Universidade de São Paulo
Faculdade de Saúde Pública

**Da possibilidade à ação: novas perspectivas de
gestão territorial e de atuação cidadã – o caso da
APA Municipal Capivari Monos**

Dilmara Veríssimo de Souza

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Saúde Pública para obtenção do título de
Doutora em Saúde Pública.

Área de Concentração: Serviços de Saúde Pública

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Fabíola Zioni

São Paulo

2008

Ficha Catalográfica:

Souza DV. Da possibilidade à ação: novas perspectivas de gestão territorial e de atuação cidadã – o caso da APA Municipal Capivari Monos. São Paulo; 2007. [Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Saúde Pública].

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, por processos fotocopiadores.

Nome:

Data:

ÀS MINHAS FILHAS ALINNE E INGRID
AO MEU MARIDO JOÃO ALBERTO
A MINHA MÃE YVONNE (IN MEMORIAM)
E MINHA AVÓ ANNA (IN MEMORIAM), GRANDES COMPANHEIROS NESTA
EXPERIÊNCIA FANTÁSTICA, QUE É A VIDA.

AGRADECIMENTOS

Muitas foram as pessoas que no decorrer deste trabalho ofereceram apoio, amizade, carinho, estímulo, auxílio e compreensão. A elas dedico o meu profundo agradecimento.

Entretanto, algumas tornaram possível a conclusão de mais esta etapa na minha trajetória;

À minha orientadora Fabíola Zioni, pela competência, sabedoria e carinho com que me auxiliou e incentivou neste trabalho, que foi realizado durante uma fase tão delicada da minha vida;

À Professora Titular Helena Ribeiro, à Professora Doutora Cássia Maria Carraco Palos, à Professora Doutora Joyce Maria de Araújo, ao Doutor Paulo Roberto do Nascimento, à Professora Doutora Wanda Maria Rizzo Günther e à Doutora Mara Helena de Andréa Gomes, membros da Comissão julgadora desta tese de doutorado, pela atenção e dedicação com que leram a minuta deste trabalho, oferecendo valiosas e significativas contribuições para sua versão final;

Aos integrantes do Conselho Gestor da APA Municipal Capivari Monos, pela possibilidade de partilhar do fantástico processo de construção da cidadania;

À amiga querida Vera Eterovic, pela amizade, solidariedade e estímulo;

À Lucinda Lopes Morato, pelo profissionalismo e carinho com que me possibilitou vislumbrar inúmeras possibilidades pessoais;

À amiga Maria Lúcia de Faria Ferraz, pela disponibilidade, apoio e incentivo;

Aos professores e funcionários da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, pelo acolhimento e atenção.

À Sabesp, pelo apoio.

RESUMO

Souza DV. **Da possibilidade à ação: novas perspectivas de gestão territorial e de atuação cidadã – o caso da APA Municipal Capivari Monos.** São Paulo; 2007. [Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Saúde Pública].

Esta tese de doutorado refere-se a um estudo sobre o Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Municipal Capivari Monos. A pesquisa de campo foi realizada entre os anos de 2004 e 2006, na região de Parelheiros, extremo sul do município de São Paulo, estado de São Paulo, Brasil.

A investigação teve como objetivo compreender e analisar o processo de participação dos integrantes no Conselho Gestor e os resultados daí decorrentes, na gestão do território, na dinâmica política e problemática socioambiental locais.

Para o estudo do tema em questão, adotou-se a abordagem qualitativa, balizada pelo referencial teórico da Participação em diálogo com a Teoria da Representação Social e a Sociologia da Experiência, com instrumentos multivariados de coleta de dados. O estudo foi desenvolvido em quatro etapas: a) pesquisa bibliográfica e documental; b) observação sistemática; c) entrevistas em profundidade e d) interpretação dos dados coletados a partir de análise temática e triangulação.

Os resultados indicaram que o processo participativo de gestão da APA possibilitou: 1) interação entre setores da sociedade civil e da administração pública; 2) eficácia nas iniciativas do poder público municipal e estadual, a partir da integração de ações entre estes dois níveis de governo; 3) visão sistêmica da problemática socioambiental da região; 4) influência na elaboração de políticas públicas locais, com impactos positivos no meio natural, na economia e na saúde da população.

Descritores: Participação; Cidadania; Conselho Gestor; Área de Proteção Ambiental-APA; Saúde Ambiental.

