato da área ser relativamente próxima do centro de São Paulo (especialmente se comparada a outras regiões da periferia paulista), e de se verificar a presença de equipamentos urbanos importantes (escolas, hospitais, transporte, shopping, SESC etc), só faz aumentar esta pressão.

Além disso, de acordo com E15, a cidade não disporia de muitas opções para crescer: “..para onde que esta cidade pode crescer mais? Ao sul, está complicadíssimo, ao norte não dá para crescer por conta do relevo, não é? Então ela começa a crescer para leste. Então tudo o que vai restando em termos de zona leste, as pessoas vão ocupando.” (E15 : p3).

Diante deste quadro, a área da APA não estar completamente ocupada é um fato extraordinário, que só pode se explicado a partir do envolvimento dos moradores da Gleba do Pêssego no processo de fiscalização da área, assunto que será tratado no item 4 (comportamento dos agentes), sub-item d) (participação da sociedade civil).

Das entrevistas fica evidente que os entendimentos do que sejam os principais problemas na APA, além do anteriormente descrito, convergem, podendo ser assim agrupados:

- a) problemas decorrentes da ‘ausência’ da ação do poder público na região
 - i. problemas sanitários, especialmente lixo e esgoto
 - ii. ausência de sistemas de drenagem e erosão
 - iii. ausência de fiscalização dos órgãos públicos, tanto estaduais quanto municipais
- b) problemas decorrentes de causas sócio-econômicas/culturais
 - i. existência de ocupações irregulares na área da Gleba do Pêssego e do Thabor
 - ii. caça, especialmente de passarinhos
 - iii. desmatamento
- c) problemas decorrentes dos conflitos de direitos de propriedade
 - i. tensões resultantes da inclusão de áreas particulares na APA

É importante perceber que estas questões estão inter-relacionadas, havendo relação de dependência entre eles.

a) problemas decorrentes da ‘ausência’ da ação do poder público na região

Por ‘ausência’ do poder público entenda-se a ausência do Estado em suas várias formas: a falta de autoridades públicas (administrações regionais, policiamento etc) que possam mediar

as demandas locais, e a falta de equipamentos públicos (água, esgoto, coleta de lixo, escolas, postos de saúde etc).

A ausência do poder público na área remonta às origens da própria ocupação da área, em 1982, que foi resultado da transferência de moradores retirados de área ocupada na região de Guaianazes para a área conhecida como Gleba do Pêssego. A localização deste primeiro núcleo habitacional na cota mais alta da região é a causa primeira dos problemas de erosão, que para serem solucionados exigem a construção de um sistema de drenagem e obras para a contenção de taludes (E14 : p14).

A inexistência de uma rede de coleta de esgotos é um problema importante pois além de suas conseqüências sanitárias para os moradores da área, há também a questão da contaminação da própria mata decorrente do escoamento natural. A ausência de um sistema regular de coleta faz com que a população distribua o lixo no próprio loteamento, agravando os problemas sanitários da Gleba do Pêssego, e de toda a área da mata, especialmente quando chove. Vale ressaltar que isto está em flagrante desrespeito com o artigo 5º do decreto de regulamentação, que diz “ Fica vedado o lançamento de esgotos urbanos ou industriais, sem o devido tratamento, em qualquer corpo d’água ou no solo da APA do Carmo.”. Esta contradição entre o que está disposto na legislação e a realidade objetiva, representa apenas um exemplo das dificuldades de se fazer com que uma determinação legal se implemente.

A solução dos problemas sanitários e de erosão tornam-se indispensáveis para a própria preservação ambiental da área. Entretanto, como parte da área da Gleba do Pêssego está ocupada irregularmente, existem impedimentos legais para a resolução definitiva destes problemas (E14 : p10). Faz-se portanto necessário que, em primeiro lugar, a situação fundiária seja regularizada com a COHAB, para que possam ser implementados os projetos de drenagem, contenção de taludes e rede de esgotos. Segundo se apurou nas entrevistas, o projeto de construção da rede de esgotos já está discutido com a SABESP. Ainda de acordo com os relatos dos entrevistados, a questão da regularização fundiária e da construção da rede de esgotos foram os temas que mais mobilizaram o Conselho Consultivo durante a última gestão.

A ausência de uma estrutura pública de fiscalização que monitore aspectos relativos à vegetação, ao lançamento de lixo, às ocupações irregulares na área, também é apontada como um problema importante, apesar dos próprios moradores da Gleba do Pêssego terem organizado um sistema paralelo de monitoramento que tem sido bem sucedido em impedir, ou ao menos reduzir significativamente, as ocupações irregulares.

Entretanto, os próprios entrevistados reconhecem que este tipo de iniciativa possui limitações, especialmente quando tratam dos botas-fora clandestinos presentes na área, em que os interesses econômicos, e o poder de coerção dos invasores, é significativo, havendo inclusive ameaças de morte às lideranças: “.. olha, nós sabemos que vocês estiveram lá e fizeram a denúncia... cuidado porque vamos te pegar” (E14 : p15).

E15 comenta no mesmo sentido: “.. nas vistorias que nós fizemos, você encontrava as pessoas lá, você conversava era só isso: “o terreno não é meu, é do seu não sei quem”... Mas o cara que estava lá dentro, ele estava armado até os dentes. Não era dele e ele estava armado até os dentes protegendo aquilo. Dependendo com quem você ia fazer a vistoria ele te empurrava para fora da área, de alguma maneira, ou com uma arma, ou fazendo de conta que tinha uma arma. Ele se sente poderoso ali.” (E15 : p7).

Há também o depoimento de E16 : “... a nossa atuação ela, principalmente aqui, é um negócio meio que pisar em casca de ovo. Você não sabe os interesses que envolvem... Você pega um caminhão de entulho, os caras, mesmo numa área particular que está dentro da APA, os caras cobram aí cinco, dez reais. Multiplica isso daí, cinqüenta, cem caminhões por dia. Então nós estamos falando de dinheiro, de indústrias. É complicado você chegar lá e barrar. A gente já teve muitas dificuldades de atuação. Há uma falência aí em alguns órgãos que deveriam fiscalizar, deveriam autuar, deveriam cumprir o seu papel como a legislação manda e não faz.” (E16 : p27)

Fica evidente que há um limite a partir do qual a organização popular, mesmo quando agindo em apoio aos poderes públicos constituídos, tem muitas dificuldades para avançar, e que o potencial de violência envolvido nos conflitos é um dos elementos importantes desse limite.

A permanência de botas-fora na área constitui um exemplo perverso que estimula iniciativas semelhantes na medida em que reforça a percepção e o sentimento de impunidade. É importante que se diga que existem situações difíceis de serem resolvidas, mesmo quando há a atuação do público, como relata E14 : “..nós estamos com um problema de um bota-fora lá, que já tem denúncia da associação, tem denúncia do conselho. A Secretaria do Meio Ambiente já fez vistoria, a polícia civil já interditou, a polícia florestal já multou, mas eles continuam fazendo, jogando material lá..” (E14 : p16).

A reversão da situação de desrespeito às autoridades constituídas, relatada por E14, exige grande empenho e determinação destas mesmas autoridades, não apenas num momento, mas de uma forma continuada, sob pena de um completo descrédito. Entretanto, no caso específico do bota-fora, há uma outra consequência igualmente perversa, também comentada por

E14 : “.. está criando um problema social parecido com o de Carapicuíba⁵, ou seja, a população está começando a viver a partir do material que é jogado: madeira, pedaço de ferro. Então, daqui a pouco, vai ser uma dificuldade. Mais um pouco o Estado não consegue retirar, não consegue parar, não é?” (E14 : p16). Um exemplo de como a pouca efetividade da ação dos poderes públicos contribui para a degradação ambiental da APA do Carmo.

b) problemas decorrentes de causas sócio-econômicas/culturais

As diferenças nas histórias das ocupações irregulares nas áreas do Pêssego e do Thabor se traduzem em riscos distintos para a depredação das respectivas áreas. No caso da Gleba do Pêssego as ocupações irregulares são decorrência da ocupação inicialmente regular do primeiro núcleo habitacional constituído. De acordo com todos os entrevistados a ocupação irregular está contida, o que significa dizer que ela não avança mais sobre a área, por iniciativa dos próprios moradores da área, que vislumbraram nesta contenção uma estratégia para ver legitimada tanto junto à COHAB, proprietária da área, quanto junto aos poderes públicos, suas reivindicações de regularização fundiária.

Já na região do Thabor a situação é diferente. Trata-se de uma ocupação muito mais recente, grande parte dela – mas não a totalidade – feita em área da igreja católica⁶ (E15 : p5-6), com consentimento, onde não se verifica uma organização tão coesa dos moradores.

É importante que se diga que o artigo 2º, itens 3 e 4, (Das Disposições Transitórias) do decreto de regulamentação da APA, estabelece que a Secretaria do Meio Ambiente deveria promover “gestões junto aos órgãos municipais competentes para que, com o apoio dos órgãos estaduais, no prazo máximo de 270 (duzentos e setenta) dias ou seja, 20 de julho de 1994, a contar da data de publicação deste regulamento, fossem submetidos a sua análise e aprovação os problemas relativos às áreas da Gleba do Pêssego e do Thabor”. Até hoje isto não foi feito.

E15 não considera razoável imaginar que os ocupantes da área do Thabor, especialmente aqueles instalados às margens do rio Aricanduva, permanecerão ali, pois as condições objetivas do local são muito precárias. Além disso, não haveria mais espaço para o crescimento da favela (E15 : p6). Na mesma direção, E16 considera que a maior fragilidade da APA está na área do seu entorno, ao longo da avenida Aricanduva, passando pela área do Thabor, pois neste trecho a

⁵ E14 está fazendo referência do problema do lixo próximo a lagoa de Carapicuíba, comentado no caso da APA da Várzea do Tietê

⁶ denominada Casa Retiro do Thabor

população não está organizada, logo não está envolvida na fiscalização da área, como ocorre na Gleba do Pêssego (E16 : p26).

A combinação dos argumentos de E15 e E16, permite identificar a área do Thabor como um ponto a partir do qual se pode irradiar um processo de ocupação irregular da APA. Assim, o fortalecimento de uma estrutura de monitoramento, de um lado, e o oferecimento de alternativas aos ocupantes da área do Thabor, de outro, são iniciativas importantes que precisam ser combinadas para se tentar reduzir o risco potencial de invasão da área. Para que tais iniciativas tenham alguma chance de sucesso os poderes públicos constituídos devem estar firmemente envolvidos.

A precariedade das condições dos moradores da área fez do desmatamento para a obtenção de lenha, e da caça, problemas importantes na APA. Para E15, destes dois a caça de passarinhos é o principal problema, e ela é motivada por questões econômicas: “A gente tem informações que o pessoal chega a vender pássaros por trezentos ou quatrocentos reais. Então você imagina, uma população altamente carente, que vai levar um mês para ganhar trezentos reais..” (E15 : p6).

E16 compartilha do entendimento de que a presença de caçadores na área é um problema sério que ainda não está resolvido, e que esta presença é motivada por razões econômicas, mas parece mais otimista que E15. Em seu entendimento já houve certo avanço, especialmente em relação aos moradores da Gleba do Pêssego, resultado da própria organização popular: “eu me lembro assim que inicialmente a gente via muitos caçadores dentro desta mata. Então conversando, conversando, tal, tal, tal.. o problema está resolvido? Não, mas assim, noventa por cento. Eu me lembro de pessoas chegar “olha, tinha um tatu lá, e antes eu não tinha dúvidas, eu pegava para comer, mas hoje não, eu vou lá e ponho um ovo lá para ele, eu vou lá ponho um ovinho lá para ele pegar, comer e etc e tal. Às vezes ele fica lá no solzinho da clarerinha e tal”. Então, devagarzinho as pessoas foram compreendendo.” (E16 : p5). É importante ressaltar que este nível de proximidade na relação é simplesmente impossível de ser realizada pelos poderes públicos.

Não é razoável supor que as condições sócio-econômicas dos moradores da região mudarão substantivamente em curto espaço de tempo (se é que mudarão). Portanto, o caminho para trabalhar o problema da caça e do desmatamento não pode ficar na dependência desta mudança. Se a resolução de problemas objetivos (os sanitários, por exemplo) favorece a construção de relações positivas entre o morador e o espaço que habita, traduzida numa mudança da percepção dos atributos ambientais, dos quais é ‘vizinho’, uma mudança na direção da

contemplação, a rigor a única desejável, uma vez que não se pode pensar em ‘uso sustentável’ numa área tão pequena, é possível, como mostra o relato de E16. Mesmo numa área típica de periferia. São mudanças difíceis, não há a menor dúvida, mas possíveis, nas quais a educação ambiental joga um papel fundamental e as entidades que tenham legitimidade local, como a associação dos moradores da gleba, por exemplo, precisam estar envolvidas.

c) problemas decorrentes dos conflitos de direitos de propriedade

Tais problemas estão focados em dois pontos:

- na relação do maior proprietário (COHAB) com as ocupações irregulares, especialmente as da área da Gleba do Pêssego, mas em menor escala as áreas do Thabor e ao longo a av.Aricanduva
- na tensão resultante da inclusão, na APA, de áreas de outros proprietários particulares

O primeiro ponto, o mais relevante para o escopo deste trabalho, vem sendo tratado de forma sistemática pelo Conselho Consultivo, e será analisado nos itens subseqüentes.

O segundo, embora tenha menor importância relativa, pois existem poucas áreas nestas condições, resultaria, de acordo com E16, de uma postura um tanto ‘arrogante’ dos técnicos que determinaram os limites da APA. A ‘arrogância’ estaria em se imaginarem capazes de impor aos proprietários as restrições que julgam necessárias, cabendo a eles [os proprietários] simplesmente se adaptarem.

E16 considera que a inclusão de outras áreas particulares na APA do Carmo não era necessária, pois aumentou o número de conflitos que precisam ser gerenciados: “tem muita coisa neste zoneamento que eu não concordo, embora a gente tenha levantado. Eu me lembro que tinha a versão um ,versão dois, versão três, versão quatro, não sei quantas versões a mais. Tem que ter um parecer jurídico de não sei quem, e tal, esta coisa toda... E muitas vezes ficava aquela briga, como se fosse interesse deles, e o outro interesse nosso aqui. E na verdade tinha que ser um interesse comum.... Preservar no papel, essa é uma questão que eu acho uma estupidez. Você decreta, essa coisa toda, e não faz nada. Só para dizer que fez. Então ... tem um limite de uma área aqui embaixo, que é uma área particular. Aí os caras desceram um mapinha, voltaram aqui e tal, né. Eu ficava na minha cabeça: “mas puxa vida, para que isso?”, não tinha sentido. Se conseguisse colocar um zoneamento ali, mesmo esta questão das avenidas, as matas aqui, esta coisa toda... mas não tinha sentido você colocar uma área particular. Você não está conseguindo

nem cuidar do seu quintal, você vai querer se meter no quintal dos outros? Então eu me lembro assim de coisas que hoje você vê, não tinha sentido, embora alguns argumentam, o pessoal vem e fala, mas não justifica.” (E16 : p19)

A questão que está colocada refere-se a necessidade de se incorporar uma análise das dificuldades de monitoramento, quando da definição dos perímetros destas áreas, e dos ganhos ambientais associados.

8.4.2.4 COMPORTAMENTO DOS AGENTES

a. Indefinição dos direitos de propriedade

E16 concorda com a hipótese de que a indefinição dos direitos de propriedade estimula ocupações irregulares, mas está convencido de que o movimento popular organizado pode controlar esta situação, tanto no sentido de organizar a ocupação, quanto no de contê-la. E16 demonstrou conhecer a situação da área conhecida por jardim pantanal, um dos grandes problemas da APA da Várzea do Tietê, e sustenta a opinião de que a liderança do movimento de moradias teria perdido o controle sobre a situação, fato que não ocorreu na APA do Carmo (E16 : p14)

E15 estima que 80% da área da APA pertença à COHAB, uma empresa pública que tem por finalidade construir moradias. O zoneamento criado pela APA impede que tais construções sejam feitas (E15 : p2). Há portanto uma situação de contradição no âmbito do próprio poder público entre duas demandas legítimas: construir moradias X preservar o ambiente. A questão está em aberto e o conselho está participando deste processo, mas ainda não se vislumbra uma solução: “..hoje tem uma discussão aí com a COHAB, hoje o conselho está entrando numa discussão super grande com a COHAB. Não sei como é que se resolve. O parque ecológico garante mais a preservação da APA, agora, esta área é da COHAB, a COHAB teria que construir moradia, como é que fica isso? A parte dela, ela quer ser ressarcida na verdade para que ela possa cumprir o seu papel, é muito mais tranquilo inclusive esta mobilização do pessoal da gleba, porque? Porque eles valorizam a área, eles sabem que podem permanecer ali, ali é possível a qualidade de vida para eles.” (E15 : p14).

Como já dito na apresentação, quando da instalação do primeiro núcleo habitacional, em 1982, não havia rede de água ou de esgoto; não havia energia elétrica; não havia transporte e nenhum outro equipamento urbano. Apesar disso, a história comum das pessoas que compunham este primeiro grupo acaba sendo determinante na contenção do processo de ocupação irregular da área, inicialmente promovida por eles próprios. Neste sentido, os conflitos

resultantes da indefinição dos direitos de propriedade, assumem contornos muito particulares na APA do Carmo.

Inicialmente há a constituição do início de um núcleo habitacional: “a COHAB começa o loteamento, a população se inscreve para poder participar deste loteamento. Geralmente o poder público é muito moroso, a população é mais ágil, então a medida que a COHAB demorava para demarcar lotes, a população ia ocupando, muitos já estavam inscritos lá, em principio, então já iam ocupando” (E15 : p3)

E16 relata o processo dando alguns detalhes de como se deu a ocupação das áreas: “..na verdade é o seguinte, houve a ocupação, que foram os lotes comerciais que entrara lá na COHAB, e você sabe, né, o poder público demorou. Não tinha água, não tinha luz, não tinha asfalto. Para você ter noção, algumas pessoas que faleceram naquela época lá, nós tivemos que pegar caixão e levar lá embaixo porque, na época de chuva não se subia carro nenhum por aqui... ao longo deste tempo, então começou o abandono, e tudo. Então algumas pessoas, os filhos de alguns pais.. então casados, foram ocupando na borda do loteamento... então olha: “dá para fazer uma casinha aqui, então fez. Dá para fazer outra ali, então fez. Então foi fazendo este tipo de coisa, em noventa, doze anos atrás.” (E16 : p2).

Como se pode perceber, não se tratou de uma situação em que a indefinição dos direitos de propriedade fez com que o proprietário facilitasse o processo de ocupação irregular – ou mesmo a promovesse – como forma de antecipar rendas futuras sobre as quais existiria uma certa dose de incerteza. O proprietário é o próprio poder público e o poder público é um agente institucional que certamente age segundo uma lógica distinta da lógica do proprietário privado. A burocracia, o corpo de funcionários através dos quais o poder público se estrutura, não parece seguir o mesmo ímpeto e determinação (e por vezes o mesmo ‘oportunismo inescrupuloso’) ao qual se associa a ação privada, na defesa de seus interesses.

Neste sentido, no caso da APA do Carmo, a lógica do interesse privado (a regularização dos lotes e moradias, bem como a instalação de equipamentos públicos e a solução de problemas de esgoto, lixo e erosões na Gleba do Pêssego), coordenada e conduzida a partir da ação da associação de moradores, fez com que os indivíduos se dispusessem a agir de maneira a congelar o processo de ocupação e a proteger todo o restante da área, impedindo novas ocupações. Isto fica muito claro em todos os depoimentos: “porque essa população que ocupou esta área ou que comprou esta área é que está garantindo até hoje que o restante da área seja preservada, porque chegou um momento em que esta população fez um acordo com a COHAB. A partir desta discussão da transformação em área de APA, a população chama a COHAB: “se vocês

regularizarem a situação de quem está irregular a gente se compromete a não deixar que ninguém construa mais na área.” (E15 : p3)

Os indivíduos agirem de forma coordenada, significa dizer que as decisões individuais são tomadas levando-se em consideração as decisões dos demais indivíduos envolvidos. Esta coordenação é facilitada pelo fato das pessoas se reconhecerem enquanto um grupo que compartilha uma história comum, por eles valorizada. E16 mostra como a coordenação foi se estruturando: “..Eu tenho colocado para o pessoal... dentro deste sobe e desce do movimento, tem esta coisa da vinda para cá, em oitenta e dois, mas depois você tem alguns momentos, quer dizer, você pega o ponto zero aqui, então nós estamos indo num rumo de você ir vendo a melhoria. Então a gente sempre conta a história, “ah, mas tá ruim, tá isso, tá aquilo”, então vamos ver até aonde que a gente já avançou: “você lembra disso como é que era?”. Você vai informando: “olha, eu acho realmente que a gente já avançou muito”, “olha tem um SESC aqui, um puta equipamento deste, tá aí”, “nós não tinha luz, nós não tinha isso, nós não tinha aquilo, olha o tanto que a gente já avançou, né”. “Ah, mas tava querendo vender a casinha”. “Mas porque? você vai para onde? ”. Vai conversando.. “você acha que você vai conseguir comprar um lugar igual a esse daqui?”. Ai você vai e a pessoa vai vendo, “é, realmente”. Tem gente aqui que não vende aqui por nada, “não, não, não quero, eu lutei muito, meu pai lutou. Quando eu vim para cá, eu era pequenininho, meu pai faleceu, eu estou aqui na casa dele, tenho amor pelo espaço, pelo local, eu tenho uma história. ”. (E16 : p18).

O depoimento mostra uma das formas (devem haver outras) utilizadas para impedir que se desenvolva um mercado, compra e venda de terrenos e casas, a partir de decisões estritamente pessoais, o que enfraqueceria a capacidade de negociação e o poder de pressão do grupo. A manutenção desta coesão pode se tornar cada vez mais difícil na medida em que a experiência comum, que culminou na presença destas pessoas na região da Gleba do Pêssego, for se perdendo com as novas gerações. Por outro lado, conquistas como a regularização fundiária, rede de esgotos e coleta de lixo, são ações concretas que podem novamente fortalecer o sentimento do grupo.

Neste caso, portanto, não se pode explicar o resultado – o congelamento da ocupação da área – como um somatório de decisões individuais isoladas. O interesse privado manifesta-se na forma do interesse de um grupo de indivíduos que agem coordenadamente. O fato dos interesses de cada um (ser proprietário de uma moradia) se articularem e se coordenarem, sustenta o grupo e preserva a APA.

Se o risco de ocupação irregular da área da APA, a partir da Gleba do Pêssego, está sob controle, o mesmo não se pode dizer da área lindeira à av. Aricanduva, e ao rio do mesmo nome. Esta área faz divisa com a região do Thabor, onde o risco potencial de servir de base para uma invasão é avaliado como muito grande. Além disso, a retificação do rio Aricanduva fez com que se criasse certa confusão sobre os limites da APA, uma vez que algumas das áreas que inicialmente estavam na margem esquerda do rio (limite da APA), passaram a ocupar a margem direita, sendo interpretadas por proprietários como estando fora da APA, criando situações de conflito de solução difícil (E15 : p6).

b. Valorização do bem ambiental

Todos os entrevistados entendem que os moradores, especialmente os da Gleba do Pêssego, valorizam a área. E14 diz “ter certeza” (p4) desta valorização. E15, por sua vez, considera que a população percebe a grande pressão imobiliária que área sofre e que morar ao lado de uma APA acaba por se constituir num privilégio: “..esta população começa a perceber que espaço onde ela está é privilegiado e que é fundamental que elas auxiliem a manter este espaço” (E15 : p4). Em seu entendimento esta valorização foi um dos aspectos que permitiu a construção do acordo com a COHAB, no sentido da contenção das ocupações.

Já para E16, os moradores valorizam a área “da maneira deles”. Antes as pessoas da gleba caçavam e hoje elas não caçam mais, elas protegem os animais da mata. Hoje elas até lhes fornecem alimentos e ficam admirando, e gostam de agir assim, se sentem importantes agindo assim. Concorde, portanto, com o argumento de que a população precisa valorizar o local para preservá-lo. Os moradores da Gleba do Pêssego valorizam a área, mas para E16 esta valorização não decorre da valorização da contemplação enquanto um valor em si, mas é função da qualidade de vida que a região oferece. Portanto, os moradores valorizarão ainda mais a área na medida em que benfeitorias forem feitas, especialmente aquelas que tenham repercussão positiva sobre suas vidas. Para que esta valorização não se traduza em novas ocupações, é necessário um monitoramento constante, realizado por quem seja percebido como legítimo pelos moradores. Nesse sentido, por paradoxal que possa parecer, a degradação de determinadas áreas por lixo, esgotos etc, faz com que a população local os veja como não sendo merecedores de preservação. Assim, sua degradação ambiental estimula a ocupação irregular por parte de pessoas que não tem outra alternativa (E16 : p5-6; 15), pois ocupá-las acaba sendo uma forma de evitar seus impactos negativos sobre aqueles que já moram nos arredores.

c. Atuação das esferas de governo / cultura organizacional

O entendimento dominante é que o poder público é ausente na APA, apesar do Parque do Carmo e do CEA (Centro de Educação Ambiental) da Prefeitura Municipal.

Para E16 esta ausência torna as coisas muito difíceis. Na gestão da Luiz Erundina, por exemplo, se discutiu muito, foram feitos muitos projetos, mas não se fez praticamente nada. Nas gestões do Maluf e Pitta tudo parou. Nessas 3 gestões se passaram 12 anos e as coisas poderiam estar resolvidas em 8 anos (E16 : p2).

Além disso, a atuação da Secretaria do Meio Ambiente é entendida como falha, pois muito do que está no decreto ainda não é cumprido (E16 : p20). E14 concorda com esta avaliação, mas justifica-a dizendo que o Estado sempre teve muita dificuldade de acompanhar os aspectos cotidianos da gestão e do funcionamento do Conselho Consultivo da APA. O Estado cria, “..faz a regulamentação, faz o disciplinamento do uso, e pronto..” (p5). O Estado não acompanha se está funcionando ou não, e só volta a se manifestar quando é acionado por um pedido de licenciamento ou por uma denúncia. Como consequência, após a regulamentação da APA, houve uma acomodação dos órgãos públicos responsáveis pela fiscalização, que faz com que as denúncias dos moradores demorem mais para serem atendidas, o que acaba causando certo desânimo entre eles, o que, por sua vez, estimula o processo de ocupação irregular da área (E14 : p5; 15).

O Estado tem se envolvido através da SMA, que preside o conselho; da SABESP, no caso do projeto da rede de esgotos; e da própria COHAB. Entretanto, a disputa por prioridades dentro da SABESP é muito grande, e o acesso que a associação dos moradores teve diretamente com o governador (Mário Covas) foi decisivo para se dar alguma prioridade, no âmbito da empresa, para o problema do esgoto na Gleba do Pêssego (E16 : p6). A articulação deste envolvimento deveria ser feita pelo próprio conselho.

No âmbito da Prefeitura Municipal as diretorias das diversas Secretarias do Município pouco conversam entre si (E16 : 24). Existem conflitos entre elas, como pode ser verificado no caso dos ‘grandes shows’⁷, em que a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, que era contrária a realização de eventos tão grandes, não tinha força política para impedir que a Secretaria de Cultura o fizesse. O apoio do conselho e a ação do Ministério Público, motivada por representação do próprio conselho, fortaleceu a Secretaria do Verde ao conseguir que shows daquele porte fossem proibidos na APA (E15 : p16).

⁷ por ‘grandes shows’ entenda-se os shows populares, com artistas renomados, realizados no Parque do Carmo, que reúnem dezenas de milhares de pessoas

A pequena taxa de mudança dos conselheiros favorece a coesão interna do conselho. Todavia, segundo E14, a estabilidade dos representantes do poder público no colegiado é resultado da atuação da sociedade civil. Quando há mudança de governo, a sociedade civil costuma solicitar aos novos Secretários que mantenham os representantes no colegiado (E14 : p23). Esta argumentação está absolutamente de acordo com a compreensão de E16, segundo o qual as Secretarias do poder público jogam um papel muito importante, pois possuem competência técnica para encaminhar as questões. Entretanto, para que tal competência seja utilizada em favor da APA, é necessário se conseguir identificar as pessoas certas com quem dialogar. Assim, as coisas acabam dependendo muito da capacidade de se “..conseguir detectar dentro desta secretaria os técnicos que assumem a causa..” (E16 : p19-20).

d. Participação da sociedade civil

Todos reconhecem que a sociedade civil representa um importante – talvez o principal – diferencial da atuação do conselho da APA do Carmo.

Para E14, por exemplo, a grande vantagem na APA do Carmo é que as lideranças locais da sociedade civil levam muito a sério a instituição da APA, porque trabalharam muito por sua criação. Eles conseguiram congelar as ocupações e fazem fiscalizações constantes na mata para pegar armadilhas. Chamam diretamente os bombeiros se existem focos de incêndio; “.., a sociedade civil lá está muito organizada em torno do Parque e da mata..” (E14 : p3-4).

A associação dos moradores da Gleba do Pêssego é um dos principais, senão o principal, caminho de articulação com a sociedade local. O movimento ambientalista, que também é expressivo, não têm a mesma capacidade de mobilização, até pelo fato de que a associação de moradores reúne pessoas que compartilham uma especificidade locacional bem definida, além de um história comum muito forte, o que não ocorre com os envolvidos na causa ambientalista. De qualquer forma, a sociedade civil organizada que participa do Conselho Consultivo da APA do Carmo é muito forte e articulada entre si. Esta capacidade de articulação também decorreria do fato de terem inserções partidárias, de atuarem em movimentos sociais, de terem acesso a deputados, articulações com procuradores e com promotores do Ministério Público. A sociedade civil constitui-se no ‘fio da navalha’ do colegiado (E14 : p8; 14), (E15 : p10; 12).

Todavia, esta organização social não é homogênea. E15, por exemplo, entende que a organização popular na área da Gleba do Pêssego e do Thabor são diferentes. Na gleba a organização é popular e auto-gestionária, já na região do Thabor a organização depende, de certa

maneira, das iniciativas de educação ambiental do poder público, e do apoio da igreja, proprietária da maior parte das terras que os moradores estão ocupando (E15 : p14).

E16 também compartilha a idéia de que os movimentos da gleba e do Thabor são distintos. Em seu entendimento, no caso da área do Thabor, o processo de ocupação se deu de outra forma, sem a mesma organicidade e força demonstrada na gleba. O entrevistado comenta um fato muito significativo: os locais – no Thabor – em que os moradores foram retirados, estão novamente ocupados. No caso da gleba isto não ocorreu. A diferença é que no Thabor quem retirou as pessoas foi o poder público, sem uma organização local. No caso da gleba a retirada foi conduzida pelos próprios moradores do local, organizados na associação (E16 : p17).

O envolvimento da associação nas questões relativas a ocupação é antigo, e vem sendo conduzido por uma racionalidade que parece vir tomando forma ao longo do tumultuado relacionamento com a COHAB. Quando os moradores ocuparam várias áreas na Gleba do Pêssego, a COHAB utilizou-se do fato para suspender todas as benfeitorias exigidas para o loteamento, além de entrar na justiça reivindicando reintegração de posse. A associação dos moradores tentou dialogar com a empresa, que preferiu remeter a solução ao Poder Judiciário. Neste processo de negociação com a COHAB e com o Judiciário, os moradores perceberam que se fossem capazes de conter o avanço das ocupações, acumulariam a legitimidade necessária tanto para conter a ação judicial, quanto para encaminhar a solução de suas demandas. Passaram, então, a agir no sentido de construir esta possibilidade.

E16 se queixa de que teriam cumprido sua parte no acordo (conter as ocupações), mas que até o momento a COHAB não teria cumprido a dela (regularizar os terrenos ocupados e retirar os processos judiciais). A pressão por ocupação continua grande e constante, mas eles ainda estão sendo bem sucedidos em contê-las (E16 : p3-4; 14-15).

Esta estratégia não estava construída a priori. Em verdade a percepção de que o congelamento das ocupações poderia ser uma estratégia interessante para se negociar com a COHAB a regularização das áreas, foi se consolidando aos poucos, num processo lento e conflituoso (E16 : p26).

E16 considera a moradia um aspecto central da construção da relação da pessoa com o espaço. A partir da moradia as pessoas começam a se preocupar com a saúde, com o transporte e com o ambiente. O desenvolvimento desta relação positiva entre moradia e meio ambiente é fundamental para aumentar a capacidade de mobilizar pessoas, que por sua vez é muito importante no relacionamento com os órgãos públicos. No dia da votação da regulamentação da APA, por exemplo, o movimento dos moradores da gleba levou inúmeros populares para o

CONSEMA. Esta capacidade de mobilização acaba se traduzindo em pressões objetivas sobre os poderes públicos na busca por ganhos ambientais que se traduzam em ganhos sociais e vice-versa. Para se ter uma idéia, numa das últimas reuniões havidas no Conselho Consultivo com a SABESP, para tratar questões de construção de redes de esgoto, a associação dos moradores da gleba conseguiu levar cerca de 70-80 pessoas (E16 : p5-6; 10).

Para E14, que representa o Estado no conselho, os representantes da sociedade civil insistem muito que os técnicos devem ser ‘técnicos’, independente da gestão. Aqueles que não trabalham seriamente são criticados pelos representantes da sociedade civil (E14 : p23). A argumentação de E16 vai na mesma direção: “Todos os conselheiros que passaram por aqui, que só vinha aqui justificar o seu dia de trabalho, olha, era um atraso de vida”. Para E16 um aspecto importante na atuação do conselho é o desenvolvimento de ‘noções práticas’, traduzidas num compromisso com resultados que podem ser percebidos pelas pessoas do local. Tais compromissos devem decorrer de decisões coletivas, que ‘amarrem’ o envolvimento das pessoas (E16 : p5; 11)

8.4.2.5 CONSELHO CONSULTIVO

a. Criação

De acordo com E14, cujo envolvimento com a APA do Carmo se deu a partir das discussões sobre o Conselho Consultivo, em fins de 1995, o conselho da APA⁸ foi inspirado nos conselhos de recursos hídricos e comitês de bacia (o primeiro comitê de bacia foi criado em 1993). E14 participou da montagem dos primeiros conselhos e comitês de bacia, e esta experiência foi importante: “.. a gente estava trabalhando na montagem dos conselhos de bacias, nos conselhos de gestão de bacias, aí houve a necessidade de fazer aqui a organização do conselho ... e aí a gente entrou para ajudar na montagem do conselho. Então de acordo com o decreto, o decreto previa um conselho de gestão, um Conselho Consultivo de gestão, que na prática terminou se tornando um conselho deliberativo, mas pelo decreto ele é apenas consultivo.” (E14 : p3).

A reivindicação da sociedade civil era que o conselho fosse deliberativo, mas ele se tornou consultivo (artigo 18) pois a avaliação era que a procuradoria jurídica do Estado não aceitaria que o conselho da APA fosse deliberativo, como os conselhos de recursos hídricos e

⁸ no caso da APA do Carmo o nome é ‘conselho’ e não ‘colegiado’ gestor

comitês de bacia. Desta maneira, ser ‘apenas’ consultivo foi uma forma de facilitar sua criação. Explicitar esta condição é importante, pois o termo ‘consultivo’ sequer consta dos decretos que regulamentam os colegiados das APAs da Várzea do Tietê e de Jundiaí-Cabreúva, ficando o sistema de licenciamento desobrigado, ao menos legalmente, de consultá-los.

A participação do conselho nas decisões que envolvem a APA também fica garantida pelo artigo 16 do decreto, que estabelece que caberá ao Conselho Consultivo:

“I - propor as medidas administrativas de interesse da APA do Carmo e acompanhar sua gestão;

II - **manifestar-se**⁹ quanto a aprovação de planos e projetos a serem implementados na APA do Carmo, bem como quanto a execução de arruamentos, parcelamentos do solo e edificações de qualquer natureza;

III - elaborar seu regimento interno.”

Este conselho, instituído em 1996, foi montado em 4 meses e, de acordo com E14, serviu de exemplo, de modelo, para os outros conselhos (E14 : p5).

b. Estruturação inicial

O Conselho Consultivo da APA do Carmo é composto por 10 membros titulares, e respectivos suplentes (artigo 15), com mandatos de 2 anos, assim distribuídos: 3 representantes do Estado; 3 representantes da Prefeitura do Município de São Paulo; 3 representantes de ONGs da sociedade civil e 1 representante das Universidades.

Os suplentes são convidados para as reuniões com o objetivo de dar mais ‘fôlego’ aos participantes titulares no tratamento do conjunto de questões que precisam ser encaminhadas. Desta forma o conselho conta com 20 membros, dos quais apenas 10 têm direito a voto. A participação dos suplentes é particularmente importante para o funcionamento das câmaras técnicas. Dentre os suplentes, embora isto seja recente, está um representante da COHAB, elemento central na discussão da regularização dos lotes da Gleba do Pêssego (E14 : p9).

Segundo se apurou nas entrevistas, a inclusão de um representante das Universidades, em separado da sociedade civil, ocorreu no momento da discussão da regulamentação do decreto no CONSEMA, resultado da intervenção de uma professora de uma das Universidades estaduais. Inicialmente o representante da Universidade era da USP, mas sua participação tem sido muito

⁹ *grifo nosso*

pequena. Hoje os membros do colegiado estão defendendo que o próximo representante seja de uma Universidade da região. Por ocasião da discussão do piscinão, professores da Unicastelo tiveram uma participação muito ativa (E15 : p9).

O decreto também estabelece que o gestor da APA é o Estado. Em consequência disto a indicação da coordenação¹⁰ é feita pela SMA. A secretaria executiva fica com a Prefeitura Municipal (Secretaria do Verde e do Meio Ambiente). Quando mudam as administrações os representantes da sociedade civil fazem certa 'pressão' junto aos novos dirigentes para que os representantes sejam mantidos (E14 : p6-8; 16).

E16 não concorda com a composição do Conselho Consultivo, pois considera que os órgãos públicos possuem a maioria e que podem se utilizar desta maioria, contra a sociedade civil, em algum momento. Embora não defenda uma composição específica, parece concordar com uma composição do tipo 50% - 50%; sociedade civil – órgãos públicos. Argumentou que na ocasião da votação no CONSEMA, muitos populares dos movimentos da região estiveram presentes, mas que não conseguiram reverter a situação.

Os outros entrevistados não entendem a situação desta forma. Na verdade possuem um respeito muito grande pela representação da sociedade civil no conselho e tudo indica que seria difícil se comporem para atuar contra esta representação, embora isto possa ocorrer em tese.

A secretaria executiva do colegiado mantém um cadastro permanentemente aberto e na época das eleições todos são convidados a participar do processo de escolha dos novos representantes, mas as entidades que hoje compõem o conselho construíram uma posição bastante sólida.

Segundo E14, uma dificuldade importante que o conselho teve que enfrentar no momento de sua estruturação foi a constituição de um regimento interno que atendesse aos interesses da sociedade civil, certamente por conta desta posição mais crítica em relação à composição (E14 : p6).

c. Função

Tanto E14, quanto E16 concordam que o conselho possua um papel eminentemente político, de articular as partes envolvidas nas questões, e de fazer com que órgãos do poder público conversem entre si. As articulações que o conselho é capaz de fazer facilitam e agilizam os trâmites dos projetos nas instâncias do Estado e da Prefeitura, pois os aspectos polêmicos e

¹⁰ no caso da APA do Carmo não existe a figura do 'presidente' do conselho, mas sim de um 'coordenador'

conflituosos acabam sendo previamente discutidos com os técnicos que compõem as câmaras técnicas, o que dá mais tranquilidade aos próprios órgãos licenciadores (E14 : p12-13); (E16 : p24).

Entretanto, para E16, o conselho é um instrumento que, embora importante, ainda precisa ser aperfeiçoado. Em seu entendimento a participação da sociedade civil tem que ser mais ativa e exigente (E16 : p11).

d. Atuação

O fato do conselho ter adquirido, na prática, um caráter 'deliberativo' é apontado pelos entrevistados como consequência de sua atuação muito mais política do que técnica. O conselho, na verdade, traria mais trabalho para os técnicos das secretarias envolvidas (E14 : p3).

Na atuação do conselho cabe destaque o papel desempenhado pelos representantes da sociedade civil. São esses representantes que acabam estabelecendo as demandas aos representantes públicos. A importância desta participação pode ser constatada a partir dos principais pontos da agenda temática que tem sido trabalhada pelo conselho, alguns dos quais antes mesmo da criação do próprio conselho¹¹.

De acordo com E14 e E15, nos últimos 2 anos (99/00) o colegiado tem se concentrado em tentar resolver os problemas do saneamento e da legalização da Gleba do Pêssego, a conclusão da regularização do loteamento e sua urbanização (junto à COHAB), e do projeto e instalação da rede coletora de esgotos (junto à SABESP), questões que interessam diretamente aos moradores. O conselho estaria centralizando a articulação entre a SABESP e a COHAB em relação aos projetos, ao trâmite, aos cronogramas das obras etc. Quando o pessoal da COHAB informou que estava criando um grupo de trabalho para discutir a questão do potencial construtivo e do banco de terras da APA, o conselho imediatamente se manifestou solicitando participar do grupo. Quem vai às reuniões são os representantes da sociedade civil (E14 : p12; 14; 22)

Para E15 (p14), não faz sentido colocar as questões da moradia e da proteção ambiental, uma contra a outra, especialmente numa região de periferia como é o bairro de Itaquera. O problema do ressarcimento da COHAB, proprietária da terra onde se criou a APA, é um assunto que E15 diz não saber como resolver.

¹¹ como é a questão da regularização dos lotes da Gleba do Pêssego

Nas entrevistas, quatro foram os assuntos que ganharam destaque, relativamente a atuação do conselho;

- d) a regularização, junto á COHAB, da propriedade dos lotes ocupados na Gleba do Pêssego;
- e) a elaboração e implementação, por parte da SABESP, de um projeto de saneamento na Gleba do Pêssego;
- f) a construção do piscinão Aricanduva 3;
- g) o impedimento da realização dos 'grandes shows' no Parque do Carmo.

Como se pode observar, dos quatro temas dois dizem respeito diretamente à benfeitorias na Gleba do Pêssego. Um terceiro (item d) apresenta ganhos indiretos para a região. Esta situação, qual seja, vislumbrar a possibilidade de que seus interesses sejam atendidos através do conselho, é condição necessária, pode-se assim dizer, para o importante envolvimento dos moradores da Gleba do Pêssego no monitoramento da área da APA. Entretanto, de acordo com E16, muitos não compreendem o papel central que a associação dos moradores da Gleba do Pêssego jogou na preservação da área, pois se não tivessem agido no sentido de conter o processo de invasão, toda a área da APA já teria sido devastada (E16 : p14).

A participação nos processos de licenciamento de empreendimentos realizados na área da APA do Carmo é um momento importante para se exigir medidas compensatórias e com elas também resolver um conjunto de problemas da APA. Todavia, em função da própria característica desta APA, tais momentos não são freqüentes. Dentre estes, a construção dos piscinões Aricanduva 1, 2 e 3, representam oportunidades particularmente importantes. De acordo com E15, desde a sua formação, o conselho vem discutindo a questão da construção dos piscinões com a Prefeitura Municipal. Neste período apenas o piscinão 3 foi aprovado pelo conselho, pois não implicava em remoção de pessoas, apesar da necessidade da remoção de 77 árvores de grande porte. Há, curiosamente, uma preocupação de que a redução do risco de enchentes na área, resultado da construção dos piscinões, acabe por aumentar a pressão pela ocupação da APA (E15 : p7). O raciocínio é pertinente, o que reforça a importância de se consolidar uma estrutura que dê conta desta pressão.

A proibição dos 'grandes shows' na APA, foi um momento em que a atuação do conselho, junto ao Ministério Público, contra as Secretarias da Cultura e do Verde e Meio Ambiente (SVMA), da Prefeitura Municipal, fortaleceu tanto os representantes da sociedade civil no conselho, quanto a relação entre estes e alguns dos representantes dos poderes públicos,

visto que a SVMA era contra os shows, mas não tinha força política para impedi-los. E15 avalia que também a população que mora no entorno da APA aprovou a medida, pois se sentia muito prejudicada com esses shows já que todas as ruas de acesso eram fechadas, a Gleba do Pêssego ficava isolada – ninguém podia sair ou entrar de carro. Além disso, o próprio parque ficava muito danificado com tanta gente e com a montagem da estrutura do show: “..os carros imensos estourando os fios do telefone, cortando os galhos de árvore para poder subir”. A Secretaria de Cultura, que promovia os shows, não se responsabilizava pelas conseqüências. (E15 : p15-16)

Um outro aspecto da atuação deste conselho é sua capacidade de buscar e conseguir apoio qualificado para orientar e auxiliar na discussão e avaliação de projetos que contenham especificidade técnica, como foi o caso dos piscinões. Professores da Unicastelo se envolveram muito fortemente nas discussões (E15 : p11).

De acordo com E16, por várias vezes o conselho atuou no sentido de aproximar representantes de Secretarias distintas, articulando a solução de problemas que dependiam do envolvimento destes órgãos, que por sua vez pouco ‘conversavam’ entre si (E16 : p24).

Todos compartilham o entendimento de que um conselho forte exige uma sociedade civil organizada, pois a qualidade do envolvimento dos representantes do Estado e da Prefeitura depende da qualidade do envolvimento dos representantes da sociedade civil os quais, na perspectiva de E16, devem participar tendo claro que se trata de uma luta de interesses, e de que deve haver pressão constante no sentido da busca dos seus próprios interesses (E16 : p11).

Um outro aspecto presente neste conselho, e que é reconhecido como um dos alicerces de sua atuação e força, é a relação de confiança que acabou se desenvolvendo entre seus membros. Para E16 é uma relação de cumplicidade, praticamente não havendo conflitos: “..nós somos todos juntos aqui, todos por um, um por todos...” (E16 : p13). Esta confiança se traduz em acordos simples, como o constituído para evitar problemas de relacionamento entre Estado e Prefeitura, segundo o qual quem deve dar entrevistas à imprensa são os representantes da sociedade civil (E14 : p17).

A iniciativa de recorrer ao Ministério Público contra o Estado e o Município, sem que isto se traduza em conflitos internos, também é indicativa da relação de proximidade entre agentes que, ao menos em tese, representam interesses distintos.

Outro aspecto que contribui nesta direção, facilitando as decisões e o encaminhamento das coisas, é que o núcleo de articulação do conselho tem se mantido, mesmo com a agregação de novas pessoas no processo (E14 : p23). Há que se destacar que esta estabilidade é resultado da própria atuação do conselho, que procura evitar mudanças de seus membros quando de

mudanças de governantes. Assim, os momentos eleitorais não trazem problemas substantivos ao seu funcionamento, aumentando o tempo 'útil' de atuação, especialmente quando comparado ao Colegiado Gestor da APA da Várzea, por exemplo. O fato de haver um único Município envolvido na APA é também um facilitador.

O conselho não possui qualquer tipo de articulação com os comitês de bacia, e este tampouco se apresenta como um caminho considerado importante pelos entrevistados, certamente porque a temática dos recursos hídricos não é importante para a APA do Carmo.

Na medida em que as questões relativas a Gleba do Pêssego estiverem satisfatoriamente encaminhadas, o Conselho Consultivo deverá se voltar para aumentar a divulgação da APA, procurando atrair investimentos de comerciantes locais, criar trilhas na mata e consolidar o apoio que o SESC local tem dado aos moradores da região. Isto deve valorizar a área, tanto do ponto de vista ambiental quanto do valor financeiro dos lotes que estão em seu interior. Tais iniciativas deverão ser negociadas com os moradores da gleba, sempre tendo como contrapartida a contenção das ocupações irregulares.

e. Dificuldades

Todos os entrevistados identificam a falta de estrutura como uma das principais dificuldades enfrentadas pelo conselho para seu funcionamento. E14 sintetiza a consequência desta situação com a seguinte frase: “.. um conselho sem infra estrutura de funcionamento ele termina desacreditado..” (E14 : p26).

O conselho não tem endereço, não tem uma referência física. Ele está provisoriamente instalado no Centro de Educação Ambiental (CEA), localizado no Parque do Carmo. O CEA é um órgão da Prefeitura de São Paulo, e isto não é percebido como interessante pois vincula, de forma muito estreita, o conselho da APA ao poder público. Entretanto, para E14, “..não é só o espaço físico que o conselho não tem, o conselho não tem um telefone, o conselho não tem um fax, o conselho não tem um computador, o conselho não tem, ninguém... uma secretária..”. Outro exemplo das dificuldades: E15, que ocupa a secretaria executiva do conselho, também é diretora de educação ambiental do CEA, no Parque do Carmo. Para exercer suas funções ela tem que utilizar o tempo livre para encaminhar as questões da secretaria do conselho. Como muitas vezes o telefone do CEA não está disponível, é comum os conselheiros se deslocarem pessoalmente para avisar de reuniões que ocorrerão. (E14 : p17-18; 21).

Muitas destas dificuldades são superadas pelo envolvimento e disposição dos representantes do conselho, especialmente os da sociedade civil. É este envolvimento, muito

intenso e qualificado, que acaba compensando a falta de estrutura (E15 : p9; 11-12). De acordo com E16, não há um interesse político de se criar estas condições mínimas de trabalho. (E16 : p13).

Outro aspecto identificado como fator de grande dificuldade é a ausência de fiscalização dos poderes públicos na área. Os moradores da Gleba do Pêssego criaram uma brigada de fiscais volantes e denunciam irregularidades, mas isto não é suficiente. Isto diminui o problema das irregularidades, mas não os elimina, até porque os moradores que participam destas brigadas sofrem até ameaças de morte, como já comentado anteriormente. Como os órgãos que deveriam fiscalizar não fiscalizam, há uma sensação de impunidade entre os infratores (E14 : p14-15), (E16 : p27).

Para E16 ainda faltam mecanismos para que o conjunto de leis existentes sejam colocadas em prática, bem como um certo processo de aprendizagem, da própria sociedade civil, sobre como utilizar os mecanismos que já existem. A continuidade dos esforços é importante para que a organização popular produza resultado. Em seu entendimento, este é um dos aspectos que talvez explique as diferenças de envolvimento e de ação dos moradores da Gleba do Pêssego e da área do Thabor, ou seja, a inexistência de uma organização que de alguma forma garanta esta continuidade. Destaca também que uma das grandes dificuldades para se mobilizar a população é a questão o imediatismo. As pessoas querem ver o resultado de suas iniciativas imediatamente após as terem tomado. Compreender que as coisas ocorrem de forma mais lenta, avaliar a importância de pequenos ganhos etc, são aspectos que E16 valoriza (E16 : p9; 16, 22; 25) no processo de consolidação do Conselho Consultivo da APA do Carmo.

E16 também é crítico da atuação dos representantes das Universidades, mas não só porque sua participação nas reuniões do conselho tem sido pequena. Para ele as Universidades poderiam contribuir mais: “.. Nós não podemos estudar numa USP.. o pessoal de lá, que é mantido com verbas.. dinheiro público.. Então é hora deles assessorar, né?”. Também a falta de comunicação entre os próprios órgãos públicos dificulta o encaminhamento das coisas, tornando todo o processo mais demorado (E16 : p13; 24).

f. Resultados

A percepção predominante entre os entrevistados é que instituições como o Conselho Consultivo da APA são experiências novas, de inspiração democrática, que apesar das dificuldades são bastante positivas, constituindo-se em mecanismos que a sociedade civil tem

que aperfeiçoar. Durante o tempo em que o conselho está funcionando, o aprendizado geral foi muito grande e houve um salto de qualidade em todos os sentidos (E16 : p29)

A falta de recursos financeiros aumenta a importância dos momentos onde ocorre a discussão dos licenciamentos ambientais, já que nesses momentos o conselho consegue negociar medidas compensatórias, relacionadas ao empreendimento, que contribuam para a APA. O conselho aprovou a construção do piscinão Aricanduva 3 e decidiu só analisar o Aricanduva 2 depois que as medidas compensatórias exigidas no Aricanduva 3 estivessem cumpridas (E14 : p10-11). Para o caso do piscinão 3 exigiu-se, e foi aprovado, cercar toda a área da APA que faz divisa com o rio Aricanduva, a área da Gleba do Pêssego e da área do Thabor, como forma de dificultar invasões, além do plantio de árvores e da recuperação de uma área 5 vezes maior do que a que será degradada com a construção do piscinão 3. É algo expressivo em termos financeiros.

Para garantir que tais medidas sejam cumpridas foi feito um termo de compromisso com as várias Secretarias envolvidas, cabendo ao Estado (SMA) a responsabilidade pelo monitoramento do cumprimento dos acordos. Caso os acordos não sejam colocados em prática, o Ministério Público poderá acionado pelo próprio conselho (E15 : p7-8).

Além destas medidas, também ficou acertado a necessidade do desenvolvimento de procedimentos de educação ambiental para a população (especialmente a da área do Thabor). As intervenções foram conduzidas pelo pessoal do CEA. O trabalho desenvolvido foi no sentido de fazer as pessoas perceberem que as condições ambientais locais inviabilizavam a ocupação daquele espaço com moradias, e que os populares deveriam se organizar para reivindicar da SABESP investimentos mínimos no sentido de reduzir o problema. Entretanto todos (tanto os educadores quanto a própria população) têm consciência de que em algum momento terão que sair da área (E15 : p14).

Um aspecto importante na discussão do piscinão foi sua interface com a questão da APA. Isto foi uma coisa muito nova para os técnicos da Prefeitura Municipal. Eles não estavam acostumados a discutir medidas compensatórias. Existem desdobramentos positivos da participação do conselho na discussão com a Secretaria Municipal de Transportes sobre as medidas compensatórias associadas a construção do piscinão Aricanduva 3, dentre os quais o fortalecimento da articulação entre a SMA (Estado) e a SVMA (Prefeitura), duas Secretarias que não dispõe de recursos e que perceberam como podem obtê-los através de uma institucionalidade como o Conselho Consultivo de APA (E14 : p11).

Talvez o resultado mais expressivo, que pode ser associado a criação da APA, mas não exclusivamente a ação do Conselho Consultivo, seja o congelamento do processo de ocupação da Gleba do Pêssego, conduzido pela ação dos próprios moradores. De acordo com E14 faz 12 anos que não se tem uma nova moradia. Após a criação da APA foi feito um mutirão e algumas famílias foram transferidas de lugar, ficando mais próximos da influência da associação de moradores (E14 : p10; 19-20).

Após a consolidação do congelamento das ocupações, o conselho conseguiu, em conjunto com a associação de moradores da Gleba do Pêssego, que a SABESP fizesse um projeto executivo para coleta, tratamento e afastamento do esgoto, bem como que a COHAB fizesse um projeto de legalização dos lotes e urbanização da área (E14 : p11). Estas questões estão em andamento e são de suma importância para a preservação da área, seja porque resolvem problemas de contaminação da área, seja porque reforçam os compromissos sociais que têm impedido sua destruição através do processo de ocupação.

A proibição dos grandes shows também representou um resultado importante da atuação do conselho junto ao Ministério Público. Nestes shows, como os da Xuxa, por exemplo, chegaram a vir mais de 100 mil pessoas, uma quantidade muito superior àquela que o Parque do Carmo consegue suportar, que é de 25.000 pessoas. Neste caso em particular, um dos aspectos importantes foi que o Ministério Público responsabilizou diretamente o diretor do DEPAVE (departamento responsável pelos parques da cidade de São Paulo) pelos danos causados. Responsabilizou-se, portanto, o profissional e não um órgão da burocracia: “..isso acaba dando força inclusive para o profissional, porque ele tem um embasamento legal até para se colocar contrário ao show, e se alguém acima dele quiser que o show aconteça, vai ter que se responsabilizar também legalmente.” (E15 : p16). Neste evento o conselho demonstrou grande capacidade de articulação e poder político: “..isto é uma vitória muito grande para um conselho pequenininho”. (E14 : p11; 14)

É importante frisar que o conselho defende que sejam realizados shows mais variados e ‘modestos’, priorizando artistas da região, pois entende que não há estrutura para controlar nem mesmo um show que receba 25 mil pessoas, como foi aprovado pelo Ministério Público (E15 : p16).

A instituição dos conselhos está tornando mais claro para todos que a APA não é um instrumento que estabelece uma restrição total, mas sim disciplina a ocupação da área e cria um espaço de negociação (E14 : p21).

8.4.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO 2

A APA do Carmo, instituída com a lei 6.409, de 5 de abril de 1989, e tendo como principal objetivo preservar os remanescentes de Mata Atlântica presentes na área, origina-se das iniciativas bem sucedidas de dois grupos da sociedade civil: a associação dos moradores da Gleba do Pêssego e o movimento ambientalista da região do Parque do Carmo (composto por várias entidades), que se encontraram na luta contra um aterro sanitário e uma usina de compostagem, ambos localizados nas proximidades do Parque do Carmo. A APA parece surgir como a estratégia adequada ao atendimento dos interesses que os dois grupos representavam, pois preservar a área significava desativar o aterro e desativar a usina de compostagem.

A presença da sociedade civil organizada durante todo o processo de regulamentação trouxe, dentre as principais consequências, a aprovação do decreto 37.678, de 20 de outubro de 1993, que garantiu que a gestão da APA do Carmo, sob responsabilidade da Secretaria do Meio Ambiente, contaria com um Conselho Consultivo composto por 10 (dez) membros efetivos e respectivos suplentes (artigo 15), o qual teria que necessariamente ser ouvido, como determinava o artigo 18: “Os projetos e a execução de arruamento, parcelados (sic) do solo, edificações de qualquer natureza, na APA do Carmo, bem como o exercício das atividades disciplinadas neste regulamento, sujeitam-se à licença prévia para sua instalação e para seu funcionamento, a ser expedida pela Secretaria do Meio Ambiente, ouvido o Conselho Consultivo, sem prejuízo do licenciamento municipal.”

A inclusão, no decreto de regulamentação, da obrigatoriedade da consulta ao colegiado é uma explícita demonstração da força da sociedade civil organizada. Como relata E18 (p12-13), ‘... o decreto ficou amarrado até mesmo por conta da reivindicação destes movimentos populares. No processo de regulamentação, eles pediam: “não, quando for feito isso tem que passar pelo Colegiado Gestor; quando for aquilo, tem que passar pelo Colegiado Gestor”. Isso não acontece na APA Várzea do rio Tietê, nem da APA Jundiá – Cabreúva, porque o jurídico da Secretaria tirou isso.... eles exigiram [os movimentos sociais organizados] que no decreto tivesse que ele fosse um Conselho Consultivo, que ficasse claro que o Conselho Consultivo tomasse para si esta consulta. Nos outros colegiados, como não teve esta pressão da região, isso foi suprimido.’.

A obrigatoriedade da consulta ao conselho, combinada com a organização da sociedade civil, acabou por conferir ao Conselho Consultivo da APA do Carmo uma forte presença nas decisões e encaminhamentos de tudo o quanto diz respeito à região, dando-lhe um certo status de conselho ‘deliberativo’, o que significa dizer que os órgãos envolvidos nos processos de

licenciamento ambiental tendem a incorporar o resultado das consultas feitas como exigências das licenças que emitem.

Duas visões predominam, entre os entrevistados, em relação a adequação do instrumento 'APA', como estratégia de gestão ambiental. E14 e E16 consideram que a importância da APA está em não 'proibir', mas 'disciplinar' o uso da área, permitindo que os conflitos existentes sejam negociados. Há para E14, entretanto, um aspecto a ser superado, que seria a difusão do entendimento de que uma APA é um instrumento de gestão ambiental que impede fortemente qualquer tipo de utilização da área. Esta compreensão equivocada estaria internalizada na sociedade em geral e até mesmo nos agentes pertencentes ao corpo técnico das estruturas públicas responsáveis pela questão ambiental. Isto, provavelmente, resulta da característica predominante das Unidades de Conservação existentes no país, que sempre privilegiaram o uso indireto das áreas protegidas, implicando no inevitável afastamento humano das mesmas. A mudança desta percepção em direção a uma outra mais positiva, que considera a APA um instrumento do desenvolvimento sustentável, é fundamental para que ela se viabilize como instrumento efetivo de gestão, diferenciando-se das demais categorias.

Todavia, esta compreensão não é compartilhada por E15, para quem a APA é um instrumento frágil por ser permissivo. A própria possibilidade de negociação é vista com preocupação, pois na medida em que pequenas concessões são feitas todo o esforço de preservação corre o risco de se perder. E15, na verdade, parece reproduzir o senso comum de que 'onde passa um boi, passa uma boiada', desconfiando fortemente da capacidade (e vontade) dos órgãos públicos em garantir que os acordos firmados se cumpram no estrito limite do que foi acordado.

Não se pode dizer que as preocupações de E15 sejam irrealistas, mas a postura restritiva também não garante a proteção da área, especialmente quando os riscos e conflitos presentes forem muito grandes e a presença do poder público pequena. Desapropriar toda a área da APA implicaria em deslocar os moradores da Gleba do Pêssego e perder o principal instrumento de monitoramento da área. Há que se destacar também que, como resultado objetivo da ação dos moradores da gleba, combinado com o fato da maior parte da área pertencer a uma empresa pública, a integridade da área vem sendo mantida, como se estivesse desapropriada.

O fato do principal proprietário da área ser uma empresa pública faz com que as questões relativas aos direitos de propriedade não reproduzam o esquema do agente que, na procura por antecipar rendas que a instituição da APA tornaram incertas, estimula, ou tolera, a

ocupação irregular da área utilizando esquemas que lhe garantam a apropriação de parte da renda.

Por outro lado, como o risco de ocupação existe, e é alto, a incerteza quanto a utilização da área, que a instituição da APA criou, poderia desestimular a empresa pública a mobilizar esforços para evitar que a área fosse ocupada. Apesar disso, o risco de ocupações irregulares parece estar sob controle, mas por iniciativa dos próprios moradores da área, que perceberam que se contivessem as ocupações, legitimavam-se, perante a COHAB, que reivindicava a reintegração de posse, e o poder judiciário, para negociar a regularização das áreas ocupadas. Com a criação da APA, estas questões passaram a ser tratadas no âmbito do Conselho Consultivo, de maneira que a regularização fundiária da Gleba do Pêssego está entre os principais problemas relatados pelos entrevistados. Em maior ou menor grau, da regularização da questão fundiária dependem a resolução de alguns dos principais problemas relatados, como a ausência de uma rede de esgotos, a construção de sistemas de drenagem e contenção de taludes.

A ausência da fiscalização dos órgãos públicos na área é apontada como outro grande problema, pois há um limite para a ação de monitoramento dos moradores da região, limite este dado pelo potencial de violência envolvido neste monitoramento. Há que se destacar que lideranças locais já foram ameaçadas de morte por denunciarem botas-fora clandestinos na área da APA.

Além desses problemas, existem aqueles decorrentes de causas sócio-econômicas, dentre os quais destacam-se as ocupações irregulares na área da favela do Thabor, uma vez que as da Gleba do Pêssego estão sob controle. No Thabor os moradores não estão tão organizados e tampouco participam das discussões da APA. Uma das consequências deste fato é que as áreas das quais as pessoas foram removidas já estão ocupadas por outras famílias.

As dificuldades objetivas dos moradores da favela do Thabor, associada a ausência de uma organização popular que possa canalizar e organizar as insatisfações, faz com que esta região seja vista como um local a partir do qual podem surgir movimentos de ocupação das áreas da APA, em particular aquelas localizadas às margens do rio e da avenida Aricanduva.

A caça com objetivos comerciais, especialmente de passarinhos, é outro dos problemas de difícil solução, isto porque por vezes, com a venda de um único passarinho, se consegue até 300 ou 400 reais. Por outro lado, de acordo com depoimento de E16, a caça de tatus e outros animais, para alimentação ainda não acabou, mas já está mais controlada. O controle resulta da mudança de percepção do próprio morador em relação ao animal. Contemplá-lo parece ser uma atividade que vai gradativamente ganhando valor simbólico entre os moradores da Gleba do

Pêssego. Obviamente a disposição para a contemplação encontra nas contradições objetivas das pessoas, como a miséria, um importante contraponto.

De uma forma geral os moradores da Gleba do Pêssego valorizam a área da APA, o mesmo não podendo ser dito em relação aos moradores da favela do Thabor. Para E16 a valorização de uma área é consequência da relação que as pessoas desenvolvem com o espaço. Desta forma, as pessoas tenderão a valorizar cada vez mais a área, e portanto dispor-se a protegê-la, quanto mais satisfeitas elas estiverem com o lugar onde moram. Esta satisfação, por sua vez, é consequência direta daquilo que o lugar tem a oferecer em termos de beleza cênica e equipamentos urbanos. Assim, as iniciativas que se traduzam em melhorias das condições sanitárias da região terão um rebatimento positivo no monitoramento da população em relação à ocupação irregular da área.

Os órgãos públicos desempenham um papel fundamental, pois possuem conhecimentos técnicos indispensáveis à gestão da APA, mas o acesso a estas competências depende do envolvimento dos técnicos com as questões. Assim, saber identificar as pessoas ‘certas’ nos órgãos públicos é um dos importantes papéis do conselho. Por pessoas ‘certas’ entenda-se aquelas que se comprometam com as questões relevantes para a APA.

Outro problema no relacionamento com os órgãos públicos é que eles são muito desarticulados, o que dificulta o equacionamento das questões ambientais, que quase sempre envolvem vários órgãos da administração para serem solucionadas.

A estabilidade é um fator positivo para a atuação do conselho, pois permitiu que se desenvolvessem relações de confiança entre os representantes de setores distintos. Esta estabilidade é conseguida a partir das iniciativas dos próprios representantes, especialmente os da sociedade civil, que fazem gestões junto aos governantes eleitos no sentido de que os representantes dos poderes públicos sejam mantidos. O fato do conselho não ficar paralisado em momentos eleitorais é uma das consequências positivas desta situação. Obviamente o tamanho do conselho e o fato da APA estar localizada num único Município, facilitam que isto ocorra.

O Conselho Consultivo, inspirado nos conselhos de recursos hídricos e comitês de bacia, tem como papel fundamental articular as partes envolvidas nas soluções dos problemas da APA. Agindo assim o conselho é capaz de facilitar e agilizar o trâmite dos projetos nas instâncias do Estado e da Prefeitura, pois os aspectos polêmicos e conflituosos destes projetos já foram previamente discutidos e resolvidos pelos técnicos que compõem as câmaras técnicas, dando mais tranquilidade aos órgãos licenciadores. Entretanto é um instrumento que ainda precisa ser aperfeiçoado, e que enfrenta muitas dificuldades para funcionar, dentre as quais a absoluta falta

de estrutura. O conselho não tem uma sede, e tampouco dispõe de outros recursos: telefone, fax, computador, uma secretária etc. Prover o conselho das condições necessárias ao seu funcionamento é um compromisso que precisa ser demonstrado de forma clara e objetiva, tanto pela Prefeitura quanto pelo Estado.

Os momentos de licenciamento ambiental são particularmente importantes pois permitem que se negociem medidas compensatórias as quais podem ajudar a minimizar, ou mesmo resolver, problemas da APA que de outra forma não encontrariam recursos. Foi assim com o piscinão 3, de onde se conseguiu recursos para, entre outras coisas, gradear a área da APA às margens da av. Aricanduva, um dos pontos onde existe maior risco de invasão. A necessidade de recorrer a tais expediente acaba sendo reveladora da baixa prioridade que a APA tem para as administrações públicas do Município e do Estado.

Conseguir que o Ministério Público proibisse os grandes shows na APA foi uma das importantes vitórias do conselho. Este fato acabou por revelar um conflito interno à Prefeitura Municipal, entre a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, que é responsável pelo Parque do Carmo e pela APA, e que era contrária a estes tipos de shows, e a Secretaria de Cultura, que contratava e organizava os shows. Responsabilizar o dirigente que autoriza os shows foi uma iniciativa importante.

As dificuldades para o funcionamento deste Conselho Consultivo têm sido grandes, mas sua capacidade de enfrentá-los tem sido maior. É consenso entre os entrevistados que a sociedade civil que participa do conselho, especialmente a associação dos moradores da Gleba do Pêssego, desempenha papel de destaque, e que grande parte das conquistas obtidas são devidas diretamente a atuação desta associação.

Este envolvimento não se faz por razões estritamente ambientais, especialmente porque a associação dos moradores não é uma entidade ambientalista. Seu foco é a resolução de problemas objetivos dos moradores da Gleba do Pêssego. A luta contra o aterro e a usina de compostagem, que trazia enorme mal cheiro para a região, os aproximou do movimento ambientalista. A criação de uma APA acaba por se configurar numa solução capaz de atender a todos os interesses. Os moradores já estavam às voltas com a questão da regularização dos lotes ocupados, em troca do congelamento das ocupações, e este congelamento é também uma necessidade para APA.

Parece ser desta forma, aproximando interesses e capacidades distintas, que o Conselho Consultivo da APA do Carmo vem construindo uma história, ainda pequena, de bons resultados.

8.5 CASO 3

APA Jundiaí – Cabreúva

8.5.1 APRESENTAÇÃO

Em verdade não existe uma APA de Jundiaí – Cabreúva. Existem duas APAs: a APA de Jundiaí e a APA de Cabreúva. A APA de Cabreúva foi criada pela lei estadual 4.023, de 22 de maio de 1984, e a APA de Jundiaí 20 dias depois, em 12 de junho de 1984, pela lei estadual 4.095.

De acordo com APAs – Áreas de Proteção Ambiental Estaduais (2001)¹, as APAs de Jundiaí e Cabreúva, juntamente com a APA Cajamar², “formam um contínuo de áreas protegidas, sendo que o principal ponto de referência para sua criação é a Serra do Japi. Esta serra corresponde a um imponente maciço montanhoso, que abrange as serras do Japi, Guaxatuba, Guaxinduva e Cristais”. O mesmo texto destaca que a presença de recursos hídricos também foi importante para a criação das APAs.

A regulamentação das APAs é feita por um único decreto (43.284, de 3/7/1998), que estabelece que o ‘gerenciamento participativo e integrado’ será feito por um único Colegiado Gestor, resultando provavelmente daí a idéia da existência de uma única APA. Este mesmo

¹ APAs – Áreas de Proteção Ambiental Estaduais: proteção e desenvolvimento em São Paulo / Secretaria do Meio Ambiente; [texto Pilar Martín Pi Lopez, Iracy Xavier da Silva, Alcino Izzo Jr.]. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, 2001

² Esta APA foi criada pela lei estadual 4.055, de 04 de julho de 1984, e engloba toda a área urbana e rural do município de Cajamar. Ainda não foi regulamentada.

decreto estabelece, no artigo 3º do capítulo 1, que em sua aplicação devem ser observados os seguintes fins e exigências:

I - a preservação e a recuperação dos remanescentes da biota local;

II - a proteção e recuperação dos cursos d'água.

É interessante destacar que nele, em nenhum momento, é feita qualquer referência explícita a serra do Japi. Apesar disso, ficou evidente em todas as entrevistas, que a serra do Japi constitui a principal referência para a criação da APA, o que não significa um juízo de valor em relação a necessidade de proteção dos recursos hídricos.

A figura a seguir apresenta em destaque os municípios de Jundiá e Cabreúva, que formam a APA. Em seu interior há uma área hachurada, com uma pequena porção 'vazando' para além dos limites da APA. Trata-se da serra do Japi. A área verde adjacente corresponde a APA de Cajamar, que não possui Colegiado Gestor.