ABSTRACT

Souza DV. **From possibility to action: new perspectives in territorial management and citizens' performance – the case of the Capivari Monos Municipal Environmental Protection Area (APA).** São Paulo; 2007. [PhD Thesis submitted to the Post-Graduate Program of the School of Public Health, University of São Paulo, in view of obtaining the degree of Doctor in Public Health].

This PhD Thesis refers to the study of the Management Council of the Capivari Monos Municipal Environmental Protection Area. The field work took place during the period 2004– 2006 in Parelheiros, the most southern area of the Municipality of São Paulo, Brazil.

The research objective was to understand and analyze the participation of the Management Council members and the outcomes thereof related to territorial management, local political dynamics and social-environmental concerns.

A qualitative approach was used in the study of this theme. The theoretical basis of the analysis stems from studies in the fields of Participation, Social Representation and Sociology of Experience. Various tools were used for data collection. The study was carried out in four stages: a) bibliography and documentation research; b) systematic observation; c) in-depth interviews and d) interpretation of the data collected, taking the thematic analysis and triangulation as a point of departure.

The results indicate that the participative process used in APA's management promoted: 1) the interaction between civil society and public administration; 2) the effectiveness of the initiatives of both municipal and state public authorities, integrating the actions of these two levels of government; 3) a systemic insight into the region's socio-environmental problematic; and 4) an impact on local public policy-making with positive outcomes for nature, economy and people's health

Key-words: Participation; Citizenship; Management Council; Environmental Protection Area - APA; Environmental Health.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACHAVE	Associação Comunitária Habitacional Vargem Grande
ACOEMA	Associação Comunitária de Engenheiro Marsilac e Adjacências
APA	Área de Proteção Ambiental
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
DEAPLA	Departamento de Educação Ambiental e Planejamento
FEHIDRO	Fundo Nacional de Recursos Hídricos
FEMA	Fundo Estadual de Meio Ambiente
FNMA	Fundo Nacional de Meio Ambiente
GCM	Guarda Civil Metropolitana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ISA	Instituto Socioambiental
LPM	Lei de Proteção aos Mananciais
ONG	Organização Não-Governamental
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SVMA	Secretaria do Verde e Meio Ambiente
UNISA	Universidade Santo Amaro

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1   Imagem de satélite do município de São Paulo e da APA.....

“Participar é você, no processo de doação dos seus conhecimentos, a busca de aprender coletivamente, você agir para transformar aquela realidade que aquele coletivo acredita que não está boa. Então você sair de um estágio que não é bom e você melhorar esse estágio. Então a participação é isso, a participação não é ser um telespectador, aquele que assiste, a participação é aquele que age, que leva o seu conhecimento, aprende com os outros conhecimentos que tão ali e toma uma ação pra transformar aquela realidade. A participação pra mim é essa, não adianta eu ir pra qualquer canto, não adianta eu ir pra qualquer reunião ou qualquer ação que eu seja um telespectador. Se eu não puder contribuir, que eu aprenda, e depois que eu aprender, que eu devolva esse aprendizado pra transformar aquela realidade, participação é ação, ação com transformação.”
(representante do poder público).

Í N D I C E

<i>Apresentação.</i>	.....	1
Capítulo 1	INTRODUÇÃO	10
1.1	<i>A questão ambiental no cenário urbano.</i>	10
Capítulo 2	UNIVERSO CONCEITUAL	18
2.1	<i>Formas assumidas pelo Estado e sua relação com a sociedade.</i>	19
2.1.1	<i>O modelo liberal de Estado</i>	19
2.1.2	<i>O Estado de Bem-Estar Social – “Welfare State”</i>	21
2.1.3	<i>Estado e sociedade no contexto da sociedade global</i>	23
2.2	<i>Sociedade civil e movimentos sociais: a criação de espaços democráticos e o surgimento de novos atores sociais</i>	29
2.2.1	<i>A sociedade civil</i>	29
2.2.2	<i>Os movimentos sociais</i>	31
2.2.3	<i>O Ambientalismo</i>	34
2.3	<i>A participação enquanto instrumentalização para a cidadania e para o fortalecimento democrático</i>	39
2.3.1	<i>Cidadania e democracia como premissas da participação ativa da sociedade civil</i>	43
Capítulo 3	QUESTÕES TEÓRICAS E DE MÉTODO	47
3.1	<i>A sociologia da experiência</i>	48
3.2	<i>As representações sociais</i>	49
3.3	<i>A pesquisa social qualitativa</i>	51
3.3.1	<i>O estudo de caso</i>	52
3.4	<i>Instrumentos metodológicos de coleta de dados</i>	55
3.4.1	<i>Levantamento bibliográfico e pesquisa documental</i>	55
3.4.2	<i>Observação sistemática</i>	55
3.4.3	<i>A entrevista</i>	57
3.4.3.1	<i>Entrevista aberta</i>	59
3.5	<i>Recursos metodológicos para a interpretação dos dados</i>	59