FIGURA 6 – APAs de Jundiá e Cabreúva

Fonte: Atlas das Unidades de Conservação Ambiental do Estado de São Paulo – Parte II – Interior
Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo – SMA, 1998 (modificado)

Digitalização: Denis Kirchhoff; Lab-SIG; EESC/USP

A serra do Japi possui uma área de aproximadamente 35.000 ha, distribuídos entre os municípios de Jundiá, Cabreúva, Pirapora do Bom Jesus e Cajamar, e as iniciativas para sua proteção englobam, além da APA, mais dois instrumentos: o tombamento pelo CONDEPHAAT e a criação de uma Reserva Biológica.

O tombamento foi efetivado através da Resolução no. 11, de 8 de março de 1983, portanto um ano antes da criação da APA, e seus limites estão definidos por um polígono irregular que corresponde a uma área de 19.170 ha, cerca de 55% da área da serra do Japi, assim distribuídos:

Tabela 6: Distribuição da área do polígono de tombamento

Município	Área (ha)	%
Jundiá	9.140	47,47
Cabreúva	7.890	41,16
Pirapora do Bom Jesus	2.010	10,49
Cajamar	130	0,68

Fonte: O patrimônio natural serra do Japi: riscos e ações para a preservação (1998)

Na avaliação de E13 : “..em torno deste polígono ainda existe muita floresta, muita área de serra que também deve ser preservada, e que agora está protegida pela APA. Em Jundiá pela legislação municipal, o plano diretor, também protege. Em Cabreúva eu não sei. Cabreúva e Pirapora eu acho que é só a APA, e o código florestal, o decreto 750, estas coisas, que acabam protegendo” (E13 : p13-14).

Já a Reserva Biológica é uma iniciativa restrita ao município de Jundiá. Foi instituída pela lei municipal 13.196, de 30 de dezembro de 1992 e está situada dentro dos limites da área de tombamento. A legislação municipal também institui uma **Macrozona de Preservação Ambiental** que, de acordo com ‘O patrimônio natural serra do Japi: riscos e ações para a preservação (1998)’, é “definida por limites físicos e contém o polígono do tombamento da Serra do Japi e as áreas situadas acima da altitude 800 metros”, e uma **Área de Entorno**, “constituída pelas áreas adjacentes à Macrozona de Preservação Ambiental e compreendida entre os seus limites e os da região urbanizada”. A ocupação destas áreas, considerando o regime de

propriedade, o número de habitantes e as principais atividades desenvolvidas, é sucintamente apresentada na Tabela 7:

Tabela 7: Distribuição da ocupação da área da Reserva, da Macrozona e do Entorno

Sub-região	Áreas públicas (ha)	Áreas Privadas (ha)	Total (ha)	Nº Prop. Privadas	Nº Hab.	Nº Domicílios
Reserva Biológica	793 (38%)	1.278 (62%)	1.278	12	13	5
Macrozona de Preservação	42 (0,45%)	9.151 (99%)	9.193	317	1.965	634
Área do Entorno	-	3.015 (100%)	3.015	232	2.316	872
Total	835 (6%)	13.444 (94%)	14.279	561	4.294	1.511

Fonte: O patrimônio natural serra do Japi: riscos e ações para a preservação (1998)

De acordo com E13 “.. aqui existem propriedades de cinco mil metros, a fazendas de duzentos alqueires... isso varia muito... tende para o aumento do número de propriedades, o que a gente entende que é ruim... se ele [o grande proprietário] for fazer alguma coisa ele tem que planejar melhor e tal, e a hora que ele pica... o número de iniciativas aumenta, dificulta o controle.” (E13 : p20)

A partir dos dados disponíveis pode-se avaliar a ocupação do território, considerando-se apenas os seguintes instrumentos de proteção ambiental: o polígono de tombamento, a reserva biológica, a macrozona de proteção ambiental e a área do entorno. O município de Jundiá possui 450 km² (45.000 ha)³.

Tabela 8: Território protegido por distintos instrumentos, no município de Jundiá

Instrumento de proteção	Área sob proteção (ha)	% do município
Polígono de tombamento	9.140	20,3
Reserva biológica	1.278	2,9
Macrozona de preservação	9.193	20,4
Área do entorno	3.015	6,7

³ Fonte: www.seade.gov.br

Considerando que a Reserva Biológica está integralmente inserida no Polígono de Tombamento, e que este, por sua vez, está contido na Macrozona de Preservação, a área total do município que está diretamente protegida pelos instrumentos citados é de 12.208 ha ou seja, 27,1% da área do município. Esta área corresponde, grosso modo, à porção da serra do Japi no município de Jundiaí, e coincide com a ‘zona de vida silvestre’, definida pelo zoneamento ambiental proposto para a APA de Jundiaí.

Há que se admitir que se trata de uma porção bastante significativa do território do município e que, muito provavelmente, não fosse “um relevo bastante acidentado e uma grande proporção de solo do tipo podzólico vermelho-amarelo, ácido, raso, pedregoso e pouco fértil”⁴, fatores que dificultam tanto o uso da área para a agricultura e pecuária, quanto para a própria expansão urbana, dificilmente a serra do Japi teria resistido à pressão antrópica.

Não que ela não tenha sido objeto de um conjunto de tentativas de ocupação econômica com pouca, por vezes nenhuma, consideração ambiental, tais como as culturas de feijão, mandioca e milho, além da abertura de áreas para pastagem destinadas à criação de burros, no século XVII, os canaviais do século XVIII, os cafezais e novas áreas destinadas a criação bovina, no século XIX, ou ainda, nos anos 40 do século XX, durante a segunda guerra mundial, a supressão de parte da mata nativa, transformada em carvão vegetal para movimentar os veículos movidos a gasogênio, bem como a viti-vinicultura e o reflorestamento com eucalitos, pinus, araucárias a partir das décadas de 60 e 70, como relatado por Traldi (2000).

O fato é que as dificuldades concretas para conferir ao território um uso econômico satisfatório, do ponto de vista dos proprietários, acabou por reduzir o ritmo de sua ocupação, permitindo que se construíssem instrumentos legais, sem os quais, no entender de Ab’SÁBER (1998) “todo ele [o Japi] estaria escalavrado por sítios e sitiocas das mais diferentes, e a erosão estaria se praticando, descendo o material, entupindo os riachos, fazendo com que as aguadas perdessem a qualidade”.

O tombamento constituiu uma importante iniciativa de proteção da serra, e os principais argumentos utilizados em sua defesa também serviram quando da constituição da Reserva Biológica e da APA, podendo ser resumidos, a partir de Ab’SÁBER (1998), *op.cit.*, nos seguintes itens:

⁴ O patrimônio natural serra do Japi: riscos e ações para a preservação. Jundiaí: Editora Literarte – Instituto Serra do Japi, 1998

1. no Brasil, a única formação quartzítica que possui uma vegetação florestal sobre ela é a serra do Japi. Além disso, nas palavras de Ab'SÁBER (1998), *op. cit.*, “se houver a eliminação da floresta da borda da Serra do Japi, não existe possibilidade alguma de retorno das capoeiras”
2. a intensificação da exploração do quartzito, a rocha mais dura da crosta terrestre, comprometeria toda a base da serra
3. a ação dos especuladores imobiliários. Ab'SÁBER (1998), *op. cit.* comenta: “Essa estrada que sai de Jundiá e vai direto para Itu, provocou uma série de aquisições de terrenos que não tinham muito valor para a agricultura. E a primeira coisa que aconteceu é que a metade do Japi foi comprada por preços aviltados, por um cidadão que era Diretor de um Instituto de Engenharia na época, sendo o homem que mais reagiu ao tombamento da serra. Ele não queria o tombamento porque era dono de metade do Japi, comprada por preços que não dá pra falar hoje. Ele foi a Brasília, no período final da ditadura, controlou autoridades, falou com militares e transformou a questão do tombamento da Serra do Japi em uma questão militar. No fundo, quem pensa em tombamento, em unidades de preservação, sempre é um pouco subversivo, porque é contra o sistema de propriedade privada. Mas, atenção: mandar comprar a metade da Serra do Japi, para depois dividir em pequenos lotes!”
4. o Japi é um maciço que possui um grande número de nascentes, que se transformam num outro tanto de corpos d'água com volumes distintos, cuja pureza depende da preservação dos topos da serra

Ab'SABER (1998), *op.cit.*, manifesta-se um tanto contrário a própria criação da APA de Jundiá: “Atualmente, depois que o Japi já está tombado, na sua estrutura, nos seus solos, nas suas aguadas e nas suas florestas, o poder público vem estabelecer uma APA da região. Deveriam preocupar-se com uma Área de Proteção Ambiental para Atibaia e Itatiba, ou Cabreúva e Sorocaba, pois o Japi é uma área de tombamento”.

Para E8, seria necessário integrar as ações de proteção da serra do Japi num único colegiado, tendo como fator de agregação a unidade geomorfológica (e não as divisões políticas), uma vez que “a natureza não tem cerca, não tem divisa” (E8 : p2)

Um aspecto que, de início, diferencia as APAs de Jundiá e de Cabreúva⁵ das demais estudadas, é o fato de que o perímetro de ambas coincide com o perímetro dos municípios que lhes dão nome ou seja, todo o município de Jundiá e todo o município de Cabreúva, estão contidos nas respectivas APAs. Para E13, uma possível razão para esta situação, que faz sentido apenas para o município de Jundiá, é a descontinuidade dos atributos que se pretendeu proteger: de um lado do município está a serra do Japi, do outro os mananciais, e no meio a zona urbana (E13 : p25). No Anexo D, 'Boletim Informativo 01/2000 do Colegiado Gestor da APA Jundiá – Cabreúva', é possível observar o posicionamento das áreas de serra (Zona de Conservação de Vida Silvestre) e de mananciais (Zona de Conservação Hídrica)⁶.

Um outro aspecto que precisa ser destacado é a existência da ONG Instituto Serra do Japi, que tem entre seus fundadores, e atual presidente, um engenheiro civil que ocupa cargo de destaque, na área ambiental, junto ao governo de Jundiá. Nos anos de 1998 e 2000, esta ONG realizou dois 'Simpósios' sobre a serra do Japi, que resultaram em duas publicações, ambas citadas neste trabalho.

A primeira (O patrimônio natural serra do Japi (1998)) teria nascido da busca da resposta à seguinte questão: 'Porque a Serra do Japi deve ser preservada?'. Para tratar das respostas a esta pergunta, foram convidados um conjunto de especialistas, cujas palestras e apresentações compõem o conteúdo do livro.

Já a segunda (Serra do Japi: projetos e idéias (2000)), reúne 16 'propostas', formuladas por pessoas das mais diversas formações, todas orientadas para problemas relativos à proteção e preservação serra do Japi. Não se trata de fazer qualquer análise técnica de conteúdo, mas de simplesmente registrar a existência de um importante conjunto de propostas que, ao que consta, jamais foram seriamente consideradas pelo poder público (seja estadual, seja municipal), ou mesmo pelo Colegiado Gestor da APA.

No âmbito estadual, como o presente trabalho indica, esta postura de distanciamento e de apoio frágil às iniciativas locais que envolvem as APAs é comum. Entretanto, no âmbito estrito do Colegiado Gestor da APA Jundiá – Cabreúva, há uma dificuldade adicional para que tais propostas sejam consideradas, que decorre do fato do 'Instituto Serra do Japi' não merecer a confiança de parte das ONGs da região, como será mostrado no item 'participação da sociedade

⁵ Como se tratam de duas APAs e um único Colegiado Gestor, será dado o tratamento de APA Jundiá-Cabreúva, para o conjunto das duas

⁶ segundo se apurou, este boletim não chegou a circular por falta de apoio da SMA/SP

civil', por ser identificada como ONG 'chapa branca', ou que sempre apóia as posições do governo.

As propostas estão formuladas e atestam a existência de uma competência que pode produzir parte das soluções que APA exige. Entretanto, a situação atual não parece ser capaz de criar as condições necessárias para que, ao menos as melhores entre elas, sejam aproveitadas.

8.5.2 ANÁLISE GERAL DAS ENTREVISTAS

O objetivo desta análise é consolidar as percepções, compartilhadas ou não, dos entrevistados a respeito dos diversos temas tratados.

8.5.2.1 SOBRE A APA

a) Adequação do Instrumento

De forma geral os entrevistados consideram a criação da APA positiva. Para E7, por exemplo, a principal importância de sua criação decorre de que a definição do perímetro cria um fato político/ideológico que faz com que haja discussão em relação a questão da proteção ambiental, linha de argumentação que também é adotada por E8 : “.. pelo menos direcionar estudos ou olhares de políticas públicas para este setor, com mais ênfase” (E8 : p5), e por E11, que entende que a existência formal da APA lhe dá respaldo para tomar iniciativas de fiscalização da área (E11 : p6).

Sem criticar a figura da APA, E13 considera que o melhor instrumento para a região, onde 93% está nas mãos de particulares, seria o tombamento: “Na serra do japi, tem a APA, o tombamento, e a legislação municipal. De todas, a legislação municipal acabou sendo a mais restritiva para os usos plausíveis para a região... e a região começa a ter interesse, por exemplo, por pousadas, estabelecimentos hoteleiros, por clínicas de repouso. Não no interior da serra, mas ao longo das estradas municipais que já existem lá, e que são usos que nós entendemos que podem ser feitos dentro de determinados limites.” (E13 : p19)

A legislação municipal transformou parte da área, no interior do chamado ‘polígono de tombamento’, em Reserva Ecológica, um tipo de unidade de conservação reconhecidamente mais restritivo que os anteriores. Há que se destacar que a figura da APA não oferece restrições que impeçam o tipo de iniciativa a que E13 faz referência. Talvez o principal problema seja o desconhecimento geral, que tende a supervalorizar as restrições que a figura da APA impõe.

b) Caracterização

A APA foi criada em 1984, no governo Montoro⁷, numa época em que, de acordo com E7, era meio ‘moda’ criar APAs. De fato, os dados reunidos na tabela 2 do item “APAs no estado de São Paulo”, desta tese, mostram que das 20 APAs estaduais registradas, 15 foram criadas na década de 80 (13 entre os anos de 83 e 87). Sua regulamentação se deu em 1998, quando foi montado o colegiado.

Como já dito anteriormente, o perímetro da APA Jundiaí-Cabreúva coincide com o perímetro dos municípios que a compõem, o que a diferencia das outras APAs estudadas neste trabalho. Para E10, ao menos no município de Jundiaí, este fato também gera uma certa confusão em relação a quanto o fato de ser APA implicaria em restrições ao desenvolvimento do município. Além disso, a idéia da serra do japi como um bem que possa ser usufruído pelas pessoas em geral, não lhe parece adequado devido ao grande número de propriedades privadas ali presentes. O espaço que, em seu entendimento, poderia ser utilizado para esta finalidade, que fica dentro da reserva biológica, onde existe até um ‘posto’ sob responsabilidade da prefeitura, sofre o problema de ser disputado por interesses políticos no interior da própria prefeitura (E10 : p14).

A grande maioria da área da serra do japi, na APA, é de proprietários privados (E9 : p8). A situação é complexa pois ali existem loteamentos, que hoje estão parados, mas que podem ser reativados a qualquer momento. Também existem pessoas morando, seja em casebres seja em mansões. No município de Cabreúva existem bairros crescendo em volta da serra (E8 : p9).

E11 argumenta que há dúvida sobre a legitimidade da titularidade das propriedades: “Na minha época, que eu era da florestal⁸, era questionado estas propriedades, estes títulos, viu. Eram muito questionados, e nenhum deles apresentou nada para a gente. A gente chamava, mesmo trabalhando na polícia, chamava o empreendedor e eles não apresentavam os títulos. Então você tem noventa e três por cento de grilados... Mas é particular, é considerado, eles pagam uma taxa para o INCRA, estas coisinhas aí...” (E11 : p15-16).

Os vetores de ocupação da região da serra podem ser caracterizados a partir de seus 3 acessos principais: o lado leste, o lado sul e o meio. Pelo meio, entra-se numa região denominada ‘maloca’, onde a ocupação foi feita já a muitos anos, por pessoas que não tinham onde morar. É quase uma favela, mas seu crescimento está estabilizado. No lado sul existe um bairro chamado Santa Clara, distante 15 km do centro de Jundiaí (4 km da borda da cidade),

⁷ André Franco Montoro governou o estado de São Paulo entre 1983 e 1987

⁸ E11 auxiliou, como civil, a polícia florestal de Jundiaí em ações de defesa do meio ambiente

composto por chácaras com tamanho mínimo de 2 ha (20.000 m²), sítios entre 5 e 15 alqueires, várias fazendas grandes e até pequenas chácaras clandestinas, provavelmente resultantes da prática da divisão pelo critério da ‘fração ideal’. É uma região predominantemente agrícola, mas que possui um pequeno núcleo urbano com cerca de 300 pessoas, uma escola de 1º grau e um estabelecimento de comércio. Não há rede de esgotos. Por iniciativa de moradores e proprietários rurais da região, formou-se a ONG Sociedade Amigos do Bairro Santa Clara (SAB – Santa Clara)⁹, que ajuda a fiscalizar o processo de ocupação da área, além de desenvolver trabalhos de educação ambiental e de divulgação da serra do japi.

Já no lado leste, no caminho para Itu, predominam as propriedades maiores e os empreendimentos imobiliários de padrão mais elevado. A principal iniciativa é um loteamento denominado Serra da Ermida, localizado no topo da serra do japi, dentro da área de tombamento. Trata-se de um “Loteamento de padrão bem elevado, mas que até hoje não se consolidou porque a prefeitura está criando todo tipo de dificuldade para eles, para ver se acaba não acontecendo, mas eu acho pouco provável” (E13 : p18).

8.5.2.1 OBJETIVOS DE PROTEÇÃO (da APA)

Embora o perímetro da APA coincida com os perímetros dos municípios de Jundiá e Cabreúva, os objetivos de proteção estão focados nos atributos estritamente ambientais. Fica evidente que todos os entrevistados compartilham do entendimento, expresso no próprio decreto de regulamentação, de que os principais atributos de proteção são a serra do japi e os mananciais da região.

O tombamento é lembrado com frequência, constituindo-se num marco referencial para a proteção da serra do japi, mais até que a própria APA, com destaque para a singularidade de sua formação quartzítica, coberta por vegetação.

Em relação aos mananciais, as bacias do rio judiai mirim e do ribeirão das pedras são destacadas por E11 (E11 : p5). As águas da serra, suas nascentes e qualidade, também são relacionadas entre os atributos de proteção (E10 : p2).

8.5.2.3 PRINCIPAIS PROBLEMAS/CONFLITOS (na APA)

Se a identificação dos principais atributos remete os entrevistados a fazerem referências à serra do japi e aos mananciais da região, a identificação dos principais conflitos na APA os faz

⁹ <http://japi.org.br>

discorrer sobre um conjunto muito mais variado de questões, mostrando como os problemas se desdobram em direções distintas. Também o grau de importância dos problemas é avaliado distintamente, mas o discurso predominante aponta para a gravidade da situação. A especulação imobiliária, a mineração, o comprometimento de corpos d'água, a localização do aterro sanitário, o desenvolvimento urbano-industrial e a tentativa de instalação de uma termoeletrica em Jundiá, são os pontos mais apontados.

Para E7, os principais conflitos presentes na região decorrem da ação da especulação imobiliária e das mineradoras. Em seu entendimento são conflitos importantes, mas que ainda estão sob controle.

E9 também entende que as mineradoras, embora problemáticas, estão operando dentro dos limites determinados pelo decreto de regulamentação, o que reduz seu impacto (E9 : p7). Já para E13, a situação não é tão confortável. A mineração na área da serra do japi é fundamentalmente extração de pedra. Lá operam duas mineradoras autorizadas que estão minerando com mais controle, fazendo recuperação. Entretanto, também existem problemas com mineração de argila na bacia do rio Jundiá-mirim, cujo controle lhe parece mais difícil: “está difícil de controlar. Nós não estamos dando licença para ninguém, instituímos uma regra aí, fizemos um decreto recentemente, um manual de procedimentos. Então o cara, para ele arrancar daqui o documento, para ele começar a ter autorização do DNPM, etc, ele já tem que se enquadrar direitinho” (E13 : p27).

O problema do parcelamento do solo é mais complexo, e é tratado por ângulos distintos pelos entrevistados, que destacam desde aspectos culturais até o ritmo do desenvolvimento urbano-industrial. E8 e E13 fazem referência a uma prática denominada ‘parte ideal’ ou ‘fração ideal’. No entendimento de E8 trata-se de uma forma de parcelamento do solo consagrada na região, que resultaria de uma tradição italiana. A ‘parte ideal’ é um “..sistema de parcelamento de solo que nós temos na região, ... os italianos, eles vinham e faziam dez filhos, e aí o que acontece, o “nono” morre, ficou dez filhos para herdar dez hectares, aí o que acontece, dá um hectare para cada um. Não pode mais dividir, mas o que eles fazem, dividem lá, da maneira deles, até com topógrafo, tal, vai lá, divide. Permanece uma escritura única, e eles constroem lá uma casa em cada lugar, acaba parcelando o solo, mas herda uma unidade só” (E8 : p8).

Para E13 este processo de parcelamento irregular, que ocorre fundamentalmente no solo rural, gera loteamentos clandestinos, tanto de conjuntos residenciais de baixa renda, quanto de chácaras de lazer para a classe média. Sua dinâmica é assim descrita: “o sujeito que comprou uma fração, ele vai vender uma parte da fração que ele comprou, vai vender para o cunhado,

para a irmã, não sei o que.. vão ficar ali em família e vai ter uma alta densidade. Gente que não consegue comprar um lote regular porque custa caro. E outro que é o cara que compra uma chacinha, de classe média, que sonha em ter uma chacinha. Então ele tem dois mil metros e de domingo ele vai lá carpir, estas coisas. Ele acha legal ter isso daí, então ele acaba comprando. Estes imóveis tem um preço, quando comparado com os lotes regulares ai do mercado, muito baixo, mas eles acabam detonando a zona rural. Este controle é difícil, nós já tentamos cartório... Aqui em Jundiaí cartório não tem mais registrado escritura de fração ideal, graças a intervenção do prefeito, que fez um carnaval danado ai.” (E13 : p17). A criação destes aglomerados irregulares gera situações em que o poder público acaba pressionado pelas demandas sociais por energia elétrica, rede de água etc.

A beleza cênica da serra do japi, por paradoxal que possa parecer, também representa, ela própria, uma forte ameaça à sua preservação: “todo mundo quer morar perto da serra, ou pelo menos uma grande parte gostaria de ter o privilégio de abrir a janela e ver a serra, e ter aquela clima.” (E9 :p8). Nas palavras de E11 : “este nosso miolo aqui, Jundiaí, Cabreúva, ele é de imenso interesse de condomínios, condomínios de alto padrão, por causa da qualidade da região, qualidade de vida da região. Isso é um problema que a gente enfrenta constantemente, o Colegiado Gestor” (E11 : p15). O condomínio de alto padrão, localizado na serra do japi, denominado ‘Serra da Ermida’, é um desses grandes problemas (E9 : 7, 9).

Para E8, os avanços da mineração e das estratégias de parcelamento irregular do solo decorrem da urbanização e do desenvolvimento industrial, dois grandes problemas da APA. O avanço da urbanização traz a indústria da construção civil, e esta a ‘indústria’ do loteamento, que por sua vez cria demandas para as mineradoras (pedra, areia etc), seja para atender às demandas para a implementação de benfeitorias públicas (pavimentação, entre outras), seja para construções: “o pessoal das mineradoras fala isso, uma rua pavimentada significa vender três vezes mais pedra do que a usada no leito da pavimentação.. tem um loteamento, e ai a pavimentação. Então pavimentou. A partir do momento que pavimentou, começa: vem a rua, vem a sarjeta e vem a calçada... e ai vem por trás a indústria da construção civil mesmo: acabamento, pedreiro, construtora” (E8 : p3-5). O problema seria, portanto, a política de crescimento utilizada nas cidades, que faz com que a expansão urbana seja muito violenta, abrindo espaço ao parcelamento do solo a partir de loteamentos clandestinos, determinando o comportamento da cadeia de eventos acima descrito.

O desenvolvimento industrial, motor deste processo, também impõe outras demandas ambientais. Jundiaí tem mais de 700 indústrias, que possuem demandas crescentes de água e

que geram cada vez mais resíduos. Além disso, o processo de modernização (automatização) acaba se traduzindo num aumento da demanda por serviços públicos por parte daqueles que perderam o emprego, sem a contrapartida da arrecadação: “Chega uma hora que o que ela [a prefeitura municipal] arrecada em termos de ICMS, arrecada em termos de impostos... a prefeitura não tem dinheiro para pagar o mal... gera uma quantidade de recursos de uma ordem tal, mas os gastos para administrar as questões ambientais da cidade são muito grandes. Por exemplo, este tratamento de esgoto, a questão do lixo, a questão da demanda de energia, o trânsito, a educação, saúde e o aglomerado de gente... a alternativa para crescimento saudável da cidade, ela passa pelo... comércio, serviços e a agricultura. A agricultura como a grande empregadora, porque comércio, serviço, gera bastante emprego, mas eles chegam a um ponto limitado pelo próprio consumo, mas a estabilidade da cidade em termos de crescimento, de expansão urbana, ela vai se dar por aí, administrar serviços, administrar comércio e a agricultura.” (E8 : p5-6)

Outro ponto apontado como muito relevante é o problema do lixo. Não apenas a existência de depósitos clandestinos de lixo e entulho em zonas de restrição hídrica (E9 : p15), mas a localização do aterro sanitário do município. O atual está localizado em Várzea Paulista, uma cidade vizinha, e atende a um consórcio regional. Existiram discussões no âmbito do Colegiado Gestor sobre este assunto, mas ainda não se chegou a um posicionamento final.

Para E11 “o aterro sanitário aqui, foi algo de briga imensa, viu, aqui nós embargamos as áreas que eles iam colocar os aterros, as cabeceiras hídricas, e Jundiaí chegou num ponto que não tem onde colocar este aterro, e não se discute, tanto é que você pega, todos os projetos aí, Jundiaí não sabe o que fazer. Jundiaí e região, porque aqui é um consórcio intermunicipal de aterro.”... Foi a mobilização popular que impediu a implantação do aterro: “nós tivemos a adesão da promotoria pública, e adesão de profissionais capacitados, técnicos, que inclusive foram contratados pelos moradores. Eles fizeram uma união dos moradores, contra o lixo.. Eles criaram uma união, com estatuto, com tudo...é impressionante como o pessoal anda se organizando ultimamente, para poder reivindicar os seus direitos. A gente ajuda um pouco na logística da coisa, ... No início, a alguns anos atrás, não era comum você ver isso não, hoje já está mais comum. Isso é muito bom” (E11 : p29-30).

E12 critica esta postura: “é bonito que não seja [o aterro sanitário] em Jundiaí, mas ele vai ter que se localizar em algum lugar, isso também é um problema, e que nenhum daqueles membros se preocuparam com isso. Simplesmente não queriam que fosse em Jundiaí, mas porque não procurar um local em Jundiaí?”. Quando questionado sobre a razão da discordância

do aterro estar localizado em Jundiaí, E12 comenta que a principal é “porque Jundiaí é uma Área de Proteção Ambiental, é uma APA, então como sendo APA não poderia ter um aterro sanitário. Só por este motivo” (E12 : p1-2). Há que se destacar que não há, por princípio, a incompatibilidade a que E12 faz referência. Apesar disso, é bastante provável supor que se recorra a tal tipo de associação, dado o nível de incompreensão do que seja uma APA.

A água é outro problema importante, cujo impacto está distribuído de maneira não uniforme pelas cidades da região. Para E8 em “Campo Limpo, Várzea, é uma judiação, tem água disponível para a comunidade duas horas por dia, e olha lá. É gravíssimo o problema de água na região. E além do mais, nós estamos num momento de causar impacto nas outras cidades. O rio Jundiaí, é o rio mais poluído do mundo, ele é mais poluído que o Tietê.” (E8 : p11). É importante destacar que há controvérsia em relação ao grau de poluição do rio Jundiaí. Na opinião de E12, por exemplo, a afirmação de E11 não é correta, já que o rio Jundiaí estaria quase que integralmente despoluído em função das iniciativas do comitê de bacias: “O comitê de bacias por exemplo, este comitê da bacia do Piracicaba, Capivari, Jundiaí, eu acho muito atuante. Nós tivemos aqui em Jundiaí o comitê de estudos de recuperação do rio Jundiaí, também foi muito atuante... Hoje, queira ou não queira, o rio Jundiaí está despoluído, ainda falta um pouco para deixar totalmente despoluído, principalmente porque Várzea e Campo Limpo são cidades a montantes, que ainda não tem tratamento, mas digamos que a parte de Jundiaí nós estamos com 90% de despoluição.” (E12 : p3)

Para E8 o fato de haver uma adutora que pega quase 6 milhões de litros de água e joga no rio Jundiaí, para abastecimento, é indicativo de que o problema de água no município é ‘gravíssimo’, e que a APA, por pegar a cabeceira de rios importantes para a região (inclusive Campinas) poderia ajudar a resolvê-lo, mas estas questões não têm sido tratadas no colegiado, até porque existem dificuldades administrativas para fazê-lo, entre as quais o fato de apenas metade da bacia do rio Jundiaí Mirim estar na APA: “A fiscalização, passou da divisa, atua de um jeito, passou da divisa atua do outro, você entende?” (E8 : p2;6).

O comitê de bacias da região poderia agir no sentido de promover uma maior integração com o Colegiado Gestor da APA, mas isto não acontece.

E11 também manifesta preocupação com os recursos hídricos do município de Cabreúva: “Nós estamos muito preocupados com o [rio] jacaré... é a região de Cabreúva que a família Traldi vai para cima mesmo, taca fogo... indo para Itu, por Cabreúva” (E11 : p20). Aliás, Cabreúva parece constituir um caso bastante distinto de Jundiaí, em vários aspectos. Os ecologistas da região teriam maior dificuldade para acompanhar os problemas associados aos

loteamentos promovidos no município de Cabreúva, próximos à divisa com Jundiá e ao rio Jacaré (E11 : p6). Além disso, Cabreúva não teria Plano Diretor, e a aprovação de loteamentos seria muito simples (E8 : p5), facilitando as ocupações ambientalmente inadequadas.

Uma questão apontada como uma das principais, por todos os entrevistados, foi a participação no licenciamento para a implantação de uma usina termoeletrica no município de Jundiá: “foi um negócio assim meio anti-clímax, porque a gente estava numa, não digo que fosse uma briga contra, mas a gente estava forçando a que eles nos dessem informações e garantias de que aquilo ia ser bem feito, quer dizer, o medo da gente não é que não existam recursos tecnológicos para você controlar ruído, controlar emissão e tal, é que seja mais barato você comprar um punhado de vereador, por exemplo, ou não sei quem, o prefeito. Então o medo é esse, que é um medo generalizado e que aqui acontece, acontece mesmo, está cheio. Então, eles foram corretos, eu considero que a termoeletrica foi correta, eles se prestaram a dar informação, foram a várias audiências, fizeram material escrito e foi, eu acho que foi uma discussão muito madura em Jundiá. Foi discutida em vários fóruns, sabe, na Câmara, no COMDEMA, no colegiado, e por fim o que aconteceu? Eu não sei o quanto a firma estava preocupada de achar que ia ter que fazer muito bem feito para não ter inimigo aqui, mas o que se disse é que ela desistiu por problemas internos dela. Que mudou lá uma legislação americana, ela poderia ter mais usina nos Estados Unidos do na época era permitido, e para ela era muito mais fácil ter coisa lá. Então parou tudo, diz-se por ai que ela está tentando vender isso pra outro interessado, mas está parado.” (E10 : p11-12).

Outros pontos também foram levantados, como as queimadas na região da serra do Japi, especialmente nos meses de inverno, e o rebaixamento da calha do rio Tietê, (E9 : p4), além do fato da maioria dos cidadãos, inclusive os políticos da região, não saberem porque a serra se tornou uma APA: “Tem prefeito ai que não sabe nem para que que é a APA” (E8 : p9).

A localização da serra do Japi, entre São Paulo e Campinas, cria pressões muito expressivas, que para serem solucionadas exigem uma atuação que vá além da existência de um corpo legal (E13 : p3). A criação da APA pretende ser uma iniciativa nesta direção, mas os desafios que tem que superar, ainda parecem demasiadamente grandes.

8.5.2.4 COMPORTAMENTO DOS AGENTES

a) Indefinição dos direitos de propriedade

De forma geral os entrevistados indicam concordar com a idéia de que o direito de propriedade deve ser respeitado e que nos espaços em que houver incompatibilidade entre o

exercício deste direito e a decisão de proteger um bem ambiental, uma solução precisa ser produzida pelo Estado, nem que seja a compra da propriedade.

O argumento de que a indefinição dos direitos de propriedade decorrente de algum tipo de instrumento institucional de proteção ambiental, sem que haja uma adequada estrutura de monitoramento e/ou alternativas aos proprietários, acelera o processo de deterioração dos bens ambientais protegidos, não é explicitamente compartilhado pelos entrevistados. Para E8, por exemplo, a APA ‘até segura um pouco’ a criação de loteamentos clandestinos (E8 : p5).

Apesar de E13 também dizer que não compartilha deste entendimento, seu depoimento indica que o problema existe. Comenta que na direção de Cabreúva, existem “grandes propriedades, latifúndios mesmo, de gente que tem, e que uma hora ou outra vai querer fazer alguma coisa, vai querer dar um uso para a propriedade, um uso econômico para a propriedade que está lá... Aí que eu digo que o Estado é omissivo, o Estado deveria estudar isso, estudar para poder dizer assim, qual uso que pode acontecer, e qual uso que deve ser rechaçado de toda maneira... deixar isso muito claro, porque senão vai acabar acontecendo de ter um uso, apesar de toda legislação, de ter um uso inadequado, e um uso que pode ser prejudicial” (E13 : p18-19)

E13 também considera que em áreas grandes como a APA, o Estado deve ser proprietário de uma certa porção, e que “para aquilo que ele não quer comprar,.. não tem recursos para comprar, ele tem que ter uma proposta, ele tem que ter um projeto. Ele não pode deixar esse debate eterno e esta insegurança eterna por parte de quem é dono, porque eu acho que quem é dono também tem direitos que são legítimos... você não pode ficar eternamente, será que eu vou poder fazer um hotel aqui? Não sei, eu vou depender do CONSEMA, do COMDEMA, do não sei o que... pagar imposto ele pode, ser tributado ele pode.. é complicado isso daí. Então eu acho que para aquilo que ele [o Estado] não pode adquirir, não pode comprar, que ele tenha uma proposta contundente, faça um estudo e fala assim: “nesta região aqui tolera ter uma pousada aqui, ter uma clínica lá, ou não tolera”. Se não tolera eu vou ter que comprar mesmo.” (E13 : p23).

E9, por exemplo entende que “A serra poderia até ter alguns usos que prestigiassem o próprio bem estar da serra. Algo que permitisse que os proprietários de sítios e fazendas ali tivessem alguma atividade, e às vezes até reverteresse em uma educação ambiental” (E9 : p8), com o que E13 concorda ressaltando, porém, que há a necessidade de monitoramento constante, e que esta discussão ainda passará pelo Colegiado Gestor (E13 : p20).

Mesmo E11, claramente o que possui entendimentos mais ‘radicais’ (no sentido popular, de menor tolerância) em relação a usos privado em áreas protegidas, e que questiona inclusive a

legitimidade do direito de propriedade reivindicado por muitos proprietários de terras na serra do Japi, concorda que a situação é difícil: “..é delicado isso... Os empreendedores conversam comigo e comentam isso comigo, eles falam: “E11, você não pode fazer o que você faz, porque tem uma área que não pode mexer, não pode fazer nada, se eu vier a mexer aqui eu posso ser preso, mas no entanto, meu imposto, eu tenho que pagar”, então a gente fica num mato sem cachorro. Se você isentar o imposto deste empreendedor, você vai estar legitimando a posse dele.” (E11 : p16), mas completa: “o legítimo dono, que tem o título reconhecido sem dúvida nenhuma, ele não faz nada, nem ecoturismo, nem nada. Ele deveria ser isentado do imposto, que é uma discussão que já é travada dentro do legislativo, viu, pelo nosso seguimento... e por outros. Nós estamos trabalhando na lapidação de um documento... só que isso tem que ser muito bem regulamentado, porque quando ele começar a ter uma atividade econômica, na área dele tem que acabar esta isenção” (E11 : p17).

E9 sintetiza a consequência da existência da norma desacompanhada do adequado monitoramento, e de como isto leva a uma postura defensiva do Colegiado Gestor: “Ele pode usar [a propriedade] para uso particular dele, como um sítio, uma fazenda, não é, mas ele não pode fazer daquilo um hotel, uma pousada, apesar que a gente vê até placas... Você vai ver pesqueiros.. Então as coisas começam assim, vão aos poucos, de forma informal.. o nosso receio é que comecem as aprovações, aprova um condomínio, aprova um loteamento, e aquilo depois.. você perde.. Vai acontecer o que acontece em outras reservas, em outros locais, que você vê hoje completamente perdidos. É isso que a gente receia mesmo...” (E9 : p8-9). É importante destacar que os recursos que precisam ser mobilizados para reduzir este ‘receio’ não estão ao alcance do colegiado, mas do poder público.

A própria estratégia de parcelamento do solo via ‘fração ideal’ se encaixa na categoria das práticas que viabilizam formas de burlar as restrições legais: “..é uma maneira de burlar toda a legislação do uso do solo, porque o que é proibido é fracionar a propriedade. Então, do ponto de vista legal, quando eu estou vendendo fração ideal, eu pego uma propriedade e vendo para cem, eu estou vendendo uma propriedade para cem, não fracionei nada, mas os cem adquirentes têm a expectativa, cada um, de fazer sua casa num local definido do terreno, e é isso que eles fazem, eles vão lá, abrem uma rua, e cada um faz sua casa” (E13 : p17).

Indefinições relativas aos direitos de propriedade podem gerar ações cíveis por desapropriação indireta. Isto, aliás, já teria ocorrido na região: “..já aconteceu em várias cidades, aqui em Jundiaí também, um empreendedor aqui conseguiu uma indenização milionária.” (E11 : p19).

b) Valorização do bem ambiental

A questão foi tratada pelos entrevistados em termos distintos, com alguns fazendo referência a serra do japi e outros a APA. Em relação a serra, embora com distintos graus de convicção, quase todos os entrevistados manifestam opinião de que a população de Jundiaí gosta e valoriza a serra do japi. E11 está convencido de que o jundiaiense gosta muito da serra e que ele, quando acionado, não se furta a participar de ações para protegê-la, e que “hoje tudo o que você vai fazer próximo a ela, pode virar um escândalo, como é o caso da usina que estava a quatro quilômetros dela.” (E11 : p11). Este sentimento já estaria internalizado até nos poderes públicos do município: “se você falar de serra do japi hoje, numa Câmara Municipal do nosso município, na executiva da prefeitura, no secretariado, qualquer coisa que vai prejudicar ela, ninguém quer assinar, ninguém quer colocar na reta. Então o Jundiaiense gosta muito dela.” (E11 : p2, 6).

Para E9 a sociedade de Jundiaí e Cabreúva vê a APA como um privilégio: “eu acho que todo mundo tem orgulho em dizer assim: “a minha cidade é uma cidade saudável”. Do ponto de vista ambiental tem a serra do japi, que todo mundo quer ver, que quer visitar... eu acho tão bonita” (E9 : p6-7). Já para E8 a maioria da população dos municípios envolvidos valoriza a serra, mesmo que tenham atitudes contraditórias em relação a ela: “.. o Jundiaiense, o Cabreuvense, por exemplo, eles conhecem a serra, e defendem a serra, sempre,... vai lá e degrada, mais defende... primeiro ele vê a APA do lado romântico da serra. Depois ele viu outro lado, de ódio, estas questões da legislação que está impedindo ai de crescer.” E8 entende que isto é decorrência da falta de informações da população sobre gestão ambiental do território (E8 : p8-9).

E10 procurou fazer uma relação entre a APA e a serra, e embora diga não ter uma opinião formada em relação ao posicionamento do jundiaiense sobre a APA, considera que há apoio local dos órgãos de imprensa para a questão: “os jornais dão reverberação para notícias ambientais, então, se os jornais forem formadores de opinião, você podia imaginar que a população estaria crescentemente envolvida... rádio, por exemplo, que atinge uma população grande, com alguma frequência convida as ONGs ambientalistas para falar. Então eu acho que os formadores de opinião aqui, eles são motivados. O furo realmente é este, você não enxerga a serra como uma fonte de prazer, isso diminui a motivação, porque se muita gente estivesse usufruindo, se fosse costume, todo mundo fazer caminhada, todo mundo fazer piquenique, vai na cachoeira, não sei o que... E como uma parte grande é iniciativa privada, você vai, mas é

remunerado. Então você paga o pesque pague, ou você paga a entrada na cachoeira, então, sei lá, grande massa da população não curte a serra.” (E10 : p14, 20)

Já E13, referindo exclusivamente a APA, acha que a maioria da população a ignora. Para ele, o entendimento correto do que seja uma APA está restrito a poucos e muitas pessoas até acham, equivocadamente, que a APA atrapalha: “De uma maneira geral, todos aqueles que são mobilizados em torno de questões ambientais, etc, eu acho que tem uma aprovação quase que unânime na questão da APA... o cidadão comum... Os que têm algum interesse imobiliário, alguma coisa assim, não gostam, porque acha que a APA atrapalha. Até por ele ter um problema para aprovar um projeto que não tem nada haver com a APA, ele já começa a culpar a APA, está certo... E existe também a confusão do cartório, porque o cartório pede para todo mundo que vai lá, o coitado do povão que vai lá, que tem que trazer uma certidão da APA, e o cara sai de lá achando que a APA é um órgão. Ele fica procurando a APA, para pedir uma certidão da APA. Aí então ele consegue entender, consegue uma certidão dizendo que ele não está na APA, mas é impossível, porque o município inteiro é APA, está certo. Então, numa dessa, o cara vem e vai no cartório ‘n’ vezes. Nós já conversamos com cartórios aí que querem uma certidão dizendo que “apesar de ser APA.. aquilo que o cara está pretendendo fazer é permitido fazer etc.” (E13 : p24)

Pelo exposto, um adequado trabalho de divulgação, combinado com uma adequada estratégia de visitas, assim como um trabalho focado junto aos cartórios, poderia trazer resultados bastante positivos.

c) Atuação das esferas de governo / cultura organizacional

As críticas a atuação do poder público em geral, e do Estado em particular, são unânimes. Nenhum dos entrevistados mostra-se satisfeito com a situação, nem mesmo os representantes do próprio poder público.

Embora haja reconhecimento da dedicação dos funcionários que trabalham com a temática das APAs, a Secretaria do Meio Ambiente é identificada como grande responsável por muitos dos problemas do colegiado. A SMA seria uma estrutura que abriga vários interesses, por vezes contraditórios, por vezes temporários, sem uma política de Estado que dê sustentação e coerência a sua atuação ao longo do tempo.

Isto se evidencia, na perspectiva de E13, pelo fato das coisas serem “..montadas e desmontadas da noite para o dia, as prioridades são invertidas: de repente tem um secretário que acha que o rodízio é importante, aí no dia seguinte não é mais o rodízio que é importante”. A

demora para a regulamentação da APA de Jundiá – Cabreúva¹⁰ é também indicativa da falta de orientação do Estado em relação a questão ambiental: “Em 83/84 tinha lá alguém que gostava da APA, foi sucedido por quem não gostava, este pessoal [que ‘gostava’ de APA], acho que estrategicamente, se camuflou lá dentro para não sumir, quando sentiram que podiam respirar de novo, eles acordaram e saiu a APA. Só pode ser isso, entendeu” (E13 : p11, p16). Dito de outra forma, os funcionários públicos, que compõem a burocracia que permanece, após as mudanças dos governantes, também possuem suas convicções, que acabam tendo maior ou menor espaço em função o governante do momento. As mudanças de governo são instantes em que os arranjos internos se alteram, fazendo com que temas surjam ou fiquem escondidos

E7 entende que se pode dizer que existem várias SMAs, e que apenas um ‘pedaço’ cuida de APAs. Os outros ‘pedaços’ não têm a menor idéia do assunto, e embora as pessoas que tratam da questão das APAs sejam muito competentes e bem intencionadas, como o assunto APA ainda possui muito pouca expressão na SMA, sua força no interior da SMA é muito pequena, o que se traduz num orçamento e numa estrutura administrativa igualmente pequena. Sobre este assunto, E10 é mais direta: “A Pilar e a Iracy são dedicadas, elas vão, elas apóiam, elas orientam e tal, mas, você vê, elas têm que pelo menos orientar todas as APAs, fora as outras coisas que façam. Então é uma coisa limitada. Também elas tem a posição delas, a cabeça delas, que é uma coisa que pode contrastar” (E10 : p18)

Para E8, a atuação da SMA em relação a APA é muito ‘modesta’ (E8 : p13), e para E9, além da atuação ser muito ‘distante’, a SMA não prestigia o colegiado, cujo presidente tentou por várias vezes conversar com o Secretário do Meio Ambiente, mas nunca foi recebido. Outra indicação deste desprestígio, de ‘pouco caso’, foi o fato do Estado não indicar os novos representantes do colegiado, já que os mandatos dos anteriores já estavam vencidos a mais de 3 meses¹¹. O município de Cabreúva também não havia indicado seus novos representantes, mas no caso a razão seria a mudança do prefeito. Essas coisas acabam desanimando as pessoas que participam do colegiado (E9 : p2-3, p16).

Ainda de acordo com E9, a iniciativa de criar um colegiado com a participação de Estado, Município e Sociedade Civil foi da SMA. Foi ela que “...articulou toda criação, ela deveria ter dado uma assistência pelo menos ao longo da primeira gestão e continuar fazendo a sua parte conforme o decreto diz que ela quem deve indicar os seus membros... ela [deveria] cumprir o que diz o decreto, que eu acho que daí mostraria que ela também tem interesse que o

¹⁰ As APAs foram criadas em 1984 e regulamentadas em 1998

¹¹ Tendo como referência o momento em que a entrevista foi realizada, em março de 2001

colegiado continue, porque ela não poderia somente criar o colegiado e “deixe que agora eles se viram”. Pode ser que dali a algum tempo nós estaríamos já realmente trabalhando sozinho, mas no momento não... Eu tenho o seguinte receio, eu acho que às vezes o Estado e o Município criam estas comissões, criam estes colegiados e falam assim: “pronto, agora as pessoas que gostam de discutir este assunto tem um local, um fórum para fazer isso, pronto. Agora vocês discutem, falem a vontade, podem criticar”, e não vai sair daquilo.” (E9 : p3, p14)

E13 é também muito crítico em relação a comportamento do Estado: “Eu acho que o Estado tem um papel a cumprir, que ele tem que cumprir, e o cumprimento deste papel custa e exige recursos, exige vontades, e isto não pode ser simplesmente transferido para a sociedade montando isso, montando aquilo, instituindo normas etc, e achando que disso tudo vai ter um produto bom, não vai! Entendeu! Alguém vai ter que continuar fazendo, alguém vai ter que continuar botando o dinheiro lá, e este alguém é o Estado. Então eu sempre enxerguei tudo isso como uma forma do Estado empurrar as coisas com a barriga. Ele dá a sociedade a sensação de que está fazendo alguma coisa, dá a sociedade uma sensação de oportunidade de participação, mas na verdade isso acaba tendo um efeito muito mais perverso que é de enrolar, você entendeu.” (E13 : p1).

Esta sensação de que ‘nada acontece’, de que as coisas são pouco efetivas, também é manifestada por E12, que acabou se afastando do colegiado antes do final de seu mandato: “Eu achava que as deliberações do conselho, ou ainda, daquilo que se chegou a um consenso final, fosse passado à Secretaria do Meio Ambiente, e a Secretaria do Meio Ambiente tomaria as providências necessárias, mas não era bem assim... ficava tudo no ar.. Eu não vi até agora nenhuma decisão tomada, a não ser que depois que eu parei de frequentar o conselho..” (E12 : p3)

Para E13, a omissão do Estado não se manifesta apenas em relação a APA. Ela é evidente desde o tombamento da serra do Japi: “a serra do Japi, que foi tombada já a quase vinte anos, e desde então o Estado não fez nada para a serra do Japi. Ele não comprou um metro quadrado, ele não fez um projeto, não tem uma proposta, ele não tem nada. Ele só ficou instituindo normas, instituindo leis e esperando que um outro cuide da serra do Japi, menos ele.” (E13 : p1-3). Mas esta postura pode ser reveladora de uma escolha: “a ação do Estado tem ido até a instituição de lei, e o Estado tem, de certa forma, vendido a idéia de que fazer leis é suficiente”. No caso da APA, a SMA conduziu, por dois anos, uma grande mobilização para a criação do colegiado. Porém, após a publicação do decreto de regulamentação, tudo parou: “eu acho que eles [a SMA] pretendiam que o colegiado mantivesse esta mobilização.”. (E13 : p5)

O Estado também transfere para o colegiado a busca dos recursos necessários à sua sobrevivência: “..aí começam surgir outros mecanismos também inventados pelo Estado: “não, mas existe um órgão não sei aonde, no ministério, ou na secretaria, ou no não sei o que, que dá recurso desde que você faça isso...”. É uma maneira muito complicada de fazer com que o recurso que deveria vir para cá, venha naturalmente. Não precisava existir toda esta parafernália. Eu tenho que ser iniciado em preencher formulários, com o vocabulário que eles estão acostumados a ler, com o roteiro que eles, que não conhecem a região, prepararam, e depois eles vão julgar o projeto de quem conhece a região” (E13 : p6)

E11 faz uma leitura um pouco distinta, mas não antagônica, da situação. Para ele a SMA não manda recursos para o colegiado porque o governante não quer que ele funcione. Assim, as dificuldades não estão colocadas na SMA, enquanto estrutura, mas nos compromissos dos governantes com a consolidação do colegiado. Os técnicos da SMA estariam reféns da situação e pouco poderiam fazer. Este quadro torna a SMA ‘conivente’ com diversos interesses econômicos que pouco se preocupam com a questão ambiental (E11 : p21, p23, p26).

Ainda para E13, certamente o entrevistado que se manifestou de forma mais contundente, demonstrando uma elaboração já consolidada em relação ao tema, a ausência do Estado na área da APA Jundiá – Cabreúva, não é um caso isolado: “Eu acho que o Estado precisava.. fazer acontecer, precisava sair um pouco do papel, nem que fosse simbólico, entendeu? Se tivesse lá um ‘predinho’ de dois metros quadrados escrito, “governo não sei do que”.. é a presença simbólica, mas não tem nada, você não vê nada. Eu acho que isso, inclusive, está acontecendo de uma maneira geral, no país. Você não vê na cidade também. O Estado tirou o time de campo.” (E13 : p24).

Outro resultado desta situação é que a qualidade da participação dos representantes dos poderes públicos cai muito: “ Os caras do Estado são indicados pelo Estado... são funcionários, são obrigados a vir, o das prefeituras idem. Quem que se envolve efetivamente? Poucos, se fizer uma avaliação. Os outros vão lá cumprir frequência, para não dizer que abandonou” (E13 : p7)

d) Participação da sociedade civil

As considerações que os entrevistados fazem sobre a participação dos representantes da sociedade civil no Colegiado Gestor, estão concentradas nas ONGs ambientalistas. Isto se deve, provavelmente, ao fato de serem elas as mais atuantes e diretamente envolvidas com o tema

central da APA. A tabela abaixo apresenta o conjunto dos representantes da sociedade civil no Colegiado Gestor:

Tabela 9: Composição do setor 'sociedade civil', no Colegiado Gestor da APA Jundiá – Cabreúva (dez.1998)

	Entidade Titular	Entidade Suplente
1	CIESP- Jundiá	Sindicato Rural de Jundiá
2	Associação dos proprietários de imóveis e empresas do setor de turismo e lazer de Cabreúva	Associação das empresas e profissionais do setor imobiliário de Jundiá
3	COATI	Grupo Ação Verde
4	Associação Japi	SAB Santa Clara
5	CUT Jundiá	Sindicato dos trabalhadores nas indústrias gráficas de Jundiá e região
6	Rotari Clube de Jundiá – Leste	Instituto dos Arquitetos do Brasil – Jundiá
7	Sociedade Amigos da Cidade de Cabreúva e Bairros	SAB do vilarejo do sopé da serra
8	Sindicato dos funcionários públicos municipais de Cabreúva	Sindicato dos empregados em estabelecimentos bancários de Jundiá

Como se pode observar, a composição representa:

- empresários: 2 (1,2)
- ambientalistas: 2 (3,4)
- trabalhadores: 2 (5, 8)
- outros: 2 (6, 7)

Esta composição sofreu alguma modificação nas posições de titular e suplente, durante o mandato. Os depoimentos sugerem que alguns dos eleitos podem estar representando também algum outro setor de interesse, mas nenhum dos entrevistados fez menção de discordar ou criticar esta composição.

Outro aspecto a ser destacado é que certas ONGs tinham uma participação interpretada como hostil e agressiva, que dificultava a construção de acordos entre os diversos setores representados no colegiado. Estes aspectos ganharão clareza ao longo do texto.

No entender de E7 os principais agentes econômicos, aqueles com maior potencial de agressão ao meio ambiente, não estão diretamente envolvidos no colegiado, o que não significa que o ignorem. Eles ‘observam a situação de longe’, monitorando-a, mas não se envolvendo diretamente. E8 diz que tem representante que só “vai lá na hora que tem algum negócio de interesse, para se informar” (E8 : p17).

E13 confirma que os agentes que têm grandes interesses imobiliários na região da serra não participam diretamente do colegiado, mas acompanham o que ocorre lá. Não considera, entretanto, que eles representem a maior ameaça à região: “eles ficam monitorando, sempre temendo alguma ação mais contundente, sempre também se cuidando com o discurso deles. Eles têm um discurso muito correto politicamente, e tal, mas eles ficam ciscando.... não é só do imobiliário, é do empresário em geral. O empresário tem medo desse negócio de participação popular, não sei o quê. Estes caras, se eles quiserem brigar, pelo menos eles vêm aqui e se expõem... agora o pior é aquele que não dá as caras, você não sabe nem quem é, mas ele está dividindo tudo lá.. este não aparece, não está representado pelo que vem...ele age clandestinamente. Ele assumiu este papel de clandestino” (E13 : p21).

E9, representante de uma ONG patronal no colegiado, comenta que a indústria tem uma preocupação muito grande com os temas ambientais, especialmente em decorrência de sua consequência para as exportações. Em função disto, a indústria local tem assumido um posicionamento mais cuidadoso em relação ao meio ambiente. Um exemplo seria o voto contrário a instalação da termoelétrica, fazendo eco com a sociedade de Jundiá e Cabreúva, que era contra a instalação da usina. Admite que a organização patronal da qual é representante não tem um posicionamento definido em relação à ocupação imobiliária da serra do japi, mas que se tivesse que se posicionar, provavelmente não se posicionaria contra, mas a favor de um plano diretor para a serra (E9 : p6-7).

As principais críticas formuladas às ONGs com assento no colegiado, referem-se ao desconhecimento técnico e ao posicionamento um tanto agressivo que adotam. É uma crítica geral, que parece não diferenciá-las. Entretanto, as entrevistas indicam que tais comentários estão muito dirigidos a alguns dos representantes, em especial a alguns dos representantes dos trabalhadores e alguns ambientalistas.

Para E8, por exemplo,: “as ONGs daqui são ONGs quixotescas até, românticas demais. O maior problema das ONGs é a falta de conhecimento. Ela tem aquele conhecimento do mato, da ecologia, do trabalho, mas ela não tem conhecimento técnico. Não quero que eles sejam técnicos, mas um conhecimento técnico do que significa desenvolvimento urbano, o que

significa a questão ambiental sob a ótica do meio físico, do meio biótico, do meio antrópico... Eu acho que nós estamos avançando... Como eles são muito jovens, eles são muito irreverentes. As ONG são irreverentes, algumas estão bem mais maduras. A partir do momento, por exemplo, que elas partirem de ter técnicos e ter corpo próprio diretivo, eu acho que ela passa a entender mais o papel dela, com uma participação mais ajustada às reais necessidades. Por enquanto elas ainda estão naquele sistema de briga, de imposição” (E8 : p14)

E10 já considera que os ambientalistas de Jundiaí são maduros e que existem desde os mais ‘ardidos’, os ‘ecochatos’, até os mais técnicos (categoria na qual se inclui). Também reconhece que existem aqueles que participam motivados por interesses particulares, dentre os quais destaca a Sociedade Amigos de Bairro Santa Clara (SAB Santa Clara), que seria composta por moradores de vários bairros que estão próximos (ou dentro) da serra: “é um enfoque diferente, eles estão defendendo aquilo com empenho altamente pessoal, porque se vai ter, sei lá, motoqueiro na estrada, não é só que vai atrapalhar, os animais vão ficar estressados, vai atropelar animal, não sei o que... Vai tirar a tranquilidade deles, também. É empenho pessoal. Se vai ter um loteamento clandestino, se vai ter não sei o que... Então, tem ONGs de perfis variados, tem esta nossa que é educativa, tem essa SAB, tem uma que só faz reflorestamento de mata ciliar, chama Associação Mata Ciliar, que eles tem um outro lado importante, que é de fauna.” (E10 : p9)

Em seu entendimento a heterogeneidade do colegiado dificulta o andamento das coisas, abre espaço para posicionamentos motivados por interesses particulares. Também a militância ambientalista costuma tomar posições sem se informar direito. Isto torna as reuniões muito pouco produtivas: “não caminha, então você precisa analisar uma proposta qualquer e a coisa não caminha.” (E9 : p17)

Dentre os entrevistados, o crítico mais ácido das ONGs é E13, que embora representando o poder público municipal no colegiado, também é diretor presidente de uma ONG ambientalista, que parece não ser muito bem aceita pelas demais ONGs (E13 : p12).

Para E13 a participação da sociedade civil, embora considerada importante, é vista com enorme ceticismo, tanto pela falta de competência técnica dos envolvidos, quanto pela motivação dos participantes. Ele classifica os participantes em 3 grupos distintos, considerados por ele ‘padrões’ de comportamento, todos muito negativos:

- 1º. o grupo daqueles que participam, imaginando que podem tirar algum proveito pessoal, nem que seja algum tipo de status ou vaidade. Os

componentes deste grupo, quando percebem que não conseguirão o retorno esperado, deixam de participar das atividades;

- 2º. o segundo grupo composto por aqueles que conseguem tirar algum proveito, alguma projeção, do envolvimento. Estes estão sempre “esbravejando contra isso, contra aquilo, mas é uma participação, no meu entender, bastante inconseqüente. O cara não está preocupado em discutir coisa nenhuma, em encontrar solução, ele está preocupado sempre em ser contra e ter uma posição que o destaque, em relação aos demais”;
- 3º. o terceiro grupo é formado por um tipo que E13 chama, pejorativamente, de Zé Conselheiro. “Ele vai em tudo quanto é lugar.. e ele vai numa reunião ele repete o que viu na outra, na outra ele repete o que ele viu na uma, ele enche o saco.” (E13 : p7)

Fica fácil imaginar que a relação de E13 com os representantes de algumas das ONGs com assento no colegiado é muito conflituosa. Ele próprio descreve uma situação onde a hostilidade recíproca foi grande (E13 : p11).

E11, por seu turno, pertence ao grupo de representantes de ONG que possui atuação bastante combativa. Com uma trajetória de cerca de 15 anos de militância junto a organizações ambientalistas, E11 hoje representa uma organização de trabalhadores no colegiado, e possui uma atuação profissionalizada. O fato de estar representando sindicatos de trabalhadores indica uma maior articulação entre movimentos sociais em torno da proteção ambiental, formando redes sociais bastante sofisticadas.

Em seu depoimento, faz referência a um conjunto de embates com os quais esteve envolvido, ao que tudo indica ocupando posição de liderança, ou próximo a ela, dentre os quais:

- a ‘luta’ contra a instalação da Coca-Cola, que pretendia usar mananciais da serra do Japi para a produção do refrigerante, e que teve apoio de importantes personalidades, não apenas da região (E11 : p3-4);
- um ‘embate ecológico’ que impediu o corte raso de 572ha de pinus, com 36 anos, da fazenda Vigorelli, localizada inteiramente na área tombada da serra do Japi, onde a questão central não eram os cerca de 2 milhões de árvores exóticas que seriam cortados, mas os 4 milhões de espécies nativas que estavam em fases distintas de regeneração. Ao final das contas aprovou-se um plano que permite o manejo seletivo das árvores de pinus (E11 : p7-8)

- a articulação entre movimento sindical e movimento ambientalista na questão da termoeletrica, que reuniu cerca de 1300 pessoas na audiência pública do RAP¹², e que teria tido um peso importante para um posicionamento oficial contrário a instalação da usina (E13 : p13-14)
- o fechamento, já a partir de 1986, pela prefeitura municipal, do acesso à serra, colocando cancela em determinado ponto, com o objetivo era aumentar a fiscalização. Hoje a entrada de grupos para visitar a serra só pode ser feita com autorização da prefeitura (E13 : p2)

A partir de 2001, E11 passou à condição de suplente, em favor de um representante do movimento sindical (diretor do sindicato dos bancários de Jundiaí), numa estratégia de ampliação do 'aprendizado' (E11 : p15).

Avalia que em Jundiaí existe uma rede da sociedade civil, formada em torno da questão ambiental e que, no entendimento de E11 é "ativa, combatente e formativa", argumento que é difícil avaliar. Dela participariam ONGs como a COATI¹³ (que age mais na área educacional); o Instituto Serra do Japi (do qual já participou mas se desligou por não concordar com as posições); GAVE (um grupo de jovens muito ativos, mais orientados para a ação direta); o museu do 'Kiko' e a ALMA (da qual E11 é o presidente) (E11 : p11-12).

A ALMA (Associação Livre do Meio Ambiente), por sua vez, é uma entidade cuja atuação indica a formação de redes sociais que extrapolam o estrito limite da temática ambiental: "... a gente oficia o estado de São Paulo inteiro e a nossa organização ela é usada até a pedido dos sindicatos no Estado todo, e até fora, viu, já atuamos na Bahia, no Rio de Janeiro, em Minas Gerais, no Paraná, enfim, por causa de sindicatos, eu acabo trabalhando com esta organização a nível nacional.. Eu sou tipo, o consultor deles, faço esse suporte. O movimento sindical ele vem aderindo as questões sociais cada vez mais e as questões ambientais cada vez mais." (E11 : p12)

A estratégia de ação que vem norteando sua conduta, segundo suas próprias palavras, se baseia numa postura um tanto intransigente: "Às vezes o pessoal fala: "ah, estes ecologistas sofrem da síndrome do pânico", não é, a gente é acostumado, têm muitos anos de atividade, a gente já é acostumado com a estratégia" (E11 : p5, 19, 21). Esta postura indica custos de

¹² RAP: Relatório Ambiental Preliminar

¹³ <http://www.coati.cjb.net>

transação significativos, que criam dificuldades ao próprio colegiado, na medida em que o caminho para se obter certo nível de consenso, necessário para a ação, é lento e conflituoso.

Sobre a motivação para a ação: “Quando as pessoas vêem que dá para fazer, dá uma certa alegria no coração, você acende a chama de novo de um ser humano. Esta coisa da Vigorelli, nós embargamos ela na justiça e conseguimos um embargo na prefeitura. Esse embargo nunca foi derrubado até hoje, mas o tribunal estadual permitiu que o empreendedor fizesse um projeto de corte seletivo”. Quanto a forma de agir: “eu vou de bicicleta, meus amigos vão. Hoje os sindicalistas, somos em vinte e sete sindicatos que a gente assessora hoje, em Jundiaí e região, eles acompanham também. O povo também da cidade fiscaliza. O cidadão, os amigos que andam de bicicleta, fiscalizam..” (E11 : p9)

A participação da sociedade civil parece encontrar em E11 seu referencial mais organizado e articulado, o que não significa o mais eficiente, do ponto de vista do colegiado.

8.5.2.5 COLEGIADO GESTOR

a) Criação

O Colegiado Gestor da APA foi criado em julho de 1998, e os primeiros conselheiros foram empossados em dezembro do mesmo ano. O processo de criação, que durou 2 anos, foi conduzido pela SMA, e contou com ampla participação da sociedade civil organizada da região. De acordo com E7, não houve conflitos importantes no processo de montagem da primeira diretoria.

Ele é composto de 24 membros, com mandato de 2 anos, divididos paritariamente em 3 setores: Estado, Municípios e Sociedade Civil. A escolha dos representantes de cada segmento da sociedade civil foi feita por votação de cada segmento. Votava quem estava cadastrado.

E13 destaca a forma como a SMA conduziu o processo de criação do colegiado, que acabou dando certa visibilidade a ele: “Eu acho que o colegiado de Jundiaí tem, no momento, tudo, devido ao status que foi conferido ao colegiado. Ele ficou na mídia, saiu no jornal, toda questão da APA foi muito bem trabalhada neste sentido pela Secretaria do Meio Ambiente. Todo o decreto foi discutido, durante muito tempo com a sociedade etc, então quando saiu, esse colegiado veio meio cacifado” (E13 : p2).

Para E9, o colegiado foi criado com o objetivo de se constituir numa estratégia de aproximar a sociedade civil da temática da preservação ambiental: “em preservar mais intimamente a serra do Japi e a sua parte hidrográfica principalmente. Não só a flora, a fauna, a

hidrografia também que é uma contribuição muito grande para as cidades tanto de Jundiá, como Cabreúva” (E9 : p1).

No entendimento de E10, foi criada uma expectativa para o funcionamento do colegiado: “no final, a Pilar falou: então vocês prestem atenção, porque o mais importante é pleitear uma vaga no colegiado, que vai ser, digamos, a supervisão desta APA, fazer funcionar, e tal.” (E10 : p3). Sem considerar o conjunto de dificuldades que o colegiado enfrenta para se firmar como instrumento de ‘supervisão da APA’, o testemunho de E10, embora otimista, mostra a fragilidade da organização da própria sociedade civil para participar desta institucionalidade: “o que acontece, e que também é curioso, é que tem uma superposição de pessoal nos órgãos ambientalistas, por exemplo o COMDEMA e a APA, sei lá, metade ou quarenta por cento dos membros são os mesmos. Então você, na verdade, está tendo oportunidade de brigar em várias frentes. Fica até difícil você dizer, esta vitória é minha, é do COMDEMA ou é da APA ou é de um partido político.” (E10 : p13).

O único a fazer referência a algum tipo de conflito no processo de criação do colegiado foi E11, para quem os ambientalistas não concordavam com o artigo do decreto que permitia um parcelamento do solo em lotes de 2ha, no interior da área tombada da serra, pois o decreto de tombamento estabelecia que o mínimo deveria ser 20ha. E11 declara que artigo foi modificado (E11 : p10). Todavia, o item V do artigo 19¹⁴ do decreto de regulamentação da APA, estabelece textualmente que ficam proibidos: “loteamentos habitacionais cujos lotes impliquem na supressão de qualquer das formas de vegetação a que se refere o Artigo 18¹⁵, salvo se o lote tiver área superior a 20.000m2.”, ou seja, o limite mínimo é de 2 ha. A área do polígono de tombamento da serra do japi, nos municípios de Jundiá e Cabreúva, está integralmente localizada no interior da zona de vida silvestre da APA.

E11 faz a leitura de que a regulamentação e a criação do colegiado foram aceleradas como forma de legitimar a tentativa de implantação da usina termoeletrica: “em noventa e oito foi regulamentada a APA... mas em noventa e oito o empreendedor estava negociando, por isso que rapidamente quiseram regulamentar a APA, por causa do aval, do parecer da APA, do Colegiado Gestor. Era uma APA e se não tinha o Colegiado Gestor, como é que a usina termoeletrica ia encostar neste município? Ia pedir o parecer para quem? A APA ainda ... não

¹⁴ Artigo 19 - Na zona de conservação da vida silvestre são vedadas:

¹⁵ Artigo 18 - A zona de conservação da vida silvestre destinada à conservação da mata atlântica, da vegetação rupestre e da biota nativa, para garantir a manutenção e a reprodução das espécies e a proteção do habitat de espécies raras, endêmicas, em perigo ou ameaçadas de extinção.

tinha o Colegiado Gestor que pudesse dar o parecer.” (E11 : p14). Apesar disso, apóia o colegiado e conclui que tanto ele, quanto o COMDEMA e o comitê de bacia, são experiências ainda muito jovens, e que o relacionamento entre os representantes de cada segmento precisa ser lapidado (E11 : p33).

b) Estruturação inicial

As questões relacionadas á estruturação inicial do colegiado são genéricas.

No entendimento de E7 a estruturação de um Colegiado Gestor é uma experiência difícil, e como consequência existiram conflitos, mas nada muito problemático. O número de reuniões foi considerado grande, mas necessário em função do colegiado estar ainda construindo sua identidade. Todavia, como será visto no item 5e: ‘Colegiado Gestor: principais dificuldades’, a maioria dos outros entrevistados não compartilha desta opinião com E7. Para eles, o colegiado se reúne pouco e isto traz problemas.

E8 considera o atual presidente do colegiado muito hábil, e consegue conduzir as coisas de maneira a harmonizar as divergências existentes (E8 : p16). O tempo de mandato de 2 anos é considerado adequado pelos entrevistados, não havendo reivindicação para que seja aumentado.

Na perspectiva de E11, a composição 1/3 (Estado), 1/3 (Prefeituras) e 1/3 (Sociedade Civil), privilegia os poderes públicos. Considerou uma composição 50% (Estado + Prefeituras) e 50% (Sociedade Civil), mais interessante, pois vê conflito entre as representações: “quanto mais da sociedade civil, melhor... porque o governo, os representantes do governo estadual, no caso da APA, o representante estadual, o representante municipal, eles são tudo sincronizados. Então você tem, na realidade, dois terços contra você...” (E11 : p27-28).

Para E12, o Colegiado Gestor e o comitê de bacia são semelhantes. O que difere um do outro é que o comitê tem recursos para realizar as coisas e o colegiado não (E12 : p5). A falta de recursos é apontada como um dos principais problemas para o funcionamento do colegiado.

As reuniões do colegiado são consideradas muito positivas, estando mais focadas nas questões que envolvem a serra do japi. Foram constituídas duas câmaras técnicas: uma para estudar a proteção da serra em caso de queimadas, e outra para estudar a legislação sobre a qual a serra está sujeita, em nível municipal, estadual e federal. A câmara de queimadas tem como finalidade aprimorar as articulação entre os bombeiros, a defesa civil e os moradores das regiões de maior risco, de maneira a agilizar as ações, já a câmara de legislação tem trabalhado no sentido de ampliar a divulgação da APA (E9 : p4).

E10 considera a composição do colegiado bastante heterogênea, o que lhe parece ‘excelente’, apesar de reconhecer que isto traz certa dificuldade no andamento das coisas pois há necessidade de ‘traduzir’ aspectos técnicos (E10 : p3). Para E11 esta dificuldade poderia ser reduzida se houvesse um programa que melhorasse a qualificação dos representantes: “o Colegiado Gestor, ele deveria ter uma aula de capacitação, que entra tudo, entra a economia no meio... Nós deveríamos ter aulas com advogados, especialistas em meio ambiente, em parceria. O Colegiado Gestor tem que fazer parceria com universidades. Universidade de Direito, Biologia. O membro do Colegiado Gestor, ele tem que ser altamente capacitado” (E11 : p22).

c) Função

O Colegiado Gestor é percebido pelos entrevistados como uma iniciativa positiva, ainda que a interpretação de sua função não seja exatamente a mesma. Ele executa um trabalho de articulação, ouvindo os interesses envolvidos (E8 : p7), integrando o empreendedor, o Estado e a sociedade. Na medida em que conseguir cumprir satisfatoriamente este papel, tenderá a ser mais respeitado pelo poder judiciário, o que faria com que ele adquirisse poder de fato em relação aos temas ambientais. Entretanto, de acordo com E11, até hoje o Colegiado Gestor nunca se posicionou contundentemente em relação a tema algum e, portanto, nunca teve uma decisão desrespeita (E11 : p36).