3.5.1	<i>Análise temática</i>	59
3.5.2	<i>Triangulação de dados</i>	60
Capítulo 4	ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL CAPIVARI-MONOS: UMA POSSIBILIDADE DE GESTÃO PARTICIPATIVA	62
4.1	<i>Área de Proteção Ambiental: objetivos, conceito e classificação no Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC</i>	65
4.2	<i>Processo de instituição da APA Capivari-Monos</i>	66
4.2.1	<i>Áreas de Proteção Ambiental e gestão das bacias hidrográficas no município de São Paulo</i>	66
4.2.2	<i>A instituição da Área de Proteção Ambiental Municipal Capivari-Monos: aspectos históricos</i>	69
4.3	<i>APA Capivari-Monos: aspectos físicos e sociais</i>	71
4.3.1	<i>Caracterização físico-territorial</i>	73
4.3.2	<i>Hidrografia</i>	73
4.3.3	<i>Vegetação</i>	74
4.3.4	<i>Uso e ocupação do solo</i>	76
4.4	<i>Perfil Ambiental de uma APA como fator determinante no estabelecimento de seu modelo de gestão</i>	77
Capítulo 5	CONSELHOS GESTORES COMO INSTRUMENTOS DE FOMENTO À CIDADANIA NA SOCIEDADE BRASILEIRA	79
5.1	<i>Os conselhos como instrumentos de democratização da gestão pública: breve histórico</i>	80
5.2	<i>Conselhos gestores: abordagens teórico-conceituais</i>	81
5.3	<i>Conselhos gestores como instâncias de negociação de interesses plurais</i>	83
5.3.1	<i>Conselhos gestores e desafios da representação plural</i>	86
5.4	<i>Conselhos gestores como instrumentos de representação democrática</i>	87
5.5	<i>Conselho gestor da APA Municipal Capivari-Monos</i>	89
Capítulo 6	RESULTADOS E DISCUSSÃO	95
6.1	<i>APA como argumento pró-participação e preservação</i>	100
6.2	<i>A ação coletiva se dá a partir do conflito, pelo engajamento que ele implica</i>	111
6.3	<i>A constituição do sujeito e a formação da visão sistêmica e intersetorial</i>	114

6.4	<i>Ambiente é o locus que abriga o conflito pela apropriação dos recursos naturais e a potencialidade da mudança de orientação cultural</i>	118
6.5	<i>Participação na elaboração de políticas públicas locais</i>	129
6.6	<i>Local e Global: A APA Capivari-Monos como elo na manutenção das condições ambientais adequadas da metrópole</i>	133
6.7	<i>Participação e gestão local: o papel de cada setor</i>	135
6.8	<i>Aspectos negativos relacionados à experiência participativa</i>	138
CONSIDERAÇÕES FINAIS		142
REFERÊNCIAS		146
ANEXOS		
Anexo 1	<i>Termo de Consentimento</i>	A-1
Anexo 2	<i>Roteiro para a entrevista</i>	A-2
Anexo 3	<i>Lei Nº 13.136 De 09 de Junho De 2001 Criação da Área de Proteção Municipal Capivari-Monos</i>	A-3
Anexo 4	<i>Decreto Nº45.892 de 17 De Maio De 2007 Regulamentação do Conselho Gestor</i>	A-4
Anexo 5	<i>Lei Nº13.706 de 05 De Janeiro De 2003 Estabelece O Zoneamento Ecológico-Econômico</i>	A-5
Anexo 6	<i>Regimento Interno do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Municipal Capivari-Monos</i>	A-6
Anexo 7	<i>Planejamento Do Conselho Gestor Da Área De Proteção Ambiental Municipal Capivari-Monos – Gestão 2005-2006</i>	A-7

APRESENTAÇÃO

Não obstante os encontros internacionais para a discussão de problemas ambientais que tem dimensão global, é possível constatar, a partir da mídia, que a cada ano questões como a poluição do ar, da água e do solo, desmatamentos, emissão de gases que produzem o efeito estufa, desertificação, dentre outros, não têm tido um tratamento prioritário por parte dos governos. Relatórios de várias instituições internacionais denunciam que os problemas ambientais do planeta vêm ganhando uma complexidade e intensidade cada vez maiores e que grande parte das metas e planos de ação, derivados destes encontros internacionais, ainda não foram implementados.