No entendimento de E8 “é um conselho consultivo, então ele vai dar uma opinião para os órgãos tomadores de decisão, teoricamente”. E8 dá a entender que não são todos os projetos que são enviados ao colegiado para que ele se manifeste. Comenta que os órgãos envolvidos no processo de licenciamento normalmente não vão contra um trabalho que tenha a chancela do conselho (E8 : p6).

E11 concorda que seja um órgão consultivo, mas destaca que não ele tem poder: “... O Colegiado Gestor pode baixar uma resolução, uma moção, ele tem força, mas não é usada esta força ainda, está engatinhando. Existe o problema, assim, de saber até onde pode-se ir.... eu dou nota cinco para o Colegiado Gestor em funcionamento. A capacidade do colegiado é muito maior de que ele demonstra... então ele é assim, um grande bebê, um grande corpo, mas ainda criança.” (E11 : p21).

Para E7, torná-lo deliberativo ou exigir que o colegiado seja consultado para questões que envolvam a APA (não necessariamente todas), é um caminho para que o colegiado cumpra sua função, mas isto depende da SMA, já que é ela que conduz e controla o processo de criação da APA.

Já para E9, o papel do colegiado é fiscalizar a APA com a intenção de protegê-la, mas atualmente ele não cumpre este papel por falta de recursos. Apesar disso, ter o colegiado é melhor do que nada, pois é uma forma de trazer os problemas e tomar conhecimento do que está ocorrendo na área (E9 : p11, 13, 16).

E13 concorda que o papel do colegiado seja fiscalizar a APA, mas entende que ele se constitui mais numa estratégia para dar vazão aos crescentes reclamos da sociedade em relação à proteção ambiental: “De um lado existe, na questão do meio ambiente, a formação de uma consciência que hoje alcança a sociedade toda, surgem participações voluntárias, entidades ambientalistas, ONGs, etc, que reclamam uma determinada participação, não é. Então talvez órgãos deste tipo, para viabilizar esta participação, quase que para ouvir reivindicações que apareçam, talvez funcionem, mas esperar destes órgãos, que eles possam ir além disso, além da denúncia, além da reivindicação, procedente ou não, é demais.” (E13 : p2).

Neste sentido, o Colegiado Gestor não teria a perspectiva da tomada de decisão, e a principal razão apontada por E13 seria a ausência de competência técnica. Uma composição que privilegiasse o aspecto técnico limitaria a participação: “se o colegiado for montado por pessoas competentes, técnicas, conhecedoras dos assuntos, etc, ele acaba sendo excludente, quer dizer, a participação acaba indo para o espaço. Então, eu tenho a impressão que a participação é o requisito número um, o mais importante, ter pessoas da sociedade que participem lá, e que possam ir lá pelo menos expor as suas impressões, as suas opiniões. Agora, estas pessoas não estão preparadas para discutir todo tipo de questão.... ou às vezes nem para interpretar corretamente o problema que se coloca” (E13 : p3-4).

Existe um espaço de conflito entre as interpretações propostas, especialmente em relação aos limites da função do colegiado. E12, por exemplo, considera o colegiado uma boa idéia, embora não tenha muito claro sua função: “não sei bem a finalidade do conselho gestor, eu ainda não consegui chegar a esta conclusão” (E12 : p1), mas este posicionamento é isolado.

d) Atuação

Os entrevistados fazem um balanço modesto da atuação do colegiado. No entender de E12, por exemplo, o máximo que o colegiado fez foi enviar cartas às autoridades do governo: “eu não vi nenhuma atitude que fosse gerada pelas reuniões do conselho gestor.” (E12 : p2-3).

E10 acha que o colegiado gasta a maior parte de seu tempo com coisas pontuais: “na verdade, veja, pelas normas de formação, a lei, regimento, e tal, a gente deveria estar fazendo coisa mais macro, tipo planejamento, política ambiental, e acontece que você fica examinando

caso a caso. Então a gente não cumpre a premissa inicial de fazer uma coisa mais abrangente, não cumpre, não tem a menor condição. A gente examina caso a caso, são denúncias, são sugestões...” (E10 : p21)

O colegiado também não procurou a promotoria pública ambiental de Jundiá para nenhuma ação: “o colegiado nunca tentou este caminho.. O que a gente tenta é mandar o nosso parecer, mesmo quando não é pedido, para as autoridades que a gente acha que teriam poder para decidir, e eu acho que a influência nossa é meio pequena. A influência maior que a gente tem é num debate público, então se tem uma audiência pública, como são pessoas que estão mais bem informadas, são pessoas que daí podem influenciar um grupo maior... a influência de você mandar uma carta para o prefeito e não sei o que, a gente sente que a influência é muito fraquinha” (E10 : p5-6)

Para E7, os principais conflitos ambientais da região ainda não passam pelo colegiado. Seria importante que eles passassem pois isto lhe daria maior visibilidade, tornando-o mais importante tanto para a sociedade civil quanto para os agentes políticos.

Talvez o principal conflito discutido no colegiado, nesta primeira gestão, tenha sido o licenciamento para a instalação da usina termoeletrica em Jundiá. Foi uma discussão que mobilizou diversos setores da sociedade e que estava sendo conduzida pela SMA.

Algumas pessoas, nenhuma delas do colegiado, foram aos EUA, a convite da empresa, para avaliar projetos semelhantes. As pessoas voltaram com uma impressão positiva, mas as usinas visitadas eram menores (E9 : p2). A discussão sobre a implantação acabou não tendo maiores conseqüências porque a empresa desistiu de instalar a usina. Ao que tudo indica, a desistência decorreu de aspectos próprios do negócio e não da ação do colegiado, que se manifestou contrariamente a instalação.

Antes de se posicionar, o colegiado encaminhou, entre os dias 30/06/99 e 15/7/99, ofícios aos seguintes órgãos:

- Comitê de Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (007/99)
- Comissão do Meio Ambiente da Câmara Municipal de Jundiá (008/99)
- Coordenadoria de Licenciamento Ambiental e de Proteção de Recursos Naturais – CPRN/SMA (009/99)
- Departamento da Avaliação de Impacto Ambiental – DAIA/SMA (009/99)
- Secretário Estadual do Meio Ambiente (009/99)
- Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE (010/99 e 011/99)
- Energy do Brasil (012/99)

- Prefeitura Municipal de Jundiaí (013/99)
- Secretaria de Estado de Energia (014/99)
- Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda (015/99)

Para a maioria dos agentes, tais ofícios solicitavam informações técnicas, bem como procuravam saber se o órgão havia sido consultado e qual seu posicionamento. Entretanto, especificamente para o Secretário do Meio Ambiente, o DAIA e a CPRN, as questões formuladas remetiam ao problema da compatibilização entre a APA e a usina, e foram assim formuladas:

1. “Como explicar e justificar a seguinte situação:
 - De um lado a possibilidade, reiteradas vezes anunciada, de instalação de usinas termoeletricas à gás no Estado,
 - De outro, as autoridades e órgãos competentes não realizam, previamente, um estudo de zoneamento para instalação desses equipamentos e instituem APAs, cujas leis e decretos regulamentadores ignoram a questão das termoeletricas?”
2. “Como explicar a uma comunidade que participou ativamente dos trabalhos de regulamentação da APA, a instalação de uma usina termoeletrica de 800MW? Para essa comunidade o que significará um eventual conjunto de ‘medidas mitigadoras’? Será a justificativa possível para a instalação da usina ou será a comprovação da magnitude dos impactos previstos?”

O posicionamento final do colegiado, definido em 27/09/1999 e expresso num documento de uma página intitulado: “DELIBERAÇÃO DO COLEGIADO GESTOR DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE JUNDIAÍ E CABREÚVA, RELATIVA À INSTALAÇÃO DE UMA USINA TERMOELÉTRICA NO BAIRRO DE BOM JARDIM, EM JUNDIAÍ”, foi contrário a instalação da termoeletrica, mas abria a possibilidade de reconsideração da decisão à luz de “dados concretos sobre os aspectos que o Colegiado considere fundamentais, especialmente as necessidades e vantagens para o Sistema Energético do estado de São Paulo, da localização em Jundiaí, apesar de ser uma Área de Proteção Ambiental”.

Em sua argumentação inicial, considerava:

- 1º. “que as informações pedidas visavam esclarecer pontos considerados fundamentais pelo Colegiado Gestor, tais como, entre outros:
 - i. apesar de Jundiaí ser uma Área de Proteção Ambiental, portanto objeto de cuidados especiais, e pertencer a uma região na qual os recursos hídricos são escassos e limitantes para seu crescimento, existiriam razões estratégicas do ponto de vista do Sistema Energético do estado de São Paulo, que indicassem o município como localização privilegiada em relação a qualquer outra alternativa?
 - ii. que vantagens efetivas a localização da Usina em seu território traria para o município, em termos de geração de renda, impostos e empregos diretos ou indiretos, frente ao fato de ser uma Área de Proteção Ambiental?”
- 2º. que nem todas as informações solicitadas receberam resposta”

De acordo com E9, um dos pontos que ajudou o posicionamento do colegiado frente a questão da termoeletrica foi o próprio Relatório Ambiental Preliminar (RAP), que “trazia uma série de suposições que nós receávamos mesmo que poderiam ser danosas para a serra.”. Tais suposições se referiam a questão de emissão de muito calor, do excesso de ruídos, e do fluxo de veículos que para lá se dirigiam (E9 : p2).

Ainda no entender de E9, o posicionamento do colegiado contra a instalação da usina termoeletrica de Jundiaí foi baseado no ‘princípio da precaução’: “..qualquer coisa que você não pode realmente mensurar seria melhor afastá-la um pouco de lá, porque com tantos lugares dentro deste país, porque justamente numa APA?... Se tivéssemos já outras experiências em outros locais no Brasil, com uma usina daquele porte, nós poderíamos até julgá-la sem danos. Mas como não há no Brasil nenhuma experiência com uma usina naquele porte, daquele tamanho, e tão próximo da serra, nós achamos por bem realmente não apoiar esse empreendimento. Por sorte ele não foi adiante, só que isso levou muito tempo do colegiado” (E9 : p1).

A leitura que E11 faz de todo o processo de discussão sobre o licenciamento da usina possui um ‘tom’ um tanto distinto: “A usina termoeletrica foi uma briga terrível, tremenda... violentíssima, que graças a Deus deu para ganhar, e nós ganhamos com a participação popular, viu. Porque tivemos oito laudos de cientistas... e a coisa estava assim, estranha demais. A USP e a UNICAMP se aliou a gente. Os cientistas, nos fornecendo laudo de impacto. Tivemos sorte

também porque nós começamos a brigar e o pessoal viu que a gente queria mesmo defender, então nós começamos a receber laudos dos impactos da serra do Japi e da bacia do Jundiaí, rio Jundiaí. Na audiência pública que teve do RAP... nesta audiência pública nós tivemos cerca, os jornais falam de oitocentas pessoas, mas... foi muito mais gente” (p13).

Apesar do posicionamento final do colegiado, E11 é crítico, argumentando que: “A gente decide pequenas coisas. A usina termoeletrica, o Colegiado Gestor foi o último a dar parecer. Depois que o DAIA, da Secretaria, deu parecer desfavorável, depois de oito laudos de cientistas, depois de Azis Ab’Saber fazer uma tese inteirinha sobre o que estava acontecendo, depois de ação de Renato Guimarães, que ia ser no Tribunal Federal de Campinas.. mediante estas coisas, achamos inviável a entrada da usina. Então quer dizer, ele foi o último, quando ele poderia ter sido o primeiro, baseado já no DAIA, no laudo do DAIA” (E11 : p24).

E11 também entende que o Colegiado Gestor foi omissivo em relação a questão da localização do aterro sanitário de Jundiaí: “O poder público queria colocar o aterro lá, então os representantes da prefeitura no Colegiado Gestor, iam tentando convencer a gente que podia, este que é o problema, por ser dois terço do governo, do poder público.. tentei colocar várias vezes e o que eles haviam dito para mim é que os estudos não estavam prontos, e o colegiado não poderia dar o parecer mediante que não havia estudo pronto.”. O lixo continua sendo depositado em Várzea Paulista, cujo aterro estaria próximo de seu limite (E11 : p30-31).

Não se trata obviamente procurar investigar onde está a razão, ou de formar juízo de valor sobre comportamentos de quem quer que seja, mas de reforçar que a distinção das leituras parece confirmar a existência de um certo nível de tensão, entendido como custo de transação, no interior do colegiado, o que dificulta sua consolidação como institucionalidade. Em outras palavras, conflitos exacerbados em insitucionalidades frágeis, tendem a fragilizá-las ainda mais.

Este nível de tensão pode ser percebido no comentário de E13, para quem a próxima diretoria do colegiado deveria ser exercida por uma ONG¹⁶: “eu acho que a gente deveria entregar a diretoria e a secretaria para as ONGs, para a sociedade civil. Eu acho. Uma experiência. Como nós somos também sempre muito criticados, quer dizer, esta é minha posição, eu vou levar isso no dia da reunião. Não sou candidato a nada, vou sugerir que a presidência, a secretaria... para que eles sintam esse problema. Porque eu acho que existe um problema com o ser humano, com as pessoas em geral, as pessoas quando assumem um cargo, assumem um cargo, mas jogam fora o encargo correspondente, então, enquanto membros do

¹⁶ Em agosto/2002, apurou-se que a presidência da segunda gestão do colegiado está sendo exercida por uma representante da sociedade civil

colegiado, conselheiro, elas tem o direito de receber correspondência, de ser avisado, de ser respeitado, de ser ouvido, etc. E quais são as responsabilidades? Nenhuma, nenhuma. Então é muito fácil você participar deste jeito.” (E13 : p10).

Este quadro acaba dificultando a construção de soluções consensuais, que são particularmente importantes nas situações em que a incompletude das normas, ou a dificuldade de impor sua aplicação, é evidente. E10 relata uma situação em que isto fica claro: a prefeitura municipal de Judiaí fez uma consulta ao colegiado, coisa que não era comum, solicitando uma orientação para autorizar que o “ loteador em vez de separar uma área preservada em cada lote, ele pode separar uma área comum e liberar lotes menores. Isso é uma interpretação da lei, porque a lei não prevê, mas a gente quer opinião do colegiado. Falei: “gente, ecologicamente está certíssimo isso, em vez de você fazer, sei lá, trinta metros de mata aqui, trinta ali, você deixa um alqueire ali, para ser um ambiente que abriga fauna, tudo, porque senão não adianta, vai abrigar só um pouco de passarinho”. Bem, a APA, o colegiado como um todo se omitiu, achou que não tinha condições de opinar. A Pilar foi radicalmente contra, porque isso envolvia mudar a lei, e aquela história, uma frase que eu não lembro quem falou lá, “que a lei é para ser obedecida cegamente”. Quer dizer, a lei é uma coisa dinâmica, a hora que você percebe uma falha na lei, você tem que procurar ou mudar, ou complementar.” (E10 : p18).

E10 também levanta um outro aspecto que tem influência na forma como o colegiado atua, que é o fato da presidência do colegiado estar com o representante do Estado: “ eu acho que isso daí muda um pouco o jeito de você combater, a turma fica mais no diálogo do que confrontar. Não sei, a gente até tem achado bom ser o Estado, primeiro porque a Prefeitura de São Paulo teria muito mais rabo preso, não é? E mesmo se for funcionário de carreira e tal, sempre dá aquele medo de contrariar o prefeito. O Estado dá idéia que tem menos rabo preso, são funcionários de carreira com mais dignidade. Eu respeito muito mais um funcionário estadual do que um municipal. Cada cidade com o seu grau de corrupção mas enfim, dá idéia que eles tem muito mais autonomia de opinião, e nós nunca tivemos esta oportunidade de ter alguém da sociedade civil, porque também não adianta ser um minerador, tem que ser um ambientalista.” A escolha de um representante do Estado para a presidência também se deu pois se imaginava que com isto o colegiado teria acesso a uma estrutura de secretaria, mas isto só ocorreu em parte (E10 : p8).

O relacionamento do colegiado com o comitê de bacia é ainda bastante incipiente e poderia ser ampliado, o que poderia ser positivo para o colegiado (E11 : p33), (E12 : p6), (E8 : p16).

Os entrevistados fazem sugestões objetivando melhorar a atuação do colegiado. Para E8, por exemplo, o colegiado deveria trabalhar num programa de divulgação do que é uma APA, “de um programa de educação ambiental a respeito da APA... não só no trabalho de educação ambiental, a nível de escola de criancinha. É educação ambiental no mato, é a formal e a não formal, no plano de atuação, aonde que dentro deste plano de atuação teria programas específicos, programas, projetos específicos para poder atingir os objetivos da legislação que constituiu a APA”. Esta seria uma forma de se diminuir a ocupação das áreas da franja da serra (E8 : p9). Também entende ser necessária uma grande campanha na região para que as empresas se comprometam a gerar menos resíduos. Além disso, o consórcio para a despoluição do rio Jundiá precisaria ser efetivado. (E8 : p12).

Para E9, ainda falta uma divulgação maior do trabalho que é realizado. O colegiado pretendia fazer 4 folders informativos sobre a APA, como forma de esclarecer a comunidade local e envolvê-la no processo de monitoramento da APA, mas a falta de apoio da SMA para imprimir o primeiro (Anexo D) desestimulou as pessoas a continuarem trabalhando neste projeto (E9 : p15).

e) Dificuldades

Os entrevistados identificam um conjunto bastante expressivo de dificuldades que parecem comprometer, de maneira significativa, a efetividade – entendida com a capacidade de produzir resultados adequados às questões colocadas – do Colegiado Gestor.

As dificuldades apontadas fazem referência a um conjunto diversificado de aspectos, tais como:

- certa inflexibilidade e falta de articulação entre vários níveis da legislação ambiental
- atitudes inadequadas por parte de funcionários de órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental;
- a falta de entendimento do que seja um colegiado, além da própria questão da aprendizagem de como ele deve atuar, aspectos que decorrem tanto da heterogeneidade de sua composição quanto da diferença das experiências de seus membros, e que se traduz em conflitos internos às vezes difíceis de administrar
- o espaçamento temporal das reuniões e o frágil papel ainda desempenhado pelas câmaras técnicas

Estes aspectos contribuem para que se difunda , entre parte dos membros do colegiado, uma sensação de que ‘as coisas não andam’. Entretanto, as principais questões levantadas decorrem da falta de apoio do Estado/SMA ao colegiado, e podem ser traduzidas em 2 pontos:

- a falta de poder
- a falta de recursos

No entender de E13, o governo “institui APAs, e os procedimentos para aprovar um simples desmembramento, um desdobro, não mudam em função de ser APA, mas é muito lento, é muito lento... então as coisas começam a não ser aprovadas, e existem coisas que precisam ser regulamentada já desde que saiu o decreto, e até hoje a Secretaria não conseguiu regulamentar. Isso é outro problema sério, que acaba pesando contra, porque aí todo mundo começa a criticar: “é por causa da APA”, e não é. É porque faltou uma regulamentação.” (E13 : p24). Há que se destacar que parte do problema decorre de um descompasso entre as esferas estadual e municipal dos poderes públicos. De qualquer forma, a instituição de uma força tarefa que se ocupasse de produzir as adequações que a instituição da APA exige na legislação municipal, seria bem vinda e ajudaria a reduzir o problema.

Par E7 existem exageros decorrentes da regulamentação da APA, por exemplo: a exigência de licenciamento prévio para toda e qualquer atividade a ser desenvolvida na APA (E7 contou a história de uma senhora idosa que queria transferir as escritura de suas duas casas para seus dois filhos e que não pôde fazê-lo porque a casa estava na APA). Para ele, o que deveria ser uma forma de se ter mais controle da situação ambiental da região acaba se constituindo num acúmulo desnecessário de trabalho para o colegiado e para os agentes responsáveis pelo licenciamento de atividades. Os critérios para a exigência de licenciamento prévio deveriam ser mais seletivos, hierarquizando os problemas, de maneira a que pudessem ser encaminhados de forma mais adequada.

Já E9 entende que o decreto de criação do colegiado restringe sua capacidade de ação pois se de um lado permite que o colegiado dê pareceres e sugestões sobre questões que envolvam a APA, de outro o colegiado “tem encontrado uma série de barreiras em ser ouvido; não tanto pela municipalidade, mas pelo próprio Estado que nos criou.”. A questão é que no decreto não há qualquer exigência de que uma manifestação do colegiado tenha que ser respondida (E9 : p2-3).

Para E10, o poder público ainda não conseguiu produzir um encaminhamento satisfatório para as situações de conflito na serra: “eles não conseguiram ainda montar um esquema que ao mesmo tempo proteja a serra e que alguém ganhe com isso. Tem que, sei lá,

gerar empregos para monitores, alguma coisa”. Dentre as dificuldades E10 destaca a questão da legislação: “Algumas atividades assim, que até estão meio ilegais, porque a legislação não está boa ainda, não está bem feita, mas existem várias pessoas que estão usando, por exemplo, um tem pesqueiro, outro tem cavalos para alugar, outro tem restaurantezinho de fazenda, uma mini pousada. Então, estas iniciativas estão começando mais devagar, porque eu acho que esse pessoal não consegue nem alvará, porque a legislação não está preparada.” (E10 : p15).

E10 também faz o depoimento de uma experiência pessoal: “uma vez começou pegar fogo numa fazenda, que eu achei que era vizinha do nosso terreno, lá. Agora nós temos DEPRN em Jundiaí, naquele tempo só tinha em Campinas. Eu liguei para lá, falei assim: “olha, eu quero fazer um acero, eu quero saber com é que funciona”, o que eu queria que eles falassem era assim, “pode derrubar árvore até a grossura X, até a altura X”, isso que eu esperava. Eles falaram, não, “a senhora traz assim, um plano altimétrico, o xerox um registro recente do imóvel, em quinze dias sai a resposta”. Falei: “gente, mas está pegando fogo no vizinho”, então é muito complicado..” (E10 : p16).

Esta situação gera certa insegurança: “aqui não tem grandes atrações, não tem nem muita água... Daria para fazer algumas coisas, uma trilha, pega uma fazenda com um pouquinho mais de arquitetura, tal, [vai] organizando devagar, a lei não ajuda, porque a verdade, veja, é muito fácil você ser multado por desinformação... outro dia, por exemplo, tinha uma pessoa que tinha uma valeta que corria no meio de um pasto, porque era lugar de declive, foi desassorear a valeta e foi multado como se ela tivesse degradando um curso d’água. Era valeta da água, enxurrada da estrada.. Então, é complicado, um outro, por exemplo, tinha um eucaliptal abandonado que ele queria cortar um pedacinho para deixar nascer mata nativa, mas já tinha um pouco de vegetação nativa no meio, só sei que ele não estava conseguindo autorização. Quer dizer, são coisas bem intencionadas, mas que a legislação não prevê.” (E10 : p16).

O colegiado poderia se constituir em instância de apoio, dando pareceres que pudessem auxiliar e agilizar um posicionamento administrativo da instância de direito, bem como contribuir oficialmente para o monitoramento das ações aprovadas.

O aterro sanitário utilizado por Jundiaí é apontado como outro exemplo. Está localizado na cidade de Várzea Paulista, foi tecnicamente bem construído através de um consórcio intermunicipal. Este aterro está no seu limite e, segundo E10, há um consenso entre os participantes de que o próximo aterro estaria localizado em Jundiaí. Foram selecionadas 10-12 áreas, mas seja por mobilização da população, seja por conter nascentes, seja por estarem em zonas de vida silvestre, todas foram vetadas. Para E10 isto é decorrência de uma legislação

pouco flexível “então, porque Jundiá é APA não vai ter um aterro? Tudo bem, é ótimo, não vamos ter um aterro, agora, alguém vai ficar com o nosso lixo” (E10 : p19-20).

Em seu entendimento, há uma grande sobreposição de legislações em relação à serra do Japi e isto faz com que a autorização para qualquer intervenção tenha que passar por um conjunto muito grande de instituições, o que dificulta ainda mais as coisas e estimula encaminhamentos ‘por fora’ do sistema legal (E10 : p16). O colegiado poderia se constituir na instância administrativa que articulasse este problema.

E8 identifica na falta de compreensão do que seja ser um conselheiro, um dos principais problemas do colegiado: “acho que um dos grandes problemas dos conselhos gestores, são as pessoas, os participantes. Os conselheiros não sabem o que é ser conselheiro... toda vez que o conselho começa, necessariamente nós temos que acabar ensinando as pessoas.” (E8 : p3), e a renovação dos membros no colegiado causa problemas grandes pois corre-se o risco de voltar a ‘estaca zero’. Os conselheiros mais antigos não têm muita paciência e não comparecem às reuniões. Já os conselheiros novos, que começam entusiasmados, acabam ficando desmotivados (E8 : p12).

A participação no colegiado, especialmente dos representantes da sociedade civil, envolve um processo de aprendizagem, que é perdido quando há substituição dos membros. Esta substituição, no entender de E13, costuma ser feita sem critério, piorando a qualidade da participação (E13 : p8). A heterogeneidade dos participantes do colegiado faz com que as coisas andem mais lentamente: “.. porque não dá para você falar, a conversa num nível técnico, você tem que perder tempo para traduzir... tudo que é voluntário não tem uma carga horária grande”. (E10 : p3) , “sempre quando troca a titularidade, vêm pessoas novas, e fica aquela falta de sincronismo” (E11 : p22).

Aliás, para E13, o primeiro grande problema decorre do fato do colegiado não possuir uma composição profissional: “Um colegiado formado por gente não remunerada, que vai se reunir esporadicamente, que não tem nenhum recurso, que vai se reunir aqui ou lá, a custa de favor de uma prefeitura, ou de um órgão do Estado que vai ceder uma sala hoje, um outro vai ceder outra amanhã, e pessoas diferentes, que só se encontram uma vez por mês, uma vez a cada quarenta dias, vão se reunir para propor projetos? Entendeu? Impossível! E se propor vai propor porcaria.” (E13 : p2).

A questão da necessidade de competência técnica é um ponto recorrente na fala de E13, ainda que ele próprio reconheça que esta postura não seja ‘politicamente correta’: “Na termoeletrica, eu mesmo ouvia versões de pessoas que tinham participado de reuniões aqui,

reunião lá, audiência pública, cada um entendendo uma coisa diferente da realidade. Cada um falando, dando informações desencontradas sobre emissões, sobre projeto... Então toda a discussão girava em torno desse troço, o nível de emissão de NO₂, NO₃, era isso que predominava na reunião. De repente se voltava para a questão da água, então era a questão da água. Não tinha ordem, você percebe que as pessoas não conseguem fazer uma idéia do conjunto, e hora é termoeletrica, hora é serra do Japi, hora é manancial, hora é rio Tietê, hora é barragem não sei da onde. Como que um colegiado popular pode discutir estas coisas além das suas impressões? Não pode.” (E13 : p4).

Para alguns dos entrevistados, a relação com as ONGs é bastante difícil em decorrência da baixa formação técnica dos representantes: “Uma boa parte dos integrantes das ONGs são ignorantes dos problemas. Não é porque eles querem, não é ignorância, não é aquela ignorância maldosa, é falta de conhecimento técnico.”. Esta situação será modificada na medida em que melhore a compreensão dos integrantes das ONGs, o que poderia ser feito com a interferência do próprio colegiado (E8 : 14-15).

Para E12, as discussões chegaram a níveis altos de tensão em função do “desconhecimento de como funciona uma termoeletrica. Havia inclusive aquele receio de que uma termoeletrica poderia ser transformada numa usina termonuclear.”. Para ele “isso demonstra total despreparo do pessoal que participava disso” (E12 : p2).

E11 apresenta um outro ponto de vista para explicar as dificuldades internas: “dentro do colegiado aparecem membros do poder executivo, representantes do poder executivo, e que vêm propor o uso e ocupação do solo para fins de construções, engarrafamento de água... olha, sempre foi uma polêmica conversar isso. Porque que em primeiro lugar eles não conversam [sobre] uma brigada de combate ao incêndio eficaz no lugar? Eles não falam de um programa de educação mais avançado?.. e da preservação das coisas que já tem? E da ocupação que já existe, existia antes do tombamento.. então, quando eles vêm com esta conversa para a gente, sempre dá briga... porque em primeiro lugar nós queremos consertar.” (E11 : p15).

Os conflitos internos dificultam que os encaminhamentos das câmaras técnicas sejam discutidos e votados: “O Colegiado Gestor, o conselho gestor, ele sempre ficou nas reuniões tipo nas câmaras técnicas... mas eu nunca vi chegar num consenso... A posição era levada, mas é que daí para frente, eu acredito que nunca houve uma, como é que se fala, um desfecho final”. Em sua opinião é um órgão que tem pouco poder de deliberação, que não possui recursos financeiros e que se consome em conflitos (E12 : p6-7).

É curioso, mas existe certa controvérsia em relação à quantidade de reuniões realizadas¹⁷.

Para E7 foram muitas, e poderiam ter sido menos se as câmaras técnicas (CTs) estivessem funcionando satisfatoriamente. A delegação de encaminhamentos para as CTs não funcionou direito pois estas também não sabiam muito bem como agir. Ainda de acordo com E7, o fato da experiência do pessoal do colegiado ser relativamente elevada contribuiu para que muitas questões que já haviam sido discutidas nas câmaras técnicas fossem retomadas, dado que seu encaminhamento era entendido como precário. Assim, o grupo de trabalho das CTs dependia muito do colegiado e isto teria levado a um número muito grande de reuniões (E7).

Nenhum dos outros entrevistados compartilha da idéia de que o número de reuniões foi excessivo. Para E8 o colegiado se reúne uma vez por mês e esse espaçamento é muito grande, especialmente quando um assunto vai para as câmaras técnicas, que em sua opinião são muito frágeis (E8 : p15). Já de acordo com E9 o colegiado se reúne, ordinariamente, a cada 3 meses (4 reuniões por ano). Como este tempo é muito longo, são necessárias várias reuniões extraordinárias para tratar das questões (E9 : p1).

Para E10 as reuniões ocorrem a cada dois meses (2 ou 3 horas de reunião), o que acaba tornando tudo muito lento pois “a coisa não anda”. Câmaras técnicas e grupos de trabalho são tentativas de aumentar o tempo dedicado aos problemas da APA, mesmo assim não lhe parecem suficientes: “em principio dá sempre esta idéia que o tempo é pouco para tudo que a gente quer fazer, então, por exemplo, você não consegue chegar até o fim da pauta, estas coisas... Como as reuniões são espaçadas, desmotiva, então a pessoa esquece qual era o tema que estava sendo discutido. Chega até a esquecer que há reunião, daí falta da reunião.” (E10 : p3-4).

E11 também considera a periodicidade das reuniões, que diz serem realizadas a cada 3 meses, muito grande, mesmo quando se inclui as reuniões extraordinárias havidas durante os dois anos da primeira gestão (“tivemos dez extraordinárias, no máximo”). Além disso as câmaras técnicas também costumam demorar muito para dar os pareceres (E11 : p28-29).

Para todos os entrevistados o apoio que a SMA dá ao colegiado é muito pequeno. No entender de E8, ela cria o colegiado, mas fica muito dependente da boa vontade das pessoas. Todavia, ao menos no setor público, as pessoas não estão disponíveis para trabalhar no colegiado, pois elas têm que compatibilizar suas outras responsabilidades com a função de

¹⁷ o artigo 11 do regimento interno do colegiado estabelece que “O Colegiado deverá reunir-se ordinariamente em Plenário no mínimo 04 vezes por ano, e extraordinariamente quando convocado pelo presidente ou por deliberação do Plenário.”

representante, e nem sempre isto é possível e, como consequência, a prioridade vai diminuindo. Seria interessante uma articulação no sentido de que as pessoas pudessem dar maior dedicação ao colegiado da APA: “Eu não me negaria, por exemplo, de deixar minha atividade por um determinado momento, para me dedicar um pouco ao conselho, mas isso precisaria de uma ação política, do Secretário do Meio Ambiente, mais o Secretário da Agricultura, para poder viabilizar um conselho, porque quem leva o conselho, na verdade, são os funcionários públicos” (E8 : p13-14).

E10 considera que, à exceção da SMA, as demais Secretarias de Estado não respeitam o Colegiado Gestor, e que pouca importância dão as seus posicionamentos, demorando muito para responder às consultas feitas. Ainda sobre problemas de atuação do colegiado: “as nossas reuniões já não são freqüentes, você não ter a resposta [sobre consulta feita a uma Secretaria de Estado] de uma reunião para outra, eu acho complicado. Então veja, eu acho que na verdade tudo se resume a esse negócio de você ser consultivo e não ser deliberativo. Tem que ter, sei lá, um poder de veto, por exemplo, ou então, sei lá, você ter o Estado atrás de você, que você fale, “olha, tem este furo na legislação que vocês precisam acudir a gente”, e alguém te apóia.” (E10 : p7).

Para E9, parte das fragilidades do colegiado resulta do fato dele ser decorrência de uma iniciativa do Estado. O problema é que quando este mesmo Estado se distancia, quando “o criador não está lá presente por um certo tempo, eu acho que as pessoas não vêem muito objetivo” (E9 : p5). As dificuldades que surgem não encontram uma disposição interna determinada a superá-las e a continuar conduzindo as coisas: “Veja só, quando uma ONG que nasce da sociedade civil tem iniciativa própria, ela vem com uma força, ela vem com um objetivo. O colegiado, ele não foi criado por nós, pela sociedade civil. Ele foi criado pelo Estado, só que o Estado não apóia, só que o Estado não dá sequer a sua parcela que seria ouvir-nos e indicar estes representantes. Então eu acho que ele acaba se desarticulando.” (E9 : p3). E9 queixa-se do fato do Estado não ter indicado nenhum de seus 8 representantes na nova diretoria do colegiado, o que dificulta o andamento das coisas pois os representantes anteriores, que continuam indo às reuniões, não sabem se continuaram representando o Estado no colegiado (E9 : p12-13).

E10 também considera um desrespeito o fato do Estado ainda não ter indicado seus representantes para a renovação da diretoria: “O Estado simplesmente não nomeou, foi totalmente omissa. Foi suspensa uma reunião agora segunda feira, e acho que inclusive porque

não ia dar quorum.” Como consequência, os representantes do Estado, que ainda estão indo às reuniões, não querem se comprometer com decisões e encaminhamentos (E10 : p4)¹⁸.

Outro aspecto comentado como demonstração da indiferença da SMA com o colegiado foi o não cumprimento de um acordo feito verbalmente, no qual a SMA se comprometia a apoiar a divulgação da APA através de folders, que deveriam ser elaborados pelo colegiado. O folder¹⁹ para divulgação da APA, especialmente nas escolas, com informações sobre área, sobre o colegiado, sobre a legislação, foi feito. Seria o primeiro de vários. O ‘boneco’ foi encaminhado para a SMA, que disse ter verbas para imprimir 5000 exemplares, mas após 6 meses ainda não havia dado nenhum retorno. Para E9 esta situação causa ‘desânimo’ nas pessoas, pois parece que “ele [o colegiado] foi criado num momento político e agora acho que talvez não interesse mais politicamente. É esta a sensação que a gente tem.” (E9 : p5). O colegiado mandou várias cartas para a SMA sobre as questões relativas ao recurso para a impressão do folder mas eles “simplesmente ignoraram” (E9 : p15).

Apesar de reconhecer a disposição da CPLA em apoiar o colegiado, E10 reitera comentário sobre a posição de distanciamento do Estado em relação ao colegiado: “.. uma coisa que eu acho assim complicado, é assim que o próprio Estado não leva muito a sério, então se a gente manda um ofício pedindo informações, leva três meses para responder, dois meses. Pode até ser que o Estado seja mais complicado, tal, mas não seria para ter esta demora toda. Então, eles que poderiam dar um apoio legal, dar uma informação técnica, uma coisa, as Secretarias em geral, elas muitas vezes não dão.” (E10 : p6).

Estas situações alimentam a sensação de que o Colegiado Gestor ‘não realiza’: “Acho que a gente não descobriu o caminho. Vai ver que a intenção do Estado foi esta mesmo: “olha, agora, daqui para a frente, vocês busquem os seus caminhos, as suas parcerias”, e eu acho que talvez a gente não tenha sabido fazer isso, ou num primeiro momento a gente não percebeu. Quem sabe agora, nessa próxima gestão?” (E9 : p10).

O problema da falta de recurso é muito grande, e não se trata apenas recurso financeiro: “Recurso é zero, quer dizer, quando nós estamos lá discutindo, fazendo reuniões, etc, etc, falta assim, as coisas mais elementares, falta fiscalização por parte do Estado, falta um guarda florestal, falta uma viatura, falta gasolina para uma viatura, então tudo isso vira piada, você entendeu? Toda esta parafernália, a APA, colegiado e tal, é ridículo. É a sensação de que você

¹⁸ Importante destacar que a representante da SMA disse que a correspondência que solicitava a indicação de novos representantes do Estado ‘se perdeu’

¹⁹ cópia anexa

está sendo enganado, entendeu? Você não pode pedir nada. Não tem o óbvio.. nós estamos aquém do aquém, do aquém, do mínimo. Então neste contexto não cabe o colegiado. Agora, numa situação diferente, que tudo funcionasse, existe fiscalização, existe isso, existe aquilo, existe recurso, existe vontade, existe um projeto. Uma opinião do colegiado, uma reivindicação do colegiado, uma sugestão, poderia ter efeito, está certo?” (E13 : p4). A região tem um único fiscal que tomaria conta de ‘n’ cidades e que de vez em quando não tem nem gasolina para se locomover (E13 : p6).

O colegiado não tem orçamento. Não recebe recurso algum e não há qualquer previsão de receita. Para funcionar conta com a boa vontade da prefeitura de Jundiá, que cede uma secretária e oferece algum apoio para correspondência, café e coisas assim. A existência de dotação orçamentária e a previsão de fontes de recursos é condição necessária para que o colegiado tenha um papel mais relevante (E7).

Para E8 a SMA deveria fornecer recursos orçamentários ao colegiado. Também as Prefeituras e o próprio setor privado: “...vai chegar ao ponto que o conselho gestor da APA tem que ter um escritório próprio, um técnico que cuide disso, porque aí avança barbaridade. Devia ter uma estrutura. Porque que não podia ter uma sala como esta, numa Secretaria, ou da mesma forma tem outras unidades da prefeitura?”. E8 atribui ao fato do colegiado ser ‘muito jovem’ a ausência da estrutura necessária ao seu funcionamento. Sua fala é esperançosa e confiante de que no futuro estas dificuldades serão superadas (E8 : p15-16).

Para E13 : “ uma das atribuições do colegiado, se eu não me engano, é fazer o diagnóstico ambiental da região. Como? Impossível! Até porque.. o que significa isso, claramente? Vamos explicitar o que significa o diagnóstico ambiental, do que ele se constitui? Começa por aí, ninguém sabe, e quando souber, aí vão perceber que é mais difícil ainda de fazer. Não tem a menor condição de fazer isso. Agora não sei se isso muda com o tempo. Talvez mude, eu acho que é lento, é um processo lento, tem que ter paciência” (E13 : p12).

Embora caiba ao colegiado fazer o ‘relatório ambiental da APA’, E9 pergunta: “Como é que o colegiado pode executar este relatório ambiental se ele não tem o corpo técnico para isso?”. Para fazê-lo seria necessário sobrevoar a área, fazer um reconhecimento de campo, andar nas principais trilhas, e tudo isto exigiria profissionais especializados (E9 : p3). “Eu acredito que você precisa ter profissionais, ou então comprar um vôo, nem que seja um vôo de helicóptero, algo que te dê a idéia de como está a serra hoje, e como ela estará daqui a dois anos, quando você entregar o colegiado para outros membros, para outras pessoas. Se houve desmatamento, se não houve? Como é que você vai checar noventa quilômetros quadrados?

Como é que você pode emitir um relatório de uma área tão rica em mananciais, tão rica em nascentes? Não tem como fazer, porque as coisas podem estar acontecendo lá dentro e a gente não sabe, não tem muito controle.” (E9 : p11).

A falta de verba cria uma dependência muito grande do Estado e da Prefeitura: “no nosso caso a gente preferiu estar na mão do Estado. Então, por exemplo, a correspondência vai ou para a CETESB, ... ou para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que é outro membro da diretoria, ... tira um pouco a independência..” . O fato das reuniões ocorrerem em prédio público também é vista com certa ressalva por E10 (E10 : p9, 18).

Na perspectiva de E11 a necessidade de um certo nível de independência técnica é considerado fundamental, pois o corpo técnico dos poderes públicos não teria autonomia para atuar: “..nós [referindo-se ao colegiado] somos incapacitados tecnicamente... E eles vem com aquele discurso, “não, mas aqui nós temos capacidade técnica. Nós temos fulano, nós temos cicrano, nós temos beltrano.” , só que nós temos fulano que está com o rabo preso, nós temos beltrano que não pode nem piscar, senão é mandado embora... isso é um problema que nós temos que resolver aqui, na nossa APA, mas que vocês não durmam como nós dormimos no início, achando que um biólogo da CETESB, um engenheiro florestal do DEPRN, ia ser o nosso amparo técnico. Porque, se eles não querem, os caras não falam nada, ao contrário: “eu acho que dá para dar um jeitinho”, entendeu? Esse tipo de coisa não pode acontecer porque a sociedade tem só a perder com isso, nós temos só que ter a capacitação técnica, a parte.” (E11 : p24).

Diante das dificuldades, E11 considera necessária a constituição de ‘pontes’, especialmente com as universidades: “no caso, a saída seria a parceria com as universidades e faculdades, e colégios técnicos... mas uma parceria com o professor cidadão, com o aluno cidadão, com o DA, o Diretório Acadêmico do lugar. Eu acho que a saída, no caso da falta de verba, seria parceria, ou quem sabe, achar alguma brecha na lei, entrar na justiça, e conquistar uma liminar, obrigando o poder público a fornecer o subsídio, a economia para o negócio, o dinheiro, a verba... a solução professor é a arrecadação desta verba, de uma verba.. tem que ter esta verba, se não tiver esta verba, o colegiado de gestão não anda mesmo.. não vem esta verba porque não interessa, politicamente, para quem lidera, quem governa” (E11 : p25-26).

Para E12, o aporte financeiro ao colegiado poderia vir tanto das indústrias, quanto do poder público, municipal e estadual: “sem o dinheiro você não consegue realizar nada, você só fica discutindo, e não chega a nada.” (E12 : p4).

A falta de poder do colegiado também é apontada como um problema crítico: “..e outra coisa que eu acho o pior de tudo, a gente não tem poder. Então veja, é órgão consultivo, não tem

em lugar nenhum uma obrigatoriedade do nosso conselho ser seguido, então, se a gente fala assim: ‘o Colegiado Gestor da APA é terminantemente contra a instalação de uma termoeletrica junto da serra porque ninguém sabe direito quanto vai ter de, enfim, efluente gasoso’. Você manda a carta para quantas entidades você quiser a pessoa não precisa falar, ‘ah então já que vocês têm esta opinião nós vamos acatar.’” (E10 : p5). O colegiado não deveria ser só consultivo, ele deveria ser deliberativo ou ao menos ter poder de veto (E10 : p21).

E12 compartilha deste entendimento: “o problema do conselho gestor é não ter nenhum poder... de qualquer maneira, estou errado em dizer isso. O conselho ele não tem poder mesmo para nada, nenhum conselho.. alguns conselhos conseguem no máximo deliberar alguma coisa, mas este conselho diria, pelo numero de pessoas que participam dele, só ficavam na discussão, então eu não via nada que a gente pudesse sentir que aquilo poderia ser útil em alguma coisa, e o máximo que fizemos foi enviar cartas, ofícios aos órgãos governamentais.” (E12 : p1-2).

Existem problemas específicos na APA Jundiá – Cabreúva, como uma desenfreada e desorganizada ocupação imobiliária de áreas na região do distrito de ‘jacaré’, que tem importância para o abastecimento na região (bacia do rio pirai, que abastece – em parte – Indaiatuba, Salto e Cabreúva). Embora o problema seja conhecido e relativamente fácil de ser equacionado, a falta de recursos do colegiado e a pouca agilidade da SMA/SP, no encaminhamento das questões, faz com que a situação se agrave dia a dia. O colegiado poderia resolver ou encaminhar muitas questões, mas sua fragilidade (falta de peso político e de recurso financeiro) impede que algo de mais efetivo seja feito (E7).

Ainda para E7, as forças mais ‘contundentes’, do ponto de vista de sua capacidade de produzir danos ambientais à APA, não participam do colegiado, estão apenas observando. E não entram por quê? Porque o poder do colegiado é pequeno. Ele não decide nada, e pode-se dizer que, no arranjo atual, as atribuições do colegiado são um tanto cosméticas, e que o colegiado não é um agente efetivo. Esta situação se inverteria se ele tivesse um poder deliberativo de qualquer espécie, e se tivesse algum recurso financeiro. Rigorosamente ele sequer é consultivo, já que não há a obrigatoriedade dele ser consultado. Ele faz parte de um processo muito inicial de democratização do Estado. Dá ainda os primeiros e tímidos passos de uma democracia participativa.

Chega a ser um contra-senso dizer que o colegiado pode propor estudos, já que ele não tem recursos para fazê-los ou contratá-los. Descentralizaram a execução de programas, mas não deram poder para realizá-los. Assim, o colegiado não consegue cumprir uma função muito prática pois não possui pessoal nem recursos financeiros para encaminhar as coisas (E9 : p11).

O fato de existir um único colegiado para duas APAs traz certos problemas operacionais pois a proximidade entre as duas cidades não é tão grande. Além disso, Jundiaí é muito maior que Cabreúva e mesmo a área industrial desta, localizada num bairro chamado Jacaré, sofre grande influência de Jundiaí. Como resultado da diferença de peso entre as duas cidades, os representantes de Cabreúva é que têm que se deslocar até Jundiaí para as reuniões. Além disso, os temas relativos a Jundiaí prevalecem na pauta, o que acabaria desmotivando a participação de Cabreúva, além de existir certa dificuldade em se discutir problemas 'de outra cidade' (E10 : p10-11).

Uma das conseqüências do fato de todo o município de Jundiaí ser uma APA é um certo conflito de zoneamentos: "uma das coisas que são importantes o COMDEMA e a APA jogarem juntos, é que o zoneamento da APA e o zoneamento municipal da cidade, eles são conflitantes, e havia um projeto deles serem iguais, que foi bloqueado na câmara.." (E10 : p13).

A questão da objetividade das reuniões também é levantada: "...uma reunião ela não pode ser muito prolongada, porque as pessoas cansam, tem compromisso, tem que parar para comer, estas coisas, e várias vezes tem esta sensação de não esgotar a pauta. Então você adia, para a reunião seguinte, a reunião seguinte pode ser daqui um mês ou dois, então há uma dificuldade quase intratável de você abordar causas urgentes." (E10 : p5).

Para E12 o problema é que são muitas pessoas participando do colegiado: "Vinte e quatro pessoas é muita gente, com muitos pareceres divergentes porque são representantes de órgão e ONGs diferentes, e isso causa o que? Causa polêmica, muita discussão, e é difícil se chegar a um consenso final, então isso ocasionava o quê? Ocasionalmente que as reuniões eram muito cansativas sem que se chegasse a este consenso, com predominância muito grande aí das ONGs. Os representantes das ONGs sempre são mais incisivos, são pessoas realmente interessadas, então ocorria de eles terem um certo predomínio no, vamos chamar de plenário.. E eu percebi que muitas destas reuniões acabaram tumultuadas e por mais que o presidente do conselho gestor se esforçasse, havia aquela dificuldade muito grande para um consenso"(E12 : p1).

Essas dificuldades criam situações que desmotivam a continuidade da participação: "eu me sentia muito constrangido, porque eu sou diretor de operações. Então eu sou obrigado, na minha posição, a realizar as coisas, porque eu tenho o abastecimento de uma cidade inteira sob minha responsabilidade. Eu tenho que realizar, eu tenho que fazer, eu tenho que dar água tratada para a população... para isso eu tenho de onde tirar o dinheiro. A própria população paga em forma de tarifa. Então, tudo bem, agora, chega num conselho que não consegue fazer nada, fica

dependendo da boa vontade dos órgãos do Estado, do Município, que hoje em dia, tanto o Estado como o Município estão endividados. E é lastimável, porque você tem que tomar as providencias para que o meio ambiente fique protegido.” (E12 : p5).

Quando solicitado a indicar um conjunto de medidas que seriam necessárias para fortalecer o Colegiado Gestor, E13 comentou que seria necessário que o Estado investisse na estrutura que dá suporte às demandas do colegiado, e não nele em si. O Colegiado Gestor não deveria ter qualquer responsabilidade executiva, pois isto demanda conhecimento específico, o que limitaria a participação. Ele poderia ‘contratar’ propostas, mas não executá-las (E13 : p22).

f) Resultados

Os entrevistados são bastante econômicos quando falam dos resultados que o Colegiado Gestor alcançou. O avaliam como uma experiência positiva, mas que ainda está em fase de estruturação.

E9, por exemplo, entende que o colegiado é muito recente e pouco conseguiu fazer nesta primeira gestão, apesar das muitas reuniões e discussões (E9 : p1). Apesar disso, considera que num primeiro momento o colegiado representou uma experiência muito positiva, mas que a dificuldade de encaminhamento das coisas gerou certo desânimo nas pessoas: “ Todo mundo estava empolgado, realmente a Secretaria estava até presente em algumas reuniões, mas depois, quando você percebe que o que você passa lá duas, três horas discutindo e não encontra nenhuma maneira de ser divulgado..”. O fato da criação do colegiado não resultar de uma demanda da sociedade local, e sim de uma ação da SMA, dificulta que uma organização capaz de enfrentar estas dificuldades se estabeleça (E19 : p10).

A questão da termoeletrica é apontada com referência da atuação do colegiado, apesar de sua contribuição para o resultado final ser questionada. E10, por exemplo, considera que a participação do colegiado da APA na discussão sobre a termoeletrica foi importante: “este foi o exemplo assim de que a APA foi eficiente, ela fez pesar a sua opinião”. Por outro lado, também considera que a não instalação não se deveu a influência do colegiado, mas a fatores externos (E10 : p12).

E13 entende que o colegiado teve certa influência na não implantação da termoeletrica: “ [a posição do colegiado] era contrária a instalação da termoeletrica. Então eu acho que isso teve um peso no resultado final. Eu acho que teve um peso importante... a empresa que estava tentando aqui, ela desistiu, mas o projeto não foi abandonado, aquela empresa pretende vender o projeto... De qualquer forma eu acho que a instalação ficou mais difícil aqui. E isso o colegiado

teve uma participação, eu acho que importante.” (E13 : p3), mas conjectura: “a grande pergunta que eu sempre me fiz, não sei a resposta... Está bom, todas estas deficiências existem, essa é uma convicção que eu tenho, mas apesar disso, é positiva ou negativa a existência do colegiado? Quer dizer: será que apesar de toda esta deficiência, de toda esta realidade, o fato do colegiado existir, das pessoas se reunirem, conversarem e trocarem idéia, será que lentamente elas não vão, de certa forma, criando uma pressão em cima das autoridades, e fazendo com que este cenário se modifique? Esta é uma pergunta, né. Será que não teria uma ação positiva neste sentido?... Eu não sei se isso é verdade, quer dizer, se acaba sendo positivo, ou se isso acaba acobertando ou amortecendo esta situação que já existe aí, até acontecer uma tragédia tipo Carandiru, entendeu? quer dizer, o que que faz o Estado mudar? Será que é essa fórmula aí, ou é uma tragédia tipo Carandiru? Eu acho que é mais para tragédia, a hora que chegarem aqui, detonarem, contaminar a água, aí vão tomar uma providencia em caráter de urgência, de emergência, sem ouvir ninguém, sem nenhuma discussão, porque se tornou imperativo” (p6).

No entender de E10, “na verdade [o colegiado] está muito longe de alcançar a proposta inicial. Ele está, devagarzinho, começando a andar, aprendendo, mas está muito longe, e talvez nunca alcance...é a tal da história do aprendizado, as pessoas, mesmo as mais despreparadas vão aprendendo”. (E10 : p21).

8.5.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO 3

Está claro que as APAs de Jundiaí e Cabreúva têm na serra do japi seu referencial de maior visibilidade, o que não significa dizer o único ou o mais importante. A serra se impõem, onipresente, sobre a cidade de Jundiaí. Impossível não percebê-la. Impossível que a história da região não seja contada tendo-a como ‘cenário de fundo’. Muito difícil que ela não faça parte do imaginário dos moradores e que estes, estimulados pela crescente importância que a temática ambiental alcançou na agenda dos problemas contemporâneos, não desenvolvam algum sentimento de querer protegê-la, ainda que de objetivo pouco façam, ainda que ajam de maneira contraditória.

A baixa fertilidade do solo da serra do japi, combinada com seu relevo irregular e sua composição pedregosa, acabou por dificultar sua ocupação econômica, dando tempo para que se constituíssem instrumentos legais que ajudaram a formar uma espécie de ‘blindagem legal’ para a serra, mas que não tem eficácia ‘per si’.

A primeira legislação constituída com o objetivo de proteger a serra foi a lei municipal 1.576/69, que estabelecia o primeiro Plano Diretor Físico Territorial de Jundiaí, no qual constava

‘como preservação permanente, as áreas das serras da Ermida e do Japi, situadas acima da altitude de 900 metros’. A ONG ‘SAB Santa Clara’, através de seu site <http://japi.org.br>, registra outros 9 (nove) dispositivos legais de âmbito municipal, e 8 (oito), de âmbito estadual e federal que, explicitamente ou não, pretendem proteger, ou podem ser utilizados para proteger, a serra do japi.

Em nível estadual, o primeiro instrumento foi a Resolução nº 11, de 8 de março de 1983, do CONDEPHAAT, que declarou o Tombamento de áreas da serra do japi, estabelecendo condições que pretendiam a conciliação entre o desenvolvimento e a preservação. Já em nível federal, não há registro de uma legislação específica sobre a área.

O Colegiado Gestor da APA, criado em julho de 1998, é composto por 24 membros, respeitando a paridade 1/3 – Estado, 1/3 – Prefeituras e 1/3 – Sociedade Civil, e os primeiros conselheiros foram empossados em dezembro do mesmo ano. O processo de criação, que durou cerca de 2 anos, foi conduzido pela SMA e contou com ampla participação da sociedade civil organizada da região. A escolha dos representantes de cada segmento da sociedade civil foi feita por votação de cada segmento. Votava a ONG que estava cadastrado na SMA. Não houve conflitos importantes no processo de montagem da primeira diretoria.

Os entrevistados, de forma geral, valorizam a iniciativa de criação da APA, basicamente por entenderem que isto cria um fato político que aumenta a visibilidade dos objetos que se pretende proteger. Mantendo a linha argumentativa de Ab’SÁBER, E13 reconhece o Tombamento como o instrumento mais adequado para a proteção da serra do japi, o que não implica que considere a APA inadequada. Os demais entrevistados não pensam assim.

As iniciativas de criação de APAs no estado de São Paulo são vistas com certa reserva por alguns dos entrevistados, que considerarem que elas não obedecem a uma política de Estado, sendo mais o resultado das escolhas do governante do momento.

No caso específico das APAs de Jundiá e Cabreúva, o fato de seu perímetro coincidir com o perímetro do município traz uma situação nova e, até o momento, um tanto confusa. O zoneamento da APA pretende resolver esta situação com a criação da Zona de Proteção Moderada (ZPM), na qual estariam presentes áreas urbanas e rurais onde a presença antrópica fosse significativa e que não tivessem influência direta sobre os atributos de proteção da APA. Apesar disso, os entrevistados entendem que os moradores de Jundiá não têm clareza sobre estas distinções e sobre as consequências, em termos de restrições, que produzem. Esta dúvida chega aos cartórios locais de registros de imóveis, aumentando os custos de transação envolvidos nesses procedimentos, o que tende a estimular soluções que desrespeitam a legislação já

estabelecida. A prática da partição da terra por critérios de 'fração ideal', parece ser um exemplo desta situação e ainda que possa ter origens culturais na forma com que as antigas famílias de italianos faziam a divisão da propriedade, quanto o patriarca morria, hoje parece mais resultado da racionalidade econômica dos especuladores imobiliários.

Outro aspecto importante é que a articulação entre as diretrizes para o zoneamento da APA, com o Plano Diretor do Município, ainda que absolutamente necessária, mostra-se um exercício difícil de ser realizado, uma vez que as dinâmicas de cada institucionalidade (Executivo Municipal, Câmara Municipal e Colegiado Gestor) são independentes e aproximá-las não é simples, apesar de boa parte da representação ambientalista no colegiado também estar presente no COMDEMA local.

De forma geral, os principais problemas apontados são: a especulação imobiliária, a mineração, o comprometimento de corpos d'água, a localização do aterro sanitário, o desenvolvimento urbano-industrial e a tentativa de instalação de uma termoeletrica em Jundiáí.

Há certo consenso de que as duas mineradoras que atuam na região da serra, estão sob controle. Por outro lado, a mineração de argila na bacia do rio Jundiáí-mirim é registrada como um problema grave, e de controle mais difícil, mesmo com a prefeitura dificultando a emissão de autorização para lavra.

A beleza cênica da serra, bem como a qualidade de vida a ela associada, constituem fatores que estimulam o 'desejo' de morar perto dela. As estratégias do tipo 'fração ideal', que certamente também se aproveitam da valorização das áreas próximas a serra, são utilizadas tanto na criação de loteamentos com alta densidade quanto de chácaras de lazer. Loteamentos de padrão mais elevado, como o 'Serra da Ermida', localizados no interior da serra do Japi, representam ameaças significativas a sua integridade.

A maioria dos entrevistados entende que a população valoriza a serra do Japi, o que não significa dizer que tenham claro e apoiem a APA enquanto instrumento de proteção da própria serra. A imprensa local é apontada como grande aliada das causas que envolvem a proteção ambiental da serra do Japi. Esta questão da valorização da serra já estaria internalizada também nos poderes públicos locais, não se imaginando a aprovação de iniciativas que possam comprometê-la.

As taxas de desenvolvimento urbano de São Paulo e Campinas, também repercutem sobre a cidade de Jundiáí, estimulando a 'indústria' dos loteamentos e as conseqüentes demandas por areia, pedra, tijolo, madeira etc, aumentando a ameaça sobre os atributos ambientais que a

APA pretendeu proteger. Este fato também se agrava pelo fato do próprio município de Jundiaí possuir um número bastante significativo de indústrias.

O problema da determinação do local da construção do novo aterro sanitário para a região foi uma das questões tratadas pelo Colegiado Gestor, sem que se chegasse a uma conclusão. O atual aterro, localizado em Várzea Paulista, atende a um consórcio de cidades da região, entre as quais o próprio município de Jundiaí. O problema é que a capacidade do aterro está próxima de seu limite e há a necessidade de se construir um outro aterro. Pelo que se apurou, haveria um acordo, entre as cidades membros do consórcio, de que o próximo aterro seria construído em Jundiaí. Todavia, não se conseguiu chegar a um termo sobre onde será colocado o lixo de Jundiaí. De acordo com alguns dos entrevistados, uma das razões apontadas foi o fato de todo o município ser uma APA, o que acabaria por criar uma situação sem solução. Também existiram aqueles que apontaram a inadequação das áreas propostas como a principal razão para o impasse. Parte da população que mora próxima às áreas previamente selecionadas se organizou para impedir que o aterro fosse localizado em sua vizinhança, dificultando ainda mais a solução do problema, que permanece em aberto. Esta parece uma situação em que a solução final passaria por uma articulação complexa, na qual o colegiado poderia desempenhar um papel de destaque.

Outro problema levantado foi o risco do comprometimento dos mananciais da cidade, seja por conta da expansão urbana, seja por conta da mineração. Há certa controvérsia em relação ao grau de poluição do rio Jundiaí, com um entrevistado dizendo que ele é o 'mais poluído do mundo' e outro afirmando que ele está praticamente despoluído. Não se trata, entretanto, de se apurar com quem está a razão, mas de perceber que existe certa assimetria de informações entre membros do próprio colegiado, provavelmente resultante da baixa articulação entre o Colegiado Gestor e o comitê de bacia da região, que conduziu as iniciativas de despoluição do rio. O fato de existirem muitas nascentes na região da serra do Japi, e de a proteção de recursos hídricos ter sido uma das razões para a criação da APA poderia, em tese, auxiliar esta aproximação.

Das entrevistas infere-se que o evento que mais mobilizou as atenções dos membros do colegiado foi o processo de licenciamento da usina termoeletrica de Jundiaí. No município, a discussão ocorreu em vários fóruns: no COMDEMA, na Câmara Municipal e no Colegiado Gestor da APA. Também foi realizada uma audiência pública para tratar da questão.

O papel que o colegiado teve neste processo é avaliado de formas distintas, havendo tanto aqueles que entendem que o colegiado teve papel relevante na não instalação, quanto

aqueles que consideram que o posicionamento do colegiado foi totalmente irrelevante para a decisão final da empresa em desistir de se instalar.

Uma das questões levantadas diz respeito não ao empreendimento em si, mas a dificuldade de se construir salvaguardas de que, uma vez a usina em operação, as tecnologias que garantiriam a integridade dos bens ambientais da região, especialmente a serra do japi, seriam realmente utilizadas no empreendimento. Trata-se, portanto, de uma típica situação em que as dificuldades de construção de garantias ‘ex-ante’ geram significativos custos de transação. Considerando que existam especialistas de confiança dos membros do colegiado que podem atestar a disponibilidade de destas tecnológicas, tais custos parecem decorrer menos da inexistência de legislação específica, que da confiança de que ela será efetivamente utilizada.

Há que se observar que esta situação não é exclusiva deste processo de licenciamento. Como será visto adiante, a desconfiança de que o Estado será capaz de fiscalizar e agir rapidamente, caso algum agente atue de forma não autorizada, faz com que os membros do colegiado sejam pouco favoráveis a aprovação de quaisquer iniciativas na serra do japi.

As dificuldades de entendimento das questões de caráter estritamente técnico, entre parte dos membros do colegiado, também foram apontadas como um fator que restringe sua capacidade de ação. Para E13, este problema está presente na maioria dos temas tratados. Como consequência, em seu entendimento, o colegiado deveria constituir-se apenas e tão somente em instância que desse vazão aos reclamos da sociedade civil, jamais enquanto instância com algum poder decisório. Entretanto este não é o entendimento dos demais entrevistados.

Também foram feitas referências a problemas como as queimadas na região da serra do japi, especialmente nos meses de inverno, e o rebaixamento da calha do rio Tietê, que poderia estar causando inundações nos municípios de Cabreúva e Salto, além do grande desconhecimento que tanto a maioria dos cidadãos, como os políticos da região, têm sobre a APA.

Embora os entrevistados não reconheçam o argumento de que a indefinição dos direitos de propriedade, em áreas protegidas, acompanhada de frágil monitoramento, acelera o processo de ocupação irregular, relatam situações nas quais isto parece ocorrer. A formação de loteamentos clandestinos, tanto populares quanto de chácaras de lazer, via procedimentos de partição por ‘fração ideal’, ou não, se enquadra nesta situação. A possibilidade de que grandes proprietários rurais promovam usos inadequados em suas áreas, em consequência da indefinição daquilo que podem ou não fazer na propriedade, também é apontada. Alguns depoimentos

mostram que na região existem pousadas, pesqueiros etc, que são oficialmente desconhecidos das autoridades. A velocidade com que tais usos proliferam, bem como os impactos que estão gerando, são ignorados.

O Estado é considerado omissor, seja porque não fiscaliza adequadamente, seja porque não disciplina com clareza os usos possíveis, e esta omissão é responsável pelo receio de que se determinados usos forem admitidos isto produza uma espécie de efeito cascata de usos inadequados, gerando uma dinâmica que acelere o comprometimento da serra. Em outras palavras, a não confiança na capacidade dos órgãos fiscalizadores de realmente exercerem sua função produz uma posição refratária em vários dos membros do colegiado, que tendem a se posicionar contrariamente a projetos que possam representar algum risco para a serra o que, além de não resolver o problema, iguala as iniciativas sérias e bem intencionadas, àquelas ilegais e sem qualquer compromisso com a proteção ambiental.

A SMA é identificada como grande responsável por muitos dos problemas do colegiado por não possuir uma política de Estado que dê sustentação e coerência a sua atuação ao longo do tempo, estando sempre dependente do governante do momento. A ausência de uma direção política se traduz numa grande variação de prioridades e também numa espécie de fracionamento da própria SMA. A falta de recursos materiais e humanos da estrutura administrativa responsável pelas APAs do estado de São Paulo dá a dimensão da pouca importância que este tema vem recebendo pelos sucessivos governantes.

O fato do Estado não indicar os nomes de seus novos representantes no colegiado, mesmo após o mandato estar vencido a 3 meses, foi interpretado como um grande desprestígio ao colegiado.

Os entrevistados entendem haver uma certa transferência de responsabilidades para o próprio colegiado, que tem que aprender a 'se virar sozinho', e demonstram sentir-se um tanto abandonados, como se a SMA estivesse propositadamente se desobrigando da responsabilidade de manter o colegiado funcionando e esperasse que o próprio colegiado se responsabilizasse por isto. A própria idéia de montar colegiados é questionada pois esta seria uma maneira do Estado criar uma espécie de sensação de participação na sociedade civil, mas uma participação que não traz consequência objetiva. Também se levantou a hipótese de que a atuação do Estado está baseada única e exclusivamente na elaboração de normas legais, imaginando que elas seriam suficientes por si.

Esta situação diminui a qualidade da participação dos representantes do poder público, seja no nível do município, seja no do Estado, e desmotiva os representantes da sociedade civil,

traduzindo-se num óbvio enfraquecimento do Colegiado Gestor. O fato dos representantes dos principais interesses econômicos da região não disputarem uma representação no Colegiado Gestor é indicativo de sua condição de institucionalidade fragilizada. Tais agentes monitoram as discussões que ocorrem no colegiado, mas não se apresentam ou se expõem diretamente.

Em relação aos representantes das ONGs, as principais críticas referem-se ao desconhecimento técnico e a agressividade com que alguns se manifestam, dificultando a construção de consensos. Pôde-se identificar que as críticas estão dirigidas tanto à parte da representação ambientalista, quanto da representação dos trabalhadores. Dentro da própria representação ambientalista a questão da legitimidade é levantada, com algumas as ONGs sendo consideradas 'chapa branca', ou seja, embora representem a sociedade civil, constituem-se em braços do sistema público.

As críticas mais ácidas e contundentes à representação da sociedade civil são formuladas pelo representante do poder público (E13). Esta postura encontra um contraponto igualmente agressivo entre um dos entrevistados (E11), cuja presença sinaliza a formação de redes sociais que extrapolam as tradicionais ONGs ambientalistas.

Posicionamentos que desqualificam parte da representação do colegiado dificultam que se construa a legitimidade necessária para sustentar os acordos entre agentes que se reconhecem como distintos, até mesmo como adversários. Este quadro acaba dificultando também a construção de soluções consensuais, que são particularmente importantes nas situações em que a incompletude das normas, ou a dificuldade de impor sua aplicação, é evidente. Conflitos exacerbados em insitucionalidades frágeis, tendem a fragilizá-las ainda mais.

Os entrevistados possuem interpretações distintas da função do colegiado. Articular, fiscalizar, emitir parecer, deliberar ou mesmo apenas dar vazão aos anseios e reclamos da sociedade local sobre questões ambientais relativas à APA, são as compreensões predominantes.

As dificuldades que o colegiado enfrenta são de naturezas muito distintas, indo desde problemas associados ao aprendizado de parte dos representantes sobre o papel do colegiado, a problemas administrativos com a periodicidade das reuniões. Os entrevistados também fazem referência a necessidade de ajustes nos critérios para a exigência de licenciamento prévio, que deveriam ser mais seletivos, hierarquizando os problemas, de maneira a que os encaminhamentos pudessem ser mais ágeis e adequados. Também o frágil papel desempenhado pelas câmaras técnicas é destacado. Estes aspectos contribuem para que se difunda, entre parte dos membros do colegiado, uma sensação de que 'as coisas não andam'.

Entretanto, as principais questões levantadas decorrem da falta de apoio do Estado/SMA ao colegiado, e podem ser traduzidas em 2 pontos:

- a falta de poder do colegiado
- a falta de recursos de toda ordem

É consenso que o Colegiado Gestor não tem poder decisório e que isto é um de seus grandes problemas. Ele decide muito pouco e pode-se dizer que, no arranjo atual, as atribuições do colegiado são um tanto cosméticas, e que o colegiado não é um agente efetivo. Esta situação se inverteria se ele tivesse um poder deliberativo de qualquer espécie. Rigorosamente ele sequer é consultivo, já que não há a obrigatoriedade dele ser consultado. O colegiado faz parte de um processo muito inicial de democratização do Estado.

O único que não vê problema nesta situação é E13, por entender que o colegiado não deveria mesmo possuir qualquer atribuição decisória, sequer a obrigatoriedade de uma consulta, uma vez que os temas sobre aos quais deve se debruçar exigem conhecimentos técnicos especializados, que a maioria dos representantes da sociedade civil não possui. E13 não considera a possibilidade de assessorias técnicas ou mesmo de qualificação dos membros. Há que se destacar que esta posição não é compartilhada pelos demais entrevistados.

Para os entrevistados o aspecto mais visível da falta de apoio do poder público ao colegiado é o fato dele não possuir orçamento. Ele não recebe recurso algum e não há qualquer previsão de receita. Para funcionar conta com a boa vontade da prefeitura de Jundiaí, que cede uma secretária e oferece algum apoio para correspondência, café e coisas assim. A existência de dotação orçamentária e a previsão de fontes de recursos é condição necessária para que o colegiado tenha um papel mais relevante.

Para alguns dos entrevistados as Secretarias de Estado não respeitam o Colegiado Gestor. Isto se evidenciaria no fato de simplesmente não respondem às suas demandas e pedidos de informação. No caso específico da SMA, a falta de apoio para a impressão dos 5.000 exemplares do folder criado para a divulgação da APA reforça a percepção de que o Estado, que criou a APA, está pouco empenhado em constituir-lo de fato como uma instituição concebida para contribuir para sua gestão. Há que se ressaltar que, de acordo com os entrevistados, a impressão dos folders já havia sido acordada entre o colegiado e a SMA.

O colegiado poderia dar pareceres que pudessem auxiliar e agilizar um posicionamento administrativo da instância de direito, mas não há qualquer indicação de que isto esteja ocorrendo.

O fato de existir um único colegiado para duas APAs traz certos problemas operacionais pois a proximidade entre as duas cidades não é tão grande. Além disso, Jundiaí é muito maior que Cabreúva e mesmo a área industrial desta, localizada num bairro chamado Jacaré, sofre grande influência de Jundiaí. Como resultado da diferença de peso entre as duas cidades, os representantes de Cabreúva é que têm que se deslocar até Jundiaí para as reuniões. Além disso, os temas relativos a Jundiaí prevalecem na pauta, o que acabaria desmotivando a participação de Cabreúva, além de existir certa dificuldade em se discutir problemas ‘de outra cidade’.

De forma geral, os entrevistados são bastante econômicos quando falam dos resultados que o Colegiado Gestor alcançou. O avaliam como uma experiência positiva, mas que ainda está em fase de estruturação.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho discutiu a experiência de três Colegiados Gestores de APAs, no estado de São Paulo. A Tabela 10, a seguir, recupera alguns dados sobre cada uma delas.

Tabela 10: Caracterização geral das APAs estudadas

APA	Área (ha)	Municípios envolvidos	Criação	Reg.	Membros do colegiado	Atributos ambientais
Várzea do Tietê	7.400	12	1987	1998	36	Várzeas do rio Tietê
Parque e Fazenda do Carmo	867	1	1989	1993	10	Remanescentes de mata atlântica
Jundiaí - Cabreúva	69.300 ¹	2	1984	1998	24	Serra do Japi e recursos hídricos

São áreas muito distintas, seja no tamanho, seja no número de municípios envolvidos, seja nos atributos ambientais que justificaram a criação das APAs. Esta situação se traduz em colegiados com número muito diferente de membros, que tem que lidar com problemas muito específicos, tornando cada caso uma situação particular.

A especificidade que cada APA representa deve ser considerada quando da determinação do desenho institucional que pretenda garantir a efetividade da gestão ambiental em todas elas. Situações assim estruturadas exigem a constituição de

¹ A APA de Jundiaí tem 43.200 ha, e a APA de Cabreúva 26.100 ha

competências distintas que, em geral, resultam na descentralização, ou no compartilhamento, do processo decisório, pois estruturas fortemente centralizadas costumam ter dificuldades de lidar com situações específicas.

O estudo sobre os Colegiados Gestores de APAs está organizado na forma de casos múltiplos, onde a repetição evidencia certo nível convergência entre as percepções, oferecendo sustentação para proposições gerais.

O debate em torno da questão ambiental admite paradigmas distintos. Este fato confirma a importância da temática na sociedade contemporânea, o que lhe confere legitimidade, e legitimidade é pré-condição para a institucionalização de práticas organizacionais².

Cada vez mais os assuntos ligados ao meio ambiente e à proteção ambiental fazem parte do cotidiano das pessoas: da educação infantil às decisões de Estado, passando pelas iniciativas empresariais e individuais. Isso não quer dizer que os problemas ambientais estejam resolvidos, e talvez ainda se esteja muito longe disso. Isso significa apenas que as questões relacionadas ao meio ambiente passam, gradativamente, a compor o repertório de assuntos que as pessoas não podem mais ignorar. No caso específico do meio ambiente, há a predominância de um posicionamento favorável à idéia de proteção, o que se traduz na maior disposição das pessoas para tomar atitudes em favor de sua proteção.

Neste sentido, o tema ganhou a dimensão institucional, o que significa dizer que passou a ser traduzido em estruturas organizacionais, orçamentos, tecnologias, programas de ação etc. Acima de tudo, vai se internalizando como uma racionalidade compartilhada entre os membros da sociedade.

Os arranjos organizacionais que tendem a permanecer são aqueles cujas práticas se difundem por isomorfismo, produzindo dinâmica que 'auto-reforçada'.

Ao mesmo tempo em que a temática ambiental se espalha, e como consequência mesmo deste processo, ela vai se tornando mais complexa, exigindo a incorporação de novos pontos de vista, novos argumentos, novas organizações, novos arranjos institucionais etc. Um exemplo: contemporaneamente, as discussões que envolvem a proteção ambiental de grandes áreas não podem ignorar as questões relativas ao direito a propriedade, por mais que haja conflito entre estes dois aspectos. Neste sentido, é imperativo que as estratégias construídas para conduzir a gestão ambiental sejam capazes de lidar com a crescente complexidade que o tema envolve.

² A análise do conteúdo destas práticas não faz parte do escopo desta tese

Esse fato é particularmente relevante para as APAs, nas quais a existência de áreas privadas costuma ser significativa. APAs constituem uma UC da maior relevância, e as estratégias para sua gestão devem incorporar a capacidade de lidar com os conflitos – estabelecidos ou potenciais – presentes na área.

Em geral, as APAs não aumentam o conjunto de restrições de uma determinada área. O que elas aumentam é a percepção dos agentes locais em relação a estas restrições. Em certo sentido, a instituição de uma APA contribui para reduzir a certeza da impunidade, o que se traduz num sentimento de estar sendo mais controlado.

No estado de São Paulo o desenho da gestão de APAs, também resultante de processos isomórficos, tem privilegiado a constituição de Colegiados Gestores, inicialmente como resposta aos movimentos sociais [ambientalistas e de moradores] fortemente organizados, presentes na região do Parque do Carmo e, posteriormente, como uma tentativa, conduzida por técnicos da SMA, de produzir uma resposta institucional à gestão das APAs. Até o momento, dentre as vinte APAs estaduais, apenas três colegiados foram constituídos. É uma experiência ainda muito recente pois o mais antigo deles (APA do Carmo) foi instalado em 1996 e, os outros dois, em fins de 1998.

Considerando estes aspectos, é oportuno refletir sobre os Colegiados Gestores, e fazê-lo a partir dos entendimentos daqueles que têm participado do esforço cotidiano de construí-lo, seja como representante de um dos três setores que o compõe, seja como técnico da SMA, constitui uma opção metodológica desta tese. Entende-se que as pessoas entrevistadas possuem tanto a legitimidade, quanto a qualificação necessárias para produzir reflexões pertinentes sobre esta institucionalidade.

Instituições e organizações são conceitos distintos, mas inter-relacionados. Por instituições entenda-se um conjunto de estruturas e atividades cognitivas, normativas e regulativas que produzem estabilidade e significado ao comportamento social, delimitando as possibilidades de ação dos indivíduos em sociedade e governando suas práticas. Instituições são a cultura, as normas legais, as regras informais, os ritos e mitos organizacionais etc.

Instituições e organizações são, portanto, sistemas multifacetados, que só se consolidam se há quem tenha interesse neles, quem trabalhe por eles. E quem trabalha pelas APAs? Quem trabalha pelos colegiados? Das entrevistas fica evidente são os representantes no colegiado, em especial os da sociedade civil, e parte do corpo técnico da SMA. Do lado dos representantes do poder público (Municípios e Estado), existem tanto aqueles que

apostam no colegiado como uma solução adequada para a gestão da APA, quanto os que não demonstram a mesma convicção.

Para a maioria dos entrevistados, o Colegiado Gestor de APA não faz parte do conjunto de iniciativas que recebem apoio claro, objetivo e significativo, dos que estão em posição de tomada de decisão nas estruturas públicas.

Instituições se operacionalizam por meio de organizações, cuja dimensão administrativa é a mais visível, mas não a única ou a mais importante. Por organizações institucionalizadas, ou institucionalidades, entenda-se aquelas cujas práticas são governadas por racionalidades internalizadas, transformadas em *habitus* distintos e interdependentes. A queixa, presente em todos os casos, relativamente às dificuldades de acesso aos órgãos da administração pública, seja em nível do Estado, seja do Município, bem como aos técnicos que nelas trabalham, é indicativa de que existe uma estrutura institucional governando os comportamentos das pessoas e das estruturas organizacionais das quais fazem parte.

As práticas administrativas precisam estar legitimadas para que se imponham como referencial de racionalidade. Institucionalizar-se é destino de toda organização que cresce e ganha algum destaque na sociedade. O Colegiado Gestor é uma organização ainda em processo de institucionalização, no sentido em que as distintas concepções sobre como deve funcionar; o grau de poder que deve possuir; de que maneira deve se inserir na cadeia decisória da temática ambiental do Estado; quem deve financiá-lo etc, ainda são objetos de disputa cognitiva, ainda não se estabilizaram. Neste processo, o Colegiado Gestor rivaliza com as estruturas e os *habitus* já estabelecidos.

Para que o colegiado se consolide, é necessário que desenvolva uma dinâmica auto-reforçada, o que significa dizer que passe a compor o conjunto de referências nas quais outras organizações se espelham para escolher as práticas e os arranjos estruturais que adotarão. Esse processo de difusão isomórfica fortalece a posição de referência, criando um círculo virtuoso que amplia a legitimidade da estrutura organizacional, favorecendo sua permanência no tempo. Para seguir existindo, uma organização precisa 'reproduzir-se', por assim dizer, e seu 'DNA' pode ser associado aos mitos e ritos que delimitam tanto sua estruturação interna, quanto as práticas que seus membros adotam. É com este compromisso que deve ser pensado o desenho institucional do Colegiado Gestor. As questões de caráter administrativo, que são demandadas para que o colegiado consiga funcionar minimamente, têm, portanto, um compromisso muito maior.

O tipo de problema que um Colegiado Gestor tem de lidar, tanto interna, quanto externamente, pode ser classificado como 'problema de coordenação' ou seja, a busca de

alternativas que contemplem os diversos interesses, e que se traduzam em ações que favoreçam a preservação dos atributos ambientais da APA. O grande desafio de um Colegiado Gestor é, portanto, produzir soluções compartilhadas.

A forma colegiada, com representação dos distintos interesses, é considerada particularmente adequada para tratar a gestão de APA, justamente porque oferece uma certa flexibilidade para lidar com os conflitos regionais, aspecto importante para seu próprio funcionamento.

De uma forma geral, os entrevistados consideram o colegiado um avanço, uma experiência positiva. Há variações neste entendimento, com representantes do poder público (tanto do Estado quanto das Prefeituras) adotando uma postura mais cética, seja em função da 'desqualificação técnica' da representação da sociedade civil e dos municípios, seja por entender que o colegiado deva assumir a responsabilidade por sua própria existência, provando sua utilidade, ou então por considerar que o colegiado se constitui, apenas e tão somente, num espaço para que a sociedade civil se manifeste.

A argumentação técnica, embora pertinente, esconde certa dificuldade de compartilhar decisões antes tomadas exclusivamente na esfera pública. Trata-se, portanto, de uma barreira institucional a ser superada. Neste sentido, a consolidação do colegiado também depende de um alinhamento mais estreito das concepções sobre o que ele é, ou deve ser.

O conjunto de problemas específicos das APAs é analisado em detalhes em cada caso. Pode-se, entretanto, dizer que convergem para quatro grandes grupos:

- a. **Problemas de natureza ambiental:** estes problemas são, em grande medida, decorrentes da ausência de monitoramento efetivo quanto ao uso e ocupação do solo, uma responsabilidade do município. São eles: lixões, aterros, bota-fora, esgotos (domésticos e industriais), iniciativas diversas que aumentam a taxa de ocupação das áreas, entre outros. Há também as ocupações e invasões, que agravam os problemas anteriores;
- b. **Problemas de natureza institucional:** decorrem da estrutura institucional existente e dificultam o funcionamento do colegiado pois tornam suas iniciativas muito 'custosas', no sentido do esforço adicional que demandam, levando a uma gradativa desmotivação para a participação, especialmente da sociedade civil. Tais problemas podem ser resumidos nos seguintes itens:

- no fato do colegiado não estar claramente posicionado na cadeia institucional que decide as questões ambientais no estado de São Paulo;
 - na desarticulação dos órgãos públicos envolvidos com a temática ambiental, que agem de forma individualizada e não costumam sentir-se obrigados a prestar informações ao colegiado ou mesmo a responder seus memorandos;
 - na ausência de uma política de Estado para as APAs;
 - na falta de prestígio dos colegiados junto à direção da SMA, exemplificada pela recusa do Secretário do Meio Ambiente em receber os presidentes de dois, dos três colegiados;
 - na ausência de uma estrutura de fiscalização que atue de forma articulada com o colegiado, dando destaque às suas demandas
 - na inexistência de recursos orçamentários disponíveis ao colegiado
- c. **Problemas de natureza administrativa:** a absoluta ausência de uma estrutura administrativa que ofereça o apoio estritamente necessário ao funcionamento do colegiado, tal como: um computador, uma linha telefônica, uma secretária, algum recurso para correio etc; e
- d. **Problemas gerais:** o baixo nível de entendimento de parte dos membros do colegiado, em especial os representantes da sociedade civil e dos municípios, do que seja um colegiado, e o desconhecimento da população e das lideranças políticas locais, sobre o que é uma APA.

Estas são, em linhas gerais, as questões para as quais os depoimentos dos entrevistados convergem, e encaminhá-las adequadamente é responsabilidade do poder público estadual, que:

1. possui a autoridade legal para sua administração;
2. controla os recursos necessários ao exercício efetivo da gestão;
3. é depositário da história institucional, traduzida em '*habitus*', da gestão de espaços públicos ou de espaços que estão sob algum tipo de tutela do poder público.

Esperar que o colegiado ‘mostre a que veio’, conforme alguns posicionamentos de representantes do Estado, não é razoável. Esta atitude, em verdade, coloca em risco todo o esforço até aqui despendido na construção desta estratégia de gestão de APAs.

A percepção da comunidade presente em cada APA, relativamente aos atributos ambientais que elas pretendem proteger, é distinta. No caso da APA do Carmo e de Jundiá – Cabreúva, esta percepção é positiva. Todavia, no caso da APA da Várzea, há consenso de que ela é negativa, o que constitui uma dificuldade adicional para mobilização das pessoas com vistas à preservação da área.

As principais dificuldades à participação da sociedade civil nos colegiados são:

- a. o desconhecimento do que seja o ‘Sistema Estadual do Meio Ambiente’: órgãos, competências e relacionamentos;
- b. a dificuldade em hierarquizar problemas ambientais e inter-relacioná-los;
- c. o desconhecimento dos mecanismos administrativos e jurídicos disponíveis à sociedade para exercer seus direitos;
- d. o desconhecimento do que seja um ‘conselho’: seu papel e dinâmica de funcionamento etc, bem como os limites de sua atuação;
- e. uma participação motivada por razões emocionais, havendo grande desconhecimento técnico a respeito do que seja um ecossistema, um bioma, uma Unidade de Conservação, um impacto ambiental;
- f. a grande diferença entre os participantes, que vai do voluntário bem intencionado ao ‘profissional indicado’

Construir estratégias para lidar, e superar, tais dificuldades é fundamental se se pretende que o colegiado se constitua numa alternativa que amplie a participação da sociedade civil na proteção das APAs.

Os períodos eleitorais parecem problemáticos nas situações em que o número de municípios envolvidos na APA é muito grande, como é o caso da Várzea do Tietê. Este é um aspecto a ser considerado para outras APAs do Estado.

Como forma de driblar as dificuldades materiais, os colegiados têm se utilizado das medidas mitigadoras dos processos de licenciamento. É, sem dúvida, uma alternativa interessante, mas que deveria ser aditiva, e não central, ao colegiado.

Por fim, ainda parece ausente das estruturas públicas uma cultura que valorize a descentralização dos processos decisórios, mesmo que de forma consultiva, sendo esta também uma dificuldade a ser superada.

10. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

10.1 Conclusões

As APAs representam uma solução institucional para lidar com a preservação, particularmente em áreas onde a presença da propriedade privada é tal que dificulta sua desapropriação. Os baixos custos iniciais envolvidos em sua criação acabam representando um incentivo à proliferação das APAs, mesmo nas situações em que outras categorias de Unidades de Conservação seriam mais adequadas.

APAs, como quaisquer outras Unidades de Conservação, só podem ser criadas pelo poder público. No caso das três APAs estudadas nessa tese a responsabilidade por sua administração é da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, do estado de São Paulo. Todavia, as três foram criadas pelo Poder Legislativo, através de leis. É razoável, portanto, que as dificuldades enfrentadas na estruturação e consolidação de sua gestão merecessem maior atenção dos deputados.

Há um grande investimento dos técnicos da SMA em desenvolver procedimentos para lidar com as APAs, mas o principal entrave parece ser de natureza política ou seja, não está claro que exista uma decisão política da direção da SMA para implementá-las efetivamente.

Estas Unidades de Conservação estão constituídas sobre áreas que possuem certa singularidade, demandando soluções específicas. O Colegiado Gestor é uma iniciativa interessante para conduzir a gestão da APA porque aproxima os diversos interesses presentes, possibilitando soluções de compromisso entre as partes. O colegiado deve assumir um papel de articulação e monitoramento das atividades realizadas no âmbito da

APA, oferecendo apoio ao processo de planejamento, que deve ser de responsabilidade do poder público que criou a APA. Para tanto, é fundamental que o colegiado seja consultado sobre os licenciamentos no interior da APA.

O processo de licenciamento gera duas situações distintas:

- a. em que não se exige EIA-RIMA;
- b. em que se exige EIA-RIMA

No primeiro caso, duas são as possibilidades de participação do colegiado:

- o DAIA convida o colegiado a se manifestar sobre **todos** os pedidos de licenciamento;
- o DAIA informa ao colegiado os pedidos feitos, e o colegiado pode **solicitar vistas** daqueles que considerar mais problemáticos;

Em relação a participação do colegiado no processo de licenciamento quando não se exige EIA-RIMA, há questões importantes levantadas pelos entrevistados do setor público. São elas:

- i. a competência do DAIA para emitir licenças, quando não há necessidade de EIA-RIMA, seria questionada se ele tivesse que solicitar parecer do colegiado;
- ii. há especificidade técnica para se manifestar sobre assuntos ambientais, o que exige uma 'expertise' que muitos dos membros do colegiado não têm;
- iii. a capacidade operacional do colegiado em dar resposta a um número muito grande de solicitações é pequena, o que faria com que os processos de licenciamento se tornassem mais demorados

São questões pertinentes, que precisam ser enfrentadas. Todavia, parte delas esconde, sob a argumentação técnica, a baixa disposição do corpo de funcionários em compartilhar com a sociedade civil parte das prerrogativas que, até aqui, lhe são exclusivas.

A consulta ao colegiado não pode ser interpretada como um pedido de 'permissão' do DAIA ao colegiado, para poder conceder a licença. Ao contrário, deve ser considerada como a contribuição de uma estrutura que, ao menos em tese, possui conhecimento específico sobre a área, uma área que o Estado resolveu preservar, transformando-a em APA, por possuir algum atributo especial. Emitir licenças para empreendimentos realizados em APAs, baseado apenas em informações do RAP e nas normas legais disponíveis, que são gerais, é desconsiderar a especificidade representada pela Unidade de Conservação.

APAs, baseado apenas em informações do RAP e nas normas legais disponíveis, que são gerais, é desconsiderar a especificidade representada pela Unidade de Conservação.

A competência técnica para o colegiado emitir pareceres é de fato uma questão que precisa ser enfrentada, e há meios para isto. Um colegiado institucionalmente fortalecido possui maior legitimidade para construir pontes com Universidades e Centros de Pesquisa. Colegiados fragilizados terão maior dificuldade em fazê-lo. De qualquer forma, esta é uma situação que não se resolve no curto prazo, e que resultará da própria capacidade de articulação do colegiado, mas que não justifica sua exclusão, à priori, do processo de consulta.

A capacidade operacional do colegiado em responder a quantidade de demandas do DAIA é também uma questão relevante. Há que se analisar o quanto este número é realmente significativo. Além disso, sempre existe a possibilidade de que sejam desenvolvidas ações em paralelo, reduzindo-se os tempos de tramitação.

No caso de empreendimentos para os quais é necessário EIA-RIMA, a consulta ao colegiado deveria ser regra. Em verdade, após o episódio de reversão da decisão do CONSEMA, relatado por E1, isto provavelmente deva estar ocorrendo. Consolidar esta prática na forma de uma regulamentação interna seria uma boa iniciativa³.

Criar o colegiado antes da regulamentação da APA, como sugerem alguns dos técnicos da SMA, pode realmente ser uma alteração interessante. Da mesma forma, apoiar os novos conselheiros com cursos de capacitação, de elaboração de projetos etc, é importante. Entretanto, não se deve esperar que elas sejam suficientes para que o colegiado componha os recursos necessários à sua consolidação. Há que se ter claro que elas não substituem a responsabilidade da SMA com o colegiado.

A criação a figura do 'gerente de APA', nos moldes do IBAMA, especialmente nos anos iniciais de funcionamento do colegiado, também pode ser uma iniciativa interessante. Entretanto, não há indício objetivo de que a SMA esteja pensando seriamente nesta possibilidade. Além disso, o próprio SNUC institui a figura do 'órgão gestor', em Unidade de Conservação, aproximando-se da iniciativa paulista.

Colegiados Gestores de APAs são experiências muito novas, com as quais todos ainda estão aprendendo. Fazer, por exemplo, com que os perímetros das APAs de Jundiá e Cabreúva coincidam com os limites dos municípios, mostrou-se uma iniciativa difícil de ser efetivada, embora a idéia seja interessante, por não considerar que esta implantação exige

³ não foi possível confirmar se isto já está ocorrendo

uma articulação permanente com as estruturas municipais responsáveis pelo Plano Diretor do Município, tarefa difícil de ser conduzida.

A responsabilidade pelo colegiado é da SMA, e não faz sentido exigir que ele ‘prove’ sua importância. A falta de um apoio mais claro e efetivo da SMA ao colegiado se traduz em perda de legitimidade, tanto perante os demais órgãos da administração pública, quanto perante a sociedade em geral, gerando incertezas que trazem, como consequência provável, a diminuição da disposição da sociedade civil em continuar participando.

Isto posto, é oportuno retomar a questão de pesquisa que orientou todo o desenvolvimento desta tese:

“os Colegiados Gestores têm se constituído em instrumento efetivo na gestão das APAs da Várzea do Tietê, Parque e Fazenda do Carmo, e Jundiá – Cabreúva?”

Ainda que a maioria dos entrevistados entenda o Colegiado Gestor como uma iniciativa importante e positiva, a análise geral dos três casos aponta para a direção oposta ou seja, os Colegiados Gestores existentes no estado de São Paulo não têm se constituído num instrumento efetivo para a gestão das referidas APAs. Esta efetividade fica comprometida pois o colegiado é uma institucionalidade que:

- 1º. não é sequer consultivo⁴;
- 2º. precisa criar as condições para ser ouvido pelos órgãos responsáveis pelo processo de licenciamento ambiental do Estado, e pelos demais órgãos públicos, quer municipais, quer estaduais;
- 3º. não controla nenhum aparato administrativo: não tem sede, não tem pessoal, não tem telefone, não tem computador etc, e quando tem acesso a qualquer um desses recursos é pelo ‘favor’ de alguma município ou algum órgão público;
- 4º. não dispõe de nenhum recurso financeiro; e
- 5º. é sustentado por uma participação voluntária.

Mantido este quadro, esperar que o colegiado se constitua numa estratégia efetiva na gestão de Áreas de Proteção Ambiental é dar **murro em ponta de faca** ou seja, é uma expectativa que possui forte possibilidade de não se realizar, uma vez que as condições institucionais necessárias para dar suporte à sua ação mostram-se demasiadamente frágeis.

⁴ exceção feita ao conselho da APA do Carmo

10.2 Sugestões

Este conjunto de sugestões representa um esforço de produzir direções de intervenção, com vistas à consolidação do Colegiado Gestor como estratégia de gestão de APAs. Foi construído ao longo do desenvolvimento da tese como resultado direto das entrevistas e das análises delas decorrentes, à luz da literatura utilizada. Neste sentido pode-se dizer que os entrevistados são, em boa medida, co-autores, ainda que não sejam co-responsáveis por eventuais impropriedades que possam conter.

Representam, portanto, um ponto de partida para o debate futuro. São elas:

Sugestões de natureza institucional:

- a. Criação, no âmbito do CONSEMA, de um grupo para avaliar a experiência dos Colegiados Gestores de APAs já implementados, bem como as iniciativas que estão sendo tomadas em relação às demais APAs;
- b. Criação, no âmbito do CONSEMA, de uma representação dos Colegiados Gestores de APAs;
- c. Criação, no âmbito do CONSEMA, de uma regulamentação e/ou, de uma portaria interna, no âmbito da SMA, indicando que os Colegiados Gestores devem ser ouvidos em processos de licenciamento de empreendimentos realizados em APAs;
- d. Participação dos Colegiados Gestores nos processos de licenciamento limitados ao Relatório Ambiental Preliminar (RAP), com a criação, no âmbito da SMA, de grupo técnico para estudar as condições desta participação;
- e. Informação ao CONSEMA, por parte do DAIA, dos pedidos de licenciamento que fossem solicitados em área de APA, mesmo que dispensem EIA-RIMA;
- f. Criação de um 'Fórum de representantes em Colegiados Gestores de APAs', a ser organizado pela SMA, com a finalidade de compartilhar experiências e articular as diversas demandas, bem como facilitar o acesso dos representantes dos colegiados aos diversos níveis da esfera pública;

- g. Estruturação de iniciativas junto aos deputados, em especial por parte da sociedade civil, para destinar recursos específicos à consolidação dos colegiados;
- h. Alteração nos decretos que regulamentam os colegiados, tornando 'consultivos' os da APA da Várzea do Tietê e da APA de Jundiá – Cabreúva, e mantendo esta condição aos que forem criados no futuro;
- i. Criação, no âmbito dos Comitês de Bacia, Câmaras Técnicas de Unidades de Conservação, como forma de constituir um canal de comunicação direto entre os colegiados e os comitês, mantendo as identidades de ambos;
- j. Criação, no âmbito do DAE/SMA, de uma área que esteja dedicada ao contato com os colegiados no sentido de agilizar a comunicação destes com os diversos órgãos da administração pública e acompanhar sua dinâmica e dificuldades [proposta de E18];

Sugestões de natureza administrativa:

- a. Criação de uma estrutura administrativa mínima, oferecida pelo poder público estadual, composta por: secretaria, computador, telefone, recurso para correio;
- b. a SMA deveria incentivar que a presidência do colegiado fosse exercida por representante da sociedade civil;

Sugestões gerais:

- a. realização de articulações junto à FAPESP, Comitês de Bacia, Ministério do Meio Ambiente e órgão internacionais, para o financiamento da elaboração do Relatório de Qualidade Ambiental para todas as APAs que possuem colegiado;
- b. oferecimento de cursos de capacitação e reciclagem aos membros dos Colegiados Gestores [proposta dos próprios entrevistados, da SMA]
- c. para as APAs localizadas em áreas onde exista produção agrícola, a possibilidade de criação de um SELO APA, certificado, etc..

- d. procedimentos informatizados para mecanismos de busca sobre leis, mapas e demais informações que facilitem a tomada de decisão ambiental [proposta de E21]

Espera-se que uma melhor compreensão dos aspectos envolvidos na criação, estruturação, funcionamento e consolidação dos Colegiados Gestores de APAs, e as ações daí decorrentes, possa contribuir para o aprimoramento desta estratégia de gestão, tão necessária para lidar com os desafios da preservação ambiental.

ANEXO A

(fluxograma simplificado do processo de licenciamento ambiental)

ANEXO B

Cópia da Lei 5.000, de 22 de dezembro de 1999, Município de Mogi das Cruzes, que
‘Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais a imóveis que se encontram em Áreas de
Proteção Ambiental, e dá outras providências’.

Município de Mogi das Cruzes

LEI Nº 5.000, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1999

(Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais a imóveis que se encontram em áreas de proteção ambiental, e dá outras providências).

O PREFEITO MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES,

Faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu promulgo a seguinte lei:

Art. 1º Os imóveis revestidos de vegetação arbórea nativa da Mata Atlântica, primária ou secundária, nos estágios médio ou avançado de regeneração, terão um desconto de até 100% no Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, na mesma proporção da área de mata preservada, localizados na:

I - Área de Proteção aos Mananciais, de que trata a Lei Estadual nº 1.172/76;

II - Área contida na abrangência da Lei Estadual nº 4.529/85 que disciplina o uso e ocupação do solo da Serra do Itapety;

III - Área de Proteção Ambiental da Várzea do Rio Tietê, de que trata a Lei Estadual nº 5.598/87 e respectivo regulamento.

§ 1º As áreas alagadas, alagáveis, incluindo as lagoas marginais, com solo hidromórfico que não apresentem condições físicas de sustentação para o desenvolvimento de espécies arbóreas, porém apresentem vegetação arbustiva herbácea nativa, terão os mesmos benefícios do *caput* deste artigo.

§ 2º O cálculo para o desconto de que trata o presente artigo será aplicado em consonância com o índice de área preservada, pela utilização da seguinte fórmula:

$$\text{Desconto no Imposto (\%)} = \frac{\text{área preservada do imóvel}}{\text{área total do imóvel}} \times 100$$

Art. 2º Os imóveis localizados nas Áreas de Proteção Ambiental - APA da várzea do rio Tietê, na área de Proteção aos Mananciais e nas Áreas abrangidas pela Lei Estadual 4.529/85, que trata do uso e ocupação do solo da Serra da Itapety, que não apresentarem cobertura vegetal arbórea nas condições ambientais exigidas, (estágio pioneiro ou secundário no estágio inicial) poderão ser reflorestados através de projeto de recomposição florística ou de enriquecimento arbóreo com espécies nativas da Mata Atlântica, na proporção de área a ser efetivamente preservada, obtendo-se o desconto de até 100% do Imposto Predial e Territorial Urbano conforme tabela abaixo e pela utilização da seguinte fórmula:

Município de Mogi das Cruzes

LEI Nº 5.000/99 – FLS. 2

- I) 50% no 1º ano - implantação do projeto
- II) 60% no 2º ano - manutenção do projeto
- III) 70% no 3º ano - acompanhamento do projeto
- IV) 80% no 4º ano - acompanhamento do projeto
- V) 90% no 5º ano - acompanhamento do projeto
- VI) 100% no 6º ano - término do projeto

Desconto no Imposto (%) = $\frac{\text{área protegida do imóvel} \times 50/60/70/80/90/100}{\text{área total do imóvel}}$

§ 1º Os projetos deverão ser previamente aprovados pelo órgão ambiental da Prefeitura Municipal e, quando for o caso, pelos órgãos ambientais do Estado ou da União.

§ 2º O benefício de que trata este artigo estará vinculado a um Termo de Compromisso que será assinado pelos interessados, perante a autoridade municipal, sob pena de revogação.

§ 3º O descumprimento, no todo ou em parte, do Termo de Compromisso, implicará no lançamento integral do IPTU, a partir do exercício em que for constatada a infração, com a incidência de todos os acréscimos legais, vedada a apresentação de novo projeto pelo período de 5 (cinco) anos.

Art. 3º A concessão do desconto de que trata esta lei fica condicionada à apresentação de requerimento anual pelo proprietário titular do domínio útil ou possuidor do imóvel, o qual deverá ser protocolado, impreterivelmente, até o último dia útil do mês de janeiro do exercício a partir do qual se pretenda a aplicação do desconto.

Parágrafo único - O pedido será instruído com parecer técnico da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos - SMOSU juntamente com o Departamento Municipal do Meio Ambiente, quanto à observância da legislação Federal, Estadual e Municipal, das exigências relacionadas com a preservação da vegetação de porte arbóreo, e submetido a despacho decisório do Chefe do Executivo.

Município de Mogi das Cruzes

LEI Nº 5.000/99 – FLS. 3

Art. 4º Os descontos concedidos na forma desta lei, poderão ser suspensos por simples despacho do Prefeito Municipal, quando não observadas as disposições legais de preservação das áreas beneficiadas, ou o abandono do projeto de que trata o artigo 2º desta lei.

Art. 5º Entende-se por vegetação da Mata Atlântica primária ou secundária em estágios médio e avançado de regeneração, exigidos no artigo 1º desta lei, a vegetação que apresente as características mencionadas nos parágrafos a seguir:

§ 1º Considera-se vegetação primária, aquela vegetação de máxima expressão local, com grande diversidade biológica, sendo os efeitos das ações antrópicas mínimas, a ponto de não afetar significativamente suas características originais de estrutura e de espécies.

§ 2º Considera-se vegetação secundária em estágio médio de regeneração, a vegetação que apresenta as seguintes características:

I - fisionomia florestal, apresentando árvores de vários tamanhos;

II - presença de camadas de diferentes alturas, com cobertura variando de aberta a fechada, podendo a superfície da camada superior ser uniforme e parecer árvores emergentes;

III - dependendo da localização da vegetação a altura das árvores pode variar de 4 a 12m e o diâmetro na altura do peito-DAP médio pode atingir 20 cm. A distribuição diamétrica das árvores apresenta amplitude moderada, com predomínio de pequenos diâmetros podendo gerar razoável produto lenhoso;

IV - epífitas aparecem em maior número de indivíduos e espécies (líquens, musgos, hepáticas, orquídeas, bromélias, cactáceas, piperáceas, etc.), sendo mais abundantes e apresentando maior número de espécies no domínio da Floresta Ombrófila;

V - trepadeiras, quando presentes, são geralmente lenhosas;

VI - a serrapilheira pode apresentar variações de espessura de acordo com a estação do ano e de um lugar para o outro;

VII - no subosque (sinúsias arbustivas) é comum a ocorrência de arbustos ombrófilos principalmente de espécies de rubiáceas, mirtáceas, melastomatáceas e meliáceas;

VIII - a diversidade biológica é significativa, podendo haver em alguns casos a dominância de poucas espécies, geralmente de rápido crescimento. Além destas, podem estar surgindo o palmito (*Euterpe edulis*), outras palmáceas e samambaias;

Município de Mogi das Cruzes

LEI Nº 5.000/99 – FLS. 4

§ 3º Considera-se vegetação secundária em estágio avançado de regeneração, a vegetação que apresenta as seguintes características:

I - fisionomia florestal fechada, tendendo a ocorrer distribuição contígua de copas, podendo o dossel apresentar ou não árvores emergentes;

II - grande número de estratos, com árvores, arbustos, ervas terribulas, trepadeiras, epífitas, etc., cuja abundância e número de espécies variam em função do clima e local. As copas superiores, geralmente, são horizontais amplas;

III - as alturas máximas ultrapassam 10 m, sendo que o DAP médio dos troncos é sempre superior a 20 cm. A distribuição diamétrica tem grande amplitude, fornecendo bom produto lenhoso;

IV - epífitas estão presentes em grande número de espécies e com grande abundância, principalmente na Floresta Ombrófila;

V - trepadeiras são geralmente lenhosas (leguminosas, bignoniáceas, compostas, malphiguiáceas e sapocindáceas, principalmente), sendo mais abundantes e mais ricas em espécies na Floresta Estacional;

VI - a serrapilheira está presente, variando em função do tempo e da localização, apresentando intensa decomposição;

VII - no subosque os estratos arbustivos e herbáceos aparecem com maior ou menor frequência, sendo os arbustivos preponderantes aqueles já citados para estágio médio e o herbáceo formado predominantemente por bromeliáceas, aráceas, marantáceas e heliconiáceas, notadamente nas áreas mais úmidas.

VIII - a diversidade biológica é muito grande devido à complexidade estrutural e ao número de espécies.

Art. 6º Ficam revogados os artigos 5º e 6º da Lei nº 4.127, de 22 de dezembro de 1993, bem como o parágrafo único do artigo 4º da Lei nº 4.588, de 26 de dezembro de 1996.

Art. 7º Esta lei será regulamentada no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 8º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES,
em 22 de dezembro de 1999, 439º da Fundação da Cidade de Mogi das Cruzes.

WALDEMAR COSTA FILHO

Prefeito Municipal

Município de Mogi das Cruzes

LEI Nº 5.000/99 – FLS. 5

JOSE MARIA COELHO
Secretário de Governo

LAERTE MOREIRA
Secretário Municipal para Assuntos Jurídicos

LUCAS TADEU GOMES
Secretário Municipal de Finanças

JAMIL HALLAGE
Secretário Municipal de Obras
e Serviços Urbanos

VANDERLEI CONSTANCE
Secretário Municipal de Planejamento

MINOR HARADA
Secretário Municipal de Agricultura, Abastecimento,
Meio Ambiente, Indústria e Comércio

Registrada na Secretaria de Governo - Departamento
Administrativo e publicada no Quadro de Editais da Portaria Municipal em 22 de
dezembro 1999.

ANEXO C

Cópia da Lei 5.118, de 22 de setembro de 2000, Município de Mogi das Cruzes, que
'dispõe sobre parâmetros urbanísticos para uso e ocupação do solo na Zona de Uso Controlado –
ZUC, estabelecida pelo Decreto Estadual nº 42.837, de 3 de fevereiro de 1998)

Município de Mogi das Cruzes

LEI Nº 5.118, DE 22 DE SETEMBRO DE 2000

(Dispõe sobre parâmetros urbanísticos para uso e ocupação do solo na Zona de Uso Controlado – ZUC, estabelecida pelo Decreto Estadual nº 42.837, de 3 de fevereiro de 1998).

O PREFEITO MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES;
FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DECRETA E EU
PROMULGO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Ficam regulamentados os parâmetros urbanísticos na Zona de Uso Controlado – ZUC da Área de Proteção Ambiental da Várzea do Rio Tietê.

Parágrafo único – O perímetro da Zona de Uso Controlado – ZUC fica estabelecido no Município de Mogi das Cruzes, conforme a delimitação constante no Decreto Estadual nº 42.837, de 3 de fevereiro de 1998.

Art. 2º As restrições de ocupação são as seguintes:

1. Índices Urbanísticos:

- 1.1 Taxa de Ocupação.....25%
- 1.2 Coeficiente de Aproveitamento.....0,5
- 1.3 Índice de Elevação.....2

2. Parâmetros de Implantação:

- 2.1 Recuos:
 - 2.1.1 frontal.....5,00m
 - 2.1.2 lateral.....2,00m (um dos lados)
 - 2.1.3 fundo.....10,00m
- 2.2 Lote mínimo.....1.500,00m²
- 2.3 Frente mínima.....20,00m

3. Taxa de Permeabilização.....50%

Art. 3º Serão permitidas na Zona de Uso Controlado – ZUC da Área de Proteção Ambiental da Várzea do Rio Tietê ora instituída, as subcategorias: RES-1, COS-1, COS-2, COS-3, COS-5, COS-6, COS-7, COS-8, COS-9, COS-13 (somente o código 61.10.00), COS-14, INS-1, INS-2, ESP-3, ESP-3.1, ESP-3.2, ESP-3.3, ESP-3.4, ESP-3.5, ESP-3.6, ESP-3.7, ESP-3.8, ESP-3.9, ESP-5.1, conforme Anexo X, Tabela X-2 da Lei Municipal 4.821, de 13 de outubro de 1998 e suas alterações.

Município de Mogi das Cruzes

LEI Nº 5.118/00 – FLS. 02

Art. 4º Não se aplica ao zoneamento a que alude o artigo 1º desta lei, o item 7 do Anexo X, Tabela X-1 da Lei Municipal que dispõe sobre o Ordenamento do Uso do Solo vigente, onde estabelece que dos três índices urbanísticos deverão ser atendidos no mínimo dois, qualquer que seja a zona em que se situe um imóvel, com exceção dos lotes preexistentes inferiores a 250,00m², que possuam registro da área onde a edificação deverá ter no máximo 60,00m².

Art. 5º Na faixa “Non Aedificandi” ao longo das águas correntes e dormentes, será exigido o distanciamento previsto no artigo 2º da Lei Federal 7.803, de 15 de julho de 1989, sendo que os distanciamentos constantes do Inciso III do Artigo 4º da Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979, serão admitidos somente com anuência do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis ou de outro órgão governamental que vier a ser designado.

Art. 6º Fica proibida a criação de Corredores de Uso Múltiplo na Zona de Uso Controlado da Área de Proteção Ambiental da Várzea do Rio Tietê.

Art. 7º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES, em
22 de setembro de 2000, 440 da Fundação da Cidade de Mogi das Cruzes.

WALDEMAR COSTA FILHO
Prefeito Municipal

JOSE MARIA COELHO
Secretário de Governo

LAERTE MOREIRA
Secretário Munic. para Assuntos Jurídicos

JAMIL HALLAGE
Secretário Municipal de Obras
e Serviços Urbanos

Registrada na Secretaria de Governo - Departamento
Administrativo e publicada no Quadro de Editais da Portaria Municipal em 22 de
setembro de 2000.

ANEXO D

Cópia do BOLETIM INFORMARIVO 01/2000, produzido pelo Colegiado Gestor da
APA Jundiaí – Cabreúva.

Quem escolheu Cabreúva ou Jundiá para morar, talvez não saiba que pertence ao seleto grupo de pessoas que vivem em cidades que são **Áreas de Proteção Ambiental**.

E o que isto significa?

Significa, que moram em cidades especiais do ponto de vista ambiental. São lugares onde os **recursos naturais**, pelas suas excepcionais características de flora, fauna ou mesmo estéticos, necessitam de cuidados especiais, para sua preservação, garantindo melhor qualidade de vida à população.

APA quer dizer: **Área de Proteção Ambiental**. São instituídas por Lei Federal ou Estadual com objetivo de preservar áreas com atributos naturais de interesse público. No caso de Jundiá e Cabreúva, ela foi criada visando a proteção da Serra do Japi, pertencente ao domínio da Mata Atlântica, patrimônio ambiental mundialmente reconhecido, englobando aqui sua fauna e flora, e a proteção de mananciais de abastecimento público.

Você não acha que, sendo estas áreas tão importantes para o nosso bem estar, elas merecem nosso esforço para continuarem preservadas, nos fornecendo ar puro, água boa, equilíbrio climático e lindas paisagens.

Colegiado Gestor

Foi pensando em garantir a proteção das APAS que o Estado criou, também o Colegiado Gestor da APA.

Este colegiado é formado por representantes do Estado, dos Municípios envolvidos e pela sociedade civil organizada, na proporção de 1/3 do número de membros para cada representação. A função de membro do colegiado não é remunerada, sendo considerada de relevante interesse público. O colegiado atua propondo planos, programas, projetos e ações aos órgãos públicos, às organizações não governamentais e à iniciativa privada com o objetivo de garantir os atributos ambientais e a manutenção dos recursos naturais existentes nas APAs. Se você deseja fazer alguma sugestão ou crítica procure-nos. Encaminhe, suas idéias ou críticas por escrito aos:

Representantes da APA.

Em Jundiá: À Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente
Avenida da Liberdade, s/nº - 5º andar - Ala Sul

Em Cabreúva: À Casa da Agricultura - Av. Marciano Xavier de Oliveira, 476

Apoio

Governo do Estado de São Paulo
Prefeitura do Município de Cabreúva
Prefeitura do Município de Jundiá
Sociedade Civil Organizada

ZONEAMENTO AMBIENTAL - APA JUNDIAÍ/CABREÚVA - DECRETO Nº 43.284 DE 03/07/98

ZONA	ZVS - Zona de Vida Silvestre, destinada à proteção da mata atlântica e da biota nativa, para garantir a manutenção e a reprodução das espécies e a proteção do habitat de espécies raras, endêmicas, em perigo ou ameaçadas de extinção.	ZCVS - Zona de Conservação da Vida Silvestre, destinada à conservação da mata atlântica, da vegetação rupestre e da biota nativa, para garantir a manutenção e a reprodução das espécies e a proteção do habitat de espécies raras, em perigo ou ameaçadas de extinção.	ZCH - Zona de Conservação Hídrica, destinada à proteção e conservação da qualidade e quantidade dos recursos hídricos superficiais utilizados para o abastecimento público.	ZRM - Zona de Restrição Moderada, destinada à proteção dos remanescentes de mata nativa e das várzeas não impermeabilizadas.
LOCAL	Em qualquer lugar que se encontre, compreende as florestas e as demais formas de vegetação naturais e as Áreas de Preservação Permanente (APP) definidas no Código Florestal.	Compreende toda a Serra do Japi no Município de Jundiaí e também a região do Bananal em Cabreúva.	Abrange as bacias do rio Jundiaí-Mirim, os riberões Caxambu e as nascentes do Rio Capivari. Em Jundiaí os bairros do Traviú, Currupina, Rio Acima, Ivoiturucaia Chácaras Maltoni, Represa, Vale Azul, Caxambu, Nova Odessa, Marco Leite, e parte do Medeiros. Em Cabreúva os riberões Cabreúva e Pirai, compreendendo os bairros do Jacaré, Bonfim, Cururu, Pinhal e Cal.	Corresponde às áreas urbanizadas dos municípios: Em Jundiaí: Bairro do Poste, Jd. Sta. Gertrudes, Fazenda Grande, Tulipas, Setor Industrial, Distrito Industrial, Torres de São José, Vila Hortolândia, Vila Maringá, Vila Rami, Vila Arens, Vila Progresso, Pq. do Colégio, Pq. Eloy Chaves, Ermida, Malota, Jardim Samambaia, Jd. do Lago, etc. Em Cabreúva: Centro Histórico e Adjacências
USOS	•Obras, empreendimentos e atividades de utilidade pública ou interesse social que comprovadamente não possam localizar-se em outra área; •Supressão de pequenos fragmentos florestais, a critério do órgão ambiental, para garantir-se a implantação de atividades compatíveis com os objetivos dessas áreas; •Manejo sustentado da vegetação primária nos estágios médios e avançado de regeneração, desde que licenciado pela SMA e respectivo plano de manejo.	•Loteamentos habitacionais cujos lotes tenham área superior a 20.000 m²; •A utilização e o manejo do solo agrícola para atividades agrossilvopastoris devem ser compatíveis com a capacidade de uso do solo adotando-se técnicas adequadas para evitar o desencadeamento de processos erosivos e a contaminação dos aquíferos pelo uso inadequado de agrotóxicos.	Execução de empreendimentos, obras e atividades desde que: •não prejudique a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos a serem utilizados para abastecimento público; •não provoque o assoreamento dos corpos d'água; •garanta a infiltração das águas pluviais no solo, através da manutenção de pelo menos 50% da área livre ou de sistema equivalente de absorção de água no solo. Aplicado a empreendimentos, obras e atividades implantadas ou a serem implantadas em terrenos com área igual ou superior a 2.000 m²; •Lançamento de despejos dos sistemas de tratamento de efluentes, nos corpos d'água de Classe 2, são tolerados, desde que não contribuam para ultrapassar os limites estabelecidos para essa classe em nenhum ponto ou trecho do corpo receptor.	•Na Bacia do Rio Jundiaí, à jusante da área urbanizada do Município de Jundiaí, conforme delimitado no Decreto nº 43.284/98, são permitidos empreendimentos desde que: a) não afetem os remanescentes da mata nativa; b) não provoquem erosão e assoreamento dos corpos d'água; c) garantam a infiltração das águas pluviais no solo, através da manutenção de pelo menos 50% de área livre ou de sistema equivalente de absorção de água no solo. Aplicado em obras, atividades e empreendimentos implantados ou a serem implantados, em terrenos com área 1 ou superior a 2.000 m².
VEDADO	•Supressão de qualquer forma de vegetação, salvo para a realização de obras, empreendimentos "permissíveis sob controle".	•Atividades industriais e as minerárias, observado o disposto nos artigos 176 e 225 da Constituição Federal; •Instalações destinadas à necrópoles; •Instalações para o tratamento e a disposição de resíduos sólidos de qualquer natureza; •Loteamentos habitacionais cujos lotes impliquem, na supressão de vegetação rupestre, mata atlântica e da biota nativa, salvo se o lote tiver área superior a 20.000 m².	•Extração de areia, para fins comerciais em leito de rio, observado o disposto nos artigos 176 e 225 da Constituição Federal; •Disposição de resíduos sólidos de Classe I Resíduos Perigosos - NBR 10.004.	
EXCETO	•O licenciamento para a supressão de vegetação "permissível sob controle" condiciona-se a preservação, pelo interessado, de área equivalente ao dobro daquela a ser suprimida, que deverá possuir vegetação semelhante, ou ser revegetada, a critério da SMA, e garantida a sua manutenção.	•A execução de empreendimentos, obras e atividades permitidas na Zona de Conservação de Vida Silvestre, ou a ampliação dos regularmente existentes, é condicionada à manutenção ou recomposição da vegetação nativa em área correspondente a 50% da área do imóvel, exceto atividades agrossilvopastoris, que devem ter seu uso e manejo compatíveis com a capacidade do solo.	•Os novos parcelamentos do solo devem atender as diretrizes estabelecidas de acordo com os planos diretores e leis municipais de uso e ocupação do solo e a observância do disposto no Decreto nº 33.499/91; •O rio Jundiaí-Mirim e seus afluentes são enquadrados como classe 1 e o rio Capivari, os riberões Cabreúva, Pirai e Caxambu e seus afluentes são enquadrados como classe 2. Qualquer trecho destes que apresentar padrão de qualidade inferior aos estabelecidos por lei, os responsáveis deverão apresentar Plano de Recuperação à CETESB.	•Os remanescentes de vegetação da Mata Atlântica nos estágios médio e avançado de regeneração existentes na Zona de Restrição Moderada podem sofrer bosqueamento, segundo projeto aprovado pela SMA; •A supressão, quando comprovadamente necessária de remanescentes de vegetação da Mata Atlântica nos estágios médio e avançado de regeneração existentes na ZRM, em áreas inferiores a 10.000 m² condiciona-se à recomposição vegetal de área equivalente ao dobro da área suprimida, no perímetro da respectiva APA, segundo projeto aprovado pela SMA.

IMPORTANTE: Em qualquer região da APA:

- É vedado o lançamento de efluentes líquidos sanitários ou industriais, sem o devido tratamento e o regular licenciamento ambiental, em qualquer corpo d'água ou no solo;
- O item anterior não se aplica aos corpos d'água cuja classificação não permita o lançamento de efluentes mesmo quando tratados;
- Os resíduos sólidos de qualquer natureza devem ser tratados e dispostos adequadamente, segundo o respectivo licenciamento ambiental;
- Condiciona-se ao "Licenciamento Ambiental, a realização de obras, empreendimentos e atividades, tais como: loteamentos, desmembramentos, condomínios, sub-divisão de imóveis rurais, etc, bem como, a ampliação quando permitida, daqueles regularmente existentes;
- Havendo interferência ou utilização, sob qualquer forma dos recursos hídricos, inclusive nas áreas de várzeas, deve ser obtido o direito de uso junto ao DAEE;
- As soluções urbanísticas para a ocupação de lotes não devem implicar na supressão da mata nativa primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração.

O texto original do decreto pode ser encontrado em qualquer dos órgãos abaixo:

Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente de Jundiaí: (11) 7392-8877

Prefeitura do Município de Cabreúva: (11) 7808-4227.

Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental - Cetesb - Agência de Jundiaí: (11) 7396-0985

Policia Florestal e de Mananciais: (11) 7397-1811

Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais - DEPRN - (11) 7396-7685

Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE - (19) 242-6591

No próximo Boletim, estaremos apresentando um texto específico sobre a Zona de Restrição Moderada. Retire o seu exemplar, nos mesmos locais de entrega destes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Ab'SÁBER, Aziz N. (1998). *Patrimônio Natural: motivos do tombamento*. In: *O Patrimônio Natural Serra do Japi: riscos e ações para a preservação*. Jundiaí: Instituto Serra do Japi.
2. ALAVARENGA, Scheila (1997). *Análise das Áreas de Proteção Ambiental enquanto instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente: o caso da APA-Corumbataí*. São Carlos, Dissertação de Mestrado, USP/São Carlos
3. ALMEIDA, Luciana T. de (1998). *Política Ambiental: uma análise econômica*. Campinas: Papirus / São Paulo: Fundação Editora da UNESP. p.15
4. ARRETCHE, Marta T. S. (1996). *O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.31.
5. BAUM, Joel A. C. (1998). *Ecologia Organizacional*. In Clegg, Stewart R.; Hardy, Cynthia & Nord, Walter R. (org): *Handbook de Estudos Organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Editora Atlas, vol. 1, p. 137-195
6. BERGER, Johannes (1994). *The Economy and the Ecology*. In: *The Handbook of Economic Sociology*; Smelser, Neil and Swedberg, Richard (Editors). Princeton, Princeton University Press, p. 766-797.
7. BERTERO, Carlos O. (1998). *Nota Técnica: Teoria da Contingência Estrutural*. In Clegg, Stewart R.; Hardy, Cynthia & Nord, Walter R. (org): *Handbook de Estudos Organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Editora Atlas, vol. 1, p. 134-136
8. BLECHER, Bruno (Editor) (1995). *Abelha pode multiplicar lucro no campo*. CADERNO AGROFOLHA, Jornal Folha de São Paulo, 13/jun, pag.1.
9. BOBBIO, Norberto et. alli. (1991). *Dicionário de Política*. Brasília/DF: Editora UnB, vol. 2.
10. BOURDIEU, Pierre (1997). *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Tradução Mariza Corrêa, Campinas/SP : Editora Papirus.
11. BRITO, Maria Cecília W. de. (1996 : 14) *Unidades de Conservação no Brasil: intenções e resultados*. In: *Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)*. Adriana Ramos e João Paulo Capobianco (organizadores). Documentos ISA nº 01. Instituto Socioambiental, outubro.

12. BRYMAN, A. (1989). *Research methods and organization studies*. London : Unwin Hyman
13. CABRAL, Nájila R. A. J. & SOUZA, Marcelo P. de (2002). *Áreas de Proteção Ambiental: planejamento e gestão de paisagens protegidas*. São Carlos : RiMa.
14. CAMPOMAR, M. C. (1991). *Do uso de 'estudo de caso' em pesquisas para dissertações e teses em administração*. São Paulo, Revista de Administração, v.26, nº 3, jul.-set., p. 95-97.
15. CHAMPAGNE, Patrick (1998). *Formar a opinião: um novo jogo político*. Trad. Por Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis : Editora Vozes
16. CHAVES, Antônio (1977). *Direito de Propriedade*. In: *Enciclopédia Saraiva de Direito*, coordenação prof. Limongi França, São Paulo, Saraiva, 267-279.
17. CHIAVENATO, Idalberto (1983). *Introdução a Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Editora McGraw-Hill. Capítulo 5
18. COLEMAN, James S. (1994). *A rational choice perspective on economic sociology*. In: *The Handbook of Economic Sociology*; Smelser, Neil and Swedberg, Richard (Editors). Princeton, Princeton University Press, p. 166-180.
19. COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS (1994). *Documentos do Workshop 'Políticas de Unidades de Conservação'*, promovido pelo Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, no período de 29/11 a 02/12/94 - Brasília, Câmara dos Deputados.
20. DEMSETZ, Harold (1985). *The structure of corporate ownership: causes and consequences*. Journal of Political Economy, vol. 93, no. 6
21. DiMAGGIO, Paul J. & POWELL, Walter W. (1991). *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality*. In: Powell, Walter W. & DiMaggio (editors) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago : The University of Chicago Press, p.63-82
22. DiMAGGIO, Paul J. & POWELL, Walter W. (editors) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago : The University of Chicago Press, p1-38
23. DONADONE, Julio C. & GRÜN, Roberto (2001). *Participar é preciso! Mas de que maneira?* Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 16, número 47, outubro.
24. DONALDSON, Lex (1998). *Teoria da Contingência Estrutural*. In Clegg, Stewart R.; Hardy, Cynthia & Nord, Walter R. (org): *Handbook de Estudos Organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Editora Atlas, vol. 1, p. 105-133

25. DUGGER, William M. (1995). *Douglass C. North's New Institutionalism*. Journal of Economic Issues, vol. XXIX, nº 2, June, 453-458.
26. ECO, Humberto (1991). *Como se faz uma tese*. São Paulo : Editora Perspectiva S.A.
27. EISENHARDT, K. M. (1989). *Building theory from case study research*. Academy of Management Review, v.4, no. 14, p.532-50 *apud* MARTINS, Roberto A. (1999). *Sistema de medição de desempenho: um modelo para a estruturação do uso*. São Paulo : Escola Politécnica /USP – Departamento de Engenharia de Produção. (Tese de Doutorado)
28. ELIAS, Norbert (2001). *Norbert Elias por ele mesmo*. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
29. ELLICKSON, Robert C. (1993). *Property in Land*. The Yale Law Journal, vol. 102, p.1315-1400
30. FERREIRA, Aurélio B. de H. (1981). *Novo dicionário da língua portuguesa*. 1ª ed., Rio de Janeiro : Editora Nova Fronteira. Verbetes: Ciência.
31. FLEURY, Afonso C.C. & VARGAS, Nilton (organizadores) (1983). *Organização do Trabalho*. São Paulo: Editora Atlas. Capítulo 1
32. FONSECA, E.G.da (1988). *Comportamento Individual: alternativas ao homem econômico*. Texto para discussão nro.29/88-F6857-FEA/USP; 10/11/88
33. FRANÇA, R. Limongi (1977). *Direito de Propriedade*. In: *Enciclopédia Saraiva de Direito*, coordenação prof. Limongi França, São Paulo, Saraiva, 256-266.
34. GILL, A. C. (1996). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3ª ed., São Paulo : Atlas.
35. GODOY, Arilda S. (1995). *Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades*. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, no. 2, mar./abr., p. 57-63.
36. GODOY, Arilda S. (1995a). *Pesquisa qualitativa – tipos fundamentais*. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, no. 3, mai./jun., p. 20-29.
37. GREIF, Avner (2002, Forthcoming). *Historical Institutional Analysis*. Cambridge University Press. Capítulos 1 e 7.
38. GUBA, E. & LINCON, Y. (1990). *Fourth generation evaluation*. London, Sage Publications; cap. 5 e 6.
39. HACKING, Ian (1983). *Representing and Intervening: Introductory topics in the Philosophy of Science*. Cambridge U.K., 1983.
40. HALL, P. A. & TAYLOR, R. C. (1996). *Political science and the three new institutionalism*. Political Studies, n. XLIV, p.936-957
41. HARDIN, G. (1968). *The tragedy of the commons*. In *Science* 162, p. 1243-1248 *apud*

- Nelissen, Nico; Straaten, Jan V. & Klinkers, Leon (eds). *Classics in Environmental Studies*, p. 101-114
42. HATCH, Mary Jo (1997). *Organization Theory: modern, symbolic, and postmodern perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
43. KHÜN, Thomas (1985). *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva.
44. KOLLOCK, Peter (1998). *Social Dilemmas: the anatomy of cooperation*. *Annual Review of Sociology*, 24:183-214.
45. LAKATOS & MARCONI (1995). *Fundamentos de metodologia científica*. 3ª ed., São Paulo : Editora Atlas.
46. LAZZARINI, Sérgio G. (1995). *Estudos de Caso: aplicabilidade e limitações do método para fins de pesquisa*. *Economia & Empresas*, v. 2, nº 4, p.17-26
47. LEWIS. C. (1996) (ed). *Manging Conflicts in Protected Areas*. Gland, Switzerland / Cambridge, UK : IUCN.
48. MARCH, James G., and SIMON, Herbert A. (1975). *Teoria das Organizações*. Tradução de Hugo Wahrlich, 3ª. edição. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, Capítulo 6.
49. MARETTI, Cláudio C. (2001). *Comentários sobre a situação das Unidades de Conservação no Brasil*. *Revista de direitos difusos*, ano I, vol. 5, Florestas e Unidades de Conservação, fevereiro, p.633-52.
50. MARIANO, Maria T. (1996). *Uma análise da participação da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos no estado de São Paulo*. São Carlos : Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado.
51. MARTINS, Roberto A. (1999). *Sistema de medição de desempenho: um modelo para a estruturação do uso*. São Paulo : Escola Politécnica /USP – Departamento de Engenharia de Produção. (Tese de Doutorado)
52. MEYER. John W. & ROWAN, Brian (1991). *Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony*. In POWELL, Walter W. & DiMAGGIO, Paul J. (editors) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago : The University of Chicago Press.
53. MILLER, Kenton R. (1997) *Evolução do conceito de áreas protegidas – oportunidades para o século XXI*, em *Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*, vol 1, Curitiba, PR, de 15 a 23 nov, p. 3-21.
54. MORAES, A. C. R. (1994). *Meio ambiente e ciências humanas*. São Paulo : Editora Hucitec.

55. MORAES, Marília B. R. de (1995). *Área de Proteção Ambiental como instrumento de planejamento e gestão: APA Cananéia-Iguape-Peruíbe/SP*. FAU/USP-SP. (Dissertação de Mestrado).
56. NOGUEIRA, Edemilson (2002). *Empresas fabricantes de revestimentos cerâmicos e a gestão de seus sistemas produtivos: proposição de um modelo*. São Paulo : EAESP/FGV, 364 p. (Tese de Doutorado)
57. NORTH, Douglass C. (1991). *Institutions*. Journal of Economics Perspectives. vol.5, nro.1, winter, 97-112.
58. NORTH, Douglass C. (1994). *Economic performance through time*. The American Economic Review, vol. 84, nro. 3, jun., 359-368.
59. *O patrimônio natural serra do Japi: riscos e ações para a preservação* (1998). Jundiá: Editora Literarte – Instituto Serra do Japi
60. PAULA, João A. (Coord.) (1997). *Biodiversidade, População e Economia: Uma Região de Mata Atlântica*. Belo Horizonte; CEDEPLAR-UFMG/ECMXM – UFMG/PADCT/CIAMB.
61. PEARCE, David W. (1976). *Environmental Economics*. London, Longman. *apud* em BERGER, J. (1994), *op.cit.*, pag.770.
62. PEREIRA, Luiz C. B. (1998). *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Revista Lua Nova, n. 45, p.49-95.
63. PIGOU, A.C. (1920). *The Economics os Welfare*, *apud* Classics in Environmental Studies: an overview of classics texts in environmental issues, I.B. Press, 1997, pag. 47-56.
64. PINDYCK, Robert S. & RUBINFELD, Daniel L. (1994). *Microeconomia*. São Paulo: Makron Books.
65. POWELL, Walter W. & DiMAGGIO, Paul J. (editors) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago : The University of Chicago Press.
66. REED, Michael (1998). *Teorização Organizacional: um campo historicamente contestado*. In Clegg, Stewart R.; Hardy, Cynthia & Nord, Walter R. (org): *Handbook de Estudos Organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Editora Atlas, vol. 1, p. 61-98
67. RICKETTS, M. (1987). *The Economics of Business Enterprises: new approaches to the firm*, The Harvester Press Publishing Group, 306 p.
68. SACHS, Ignacy (1994). *Estratégias de transição para o século XXI*. In: BURSZTYN, M., org. *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Editora Brasiliense,

p.29-56

69. SACOMANO Neto, Mário & Truzzi, Oswaldo m S. (2002). *Perspectivas contemporâneas em análise organizacional*. Revista Gestão & Produção, vo. 9, nro. 1, abril, p. 32-44
70. SALOMON, D. V. (1991). *Como fazer uma monografia*. 2^a. ed., São Paulo : Martins Fontes
71. SANTOS, Margaret F. (1999). *Por uma sociedade conservacionista: idéias e expoentes da conservação da natureza no Brasil*. São Carlos : Centro de Recursos Hídricos e Ecologia Aplicada – CRHEA/ EESC-USP, 255p., junho (Tese de Doutorado)
72. SCOTT, Richard (1995). *Institutions and Oranizations*. Sage Publications
73. SCOTT, W. Richard & MEYER, John W. and Associates (1994). *Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism*. Thousand Oaks, California : SAGE Publications
74. SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE (2001). *APAs – Áreas de Proteção Ambiental Estaduais: proteção e desenvolvimento em São Paulo*. Texto: Pilar Martin Pi Lopez, Iracy Xavier da Silva, Alcino Izzo Jr. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente.
75. SELLTIZ, C. ; JAHODA, M.; DEUTSCH, M. & COOK, S. W. (1974). *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo : E.P.U Ltda.
76. SIMON, Herbert .A. (1979). *Rational decision making in business organizations*. American Economic Review, 69, p.493-513.
77. SMELSER, Neil J. & SWEDBERG, Richard (1994). *The Sociological Perspective on Economy*. In: SMELSER, Neil and SWEDBERG, Richard (Editors). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, Princeton University Press, p. 3-26.
78. SOUZA, Marcelo P. de (2000). *Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e práticas*. São Carlos/SP : Editora Riani Costa.
79. SPINK, Mary J. P. & LIMA, Helena. (1999). *Rigor e visibilidade: a explicitação dos passos da interpretação*. In SPINK, Mary J. (org.). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. São Paulo : Cortez, 1999. Capítulo IV, p.93-122.
80. SPINK, Mary J. P. & MEDRADO, Benedito (1999). *Produção de sentidos no cotidiano: uma abordagem teórico – metodológica para análise das práticas discursivas*. In SPINK, Mary J. (org.). *Práticas discursivas e produção de sentidos no*

- cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. São Paulo : Cortez, 1999. Capítulo II, p.41-61.
81. SPINK, Mary J. P. & MENEGON, Vera M. (1999). *A pesquisa como prática discursiva: superando os horrors metodológicos*. In SPINK, Mary J. (org.). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. São Paulo : Cortez, 1999. Capítulo III, p.63-92.
 82. STEPHEN, Frank H.(1993). *Teoria Econômica do direito*. Trad. por Neusa Vitale. São Paulo : Makron Books.
 83. THOMAS, Keith (1988). *O homem e o mundo natural: mudanças de atitudes em relação às plantas e aos animais, 1500-1800*. Tradução: João Roberto Martins Filho. São Paulo; Companhia das Letras; pag. 62.
 84. TRALDI, César (2000). *Santa Clara: desenvolver para preservar*. In Instituto Serra do Japi: projetos e idéias. Jundiaí: Instituto Serra do Japi. 72p.
 85. ULLMANN-MARGALIT, Edna (1977). *The Emergence of Norms*. Oxford, Claredon Press, p.8.
 86. UPHOFF, Norman & LANGHOLZ, Jeff (1998). *Incentives for avoiding the Tragedy of the Commons*. Environmental Conservation 25 (3): 251-261
 87. WILLIAMSON, Oliver (1985). *The Economics Institutions of Capitalism*. New York, Free Press.
 88. WOODWARD, J. (1965). *Industrial Organizations: theory and practice*. New York: Oxford University Press.
 89. YIN, R. K. (1991). *Case Study research – design and methods*. 8th ed., Lodon : Sage Publications.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

1. ASTLEY, W. Graham & VAN de VEN, Andrew (1983). Central perspectives and debates in organizational theory. *Administrative Science Quarterly*, n. 28 : 245-273
2. BENDIX, R. (1974). *Work and authority in industry*. California: University of California Press
3. BERGER, Peter L. & LUCKMANN, Thomas (1976). *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Tradução: Floriano de Souza Fernandes. 3ª edição, Petrópolis : Vozes
4. BOURDIEU, Pierre (1981). Men and Machines. In *Advances in Social Theory and Methodology*. Ed. K. Knorr-Cetina and A. Cicourel, 304-18. Boston : Routledge and Kegan Paul.
5. BURNS, T. & STALKLER, G. M. (1961). *The management of innovation*. London: Tavistock.
6. CALVERT, Randall L. (1995). Rational Actors, Equilibrium and Social Institutions. In *Explaining Social Institutions*. Chapter 3, p. 57-93. Edited by Jack Knight and Itai Sened. An Arbor: University of Michigan Press.
7. COMMONS, John R. (1924). *The legal foundations of capitalism*. New York: Macmillan.
8. COMMONS, John R. (1970). *The economics of collective action*. Madison: University of Wisconsin Press. (Trabalho original publicado em 1950)
9. DENZAU A. & NORTH, D. C. (1994). Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. *Kyklos*, 47, p. 3-30.
10. DIEGUES, A.C.S. (2001). *O mito da natureza intocada*. São Paulo : HUCITEC
11. ELSTER, Jon (1989). Social Norms and Economic Theory. *Journal of Economic Perspectives*, 3(4), Fall, p.99-117.
12. FURUBOTN, E. & PEJOVICH, S. (1974). *The Economics of Property Rights*. Cambridge, MA, Ballinger, em Williamson (1985), *op. cit.*
13. GERGEN, K. (1985). The social constructionist movement in modern Psychology. Em *American Psychologist*, 40 (3), 266-275.
14. GILL, A. C. (1996). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3ª ed., São Paulo : Atlas.
15. GRANOVETTER, Mark (1985). Economic Action, Social Structure and Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), p. 481-510.

16. GREIF, Avner (1994). Cultural Beliefs and Organization of Society: Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies. *The Journal of Political Economy*, 102(5), October, p. 271-87
17. HANNAN, M. T & FREEMAN, J. (1977). The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, v.83, n.5, p.929-984
18. HENWOOD, K.L. (1996). Qualitative Inquiry Perspectives, Methods and Psychology. Em Richardson, J.T.E. (org.) *Handbook of Qualitative Research Methods*, p.25-40.
19. IBÁÑEZ, T. (1994). La construccion del conocimiento desde una perspectiva socioconstruccionista. Em M. Montero (org.) *Conocimiento, realidad e ideología*. (pp39-48). Caracas: Asociación Venezolana de Psicología Social/AVEPSO.
20. IBÁÑEZ, T. (1994). La construcción del conocimiento desde una perspectiva socioconstruccionista. Em M. Montero (org.), *Conocimiento, realidad e ideología*, (p.39-48). Caracas : Asociación Venezolana de Psicología Social/A VEPSO.
21. LAL, Deepak (1998). Unintended Consequences. The Impact of Endowments, Culture and Politics on Long-Run Economic Performance. The MIT Press.
22. LANA, A. E. L. (1995). *Gerenciamento de bacia hidrográfica: aspectos conceituais e metodológicos*. Brasília ; IBAMA.
23. LAWRENCE, Paul R. & LORSH, Jay W. (1967). Organizations and environment: managing differentiation and integration. Boston : Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
24. MARCH, James G., and OLSEN, Joan P. (1976). Ambiguity and choice in organizations. Bergen : Universitetsforlaget.
25. NORTH, Douglass C. & WEINGAST, Barry R. (1989). Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *The Journal of Economic History* XLIX, p. 803-32
26. NORTH, Douglass C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.
27. OSTROM, Elionor (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press.
28. PARKER, I. (1994). Qualitative Research. Em BANISTER, P.; BURMAN, E.; PARKER, I.; TAYLOR, M.; TINDALL, C. (1994). *Qualitative methods in psychology: a research guide*. Buckingham/UK & Philadelphia/USA : Open University Press, p. 1-16.
29. PERROW, Charles (1986). Complex Organizations: a critical essay. 3a. ed., New York :

Random House.

30. PFEFFER, J. & SALANCIK, G. (1978). The external control of organizations. New York: Harper e Raw.
31. PLATTEAU, Jean-Phillippe (1994). Behind the Market Stage Where Real Societies Exist. Part II: The Role of Moral Norms. *Journal of Development Studies*, 30(3), july, p.753-817
32. STARBUCK, William H. (1976). Organizations and their environments. In *Handbook of Industrial Organizational Psychology*, ed. Marin D. Dunnette, 1069-1123. New York : Rand McNally.
33. THOMPSON, J D. (1967). Organizations in action. New York: McGraw Hill.
34. VEBLEN, Thorstein B. (1919). The place of the science in modern civilization and other essays. New York: Huebsch
35. WEBER, Max (1958) [1904]. The Protestant Ethic and Spirit of Capitalism. New York: Charles Scribner's Sons.
36. WEICK, Karl E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quartely* 21 : 1-19.
37. WILLIAMSON, Oliver (1975). Markets and Hierarchies. New York : Free Press.
38. WOODWARD, J. (1965). Industrial Organizations: theory and practice. New York: Oxford University Press.

APÊNDICES

(Todos disponibilizados no CD que acompanha a Tese)

APÊNDICE 1	Entrevistas
APÊNDICE 2	Tabelas Síntese
APÊNDICE 3	Imagens da APA da Várzea do Tietê
APÊNDICE 4	Imagens da APA Jundiaí – Cabreúva
APÊNDICE 5	Decretos de regulamentação das APAs