Autores de diferentes áreas do conhecimento têm demonstrado que o descompasso entre o desenvolvimento econômico e a conservação das adequadas condições ambientais têm relação direta com a disponibilidade dos recursos naturais, a saúde humana e a reprodução da vida das várias espécies. Levando-se em conta os prejuízos daí decorrentes para as populações humanas, é possível afirmar que os problemas ambientais, pela relação direta que mantêm com as condições de manutenção da vida e com o desenvolvimento econômico, devem ser tratados, atualmente, como problemas socioambientais. (RIBEIRO, 1997; VIOLA 1996, DAWBOR, 1999)

Antes da questão ambiental ganhar a evidência que adquiriu a partir dos últimos anos do século XX, já faziam parte da agenda de gestores públicos os problemas relativos ao ambiente. O debate sobre o tema, porém, é relativamente recente e, na América Latina, deve-se, em grande parte, à Conferência ECO-92, na qual organismos governamentais, comunidade acadêmico-científica e organizações-não-governamentais de todo o mundo debruçaram-se sobre o tema. (PALOS, 2004)

Contudo, VIEIRA (2001) salienta que transcorridos mais de três décadas desde a realização da Conferência de Estocolmo em 1972, a sociedade e o Estado continuam a tratar a crise socioambiental como se ela representasse apenas uma *“perturbação tempestiva”* ou *“uma espécie de ruído de fundo a ser tratado de forma reativa e fragmentada, sem implicar a transgressão da lógica profunda que condiciona a organização das sociedades contemporâneas”*. Desta forma, argumenta, *“no plano das*

mudanças efetivas de comportamentos, a crise socioambiental constitui um item ainda marginal da agenda de preocupações da maior parte da população do planeta...” (p.9)

Esta forma de abordagem da crise socioambiental pelos governos e pela sociedade tem reflexos diretos no ambiente, sobretudo das cidades, onde vive hoje cerca de 80% da população do planeta. Isto porque estes locais, em geral, abrigam, num território bastante restrito, uma enorme variedade de atividades e interesses, que quando não gerenciados adequadamente pelo poder público e pela sociedade produzem conflitos relacionados com a apropriação do espaço, dos recursos naturais, apenas para citar alguns aspectos.

Este quadro de embates é agravado, sobretudo nos países pobres, pela priorização dos investimentos públicos em setores ligados à produção, em detrimento de áreas como habitação, transportes, saneamento ambiental, educação, saúde, dentre outras. Diante disto, assiste-se, em função do modelo de desenvolvimento econômico e da maneira como o poder público e sociedade tratam a problemática socioambiental nas grandes cidades, a segregação, não só de populações como de espaços, nas metrópoles.

A resultante do processo de marginalização destas populações mais carentes, que não têm acesso aos benefícios disponibilizados nos grandes centros, é, dentre outras coisas, a ocupação desordenada do espaço urbano, sobretudo as áreas mais impróprias, ou de menor valor, tais como encostas de morros, várzeas e áreas de mananciais.

MARICATO (2001 p.217) faz referência a este aspecto:

“A exclusão social tem sua expressão mais concreta na segregação espacial ou ambiental, o que vem configurando pontos de concentração de pobreza à semelhança dos guetos, ou imensas regiões nas quais a pobreza é homogeneamente disseminada. Pela primeira vez na história do país registram-se extensas áreas de concentração de pobreza, a qual estava esparsa antes do processo de urbanização. A densidade de ocupação do solo, a exclusão social e as promessas de modernidade próximas representam uma situação inédita.”.....”a segregação ambiental é uma das faces mais importantes da exclusão social e parte ativa dela”.

VÉRAS (2003), numa alusão ao paradigma das *global cities*¹, enfatiza que as grandes cidades são uma síntese das contradições capitalistas à medida que apresentam tanto os lados perverso e atrasado dos países pobres quanto o avançado, próprio dos países mais ricos. Nas suas palavras “... *a global city reúne as características de ser fundamento do capital financeiro ou pólo de tecnologias de ponta nas indústrias, apresentando camadas sociais emergentes ligadas à gestão do capital e também massas de desempregados, grandes contingentes de trabalhadores informais, conflitos étnicos e outros processos*”.

A metrópole de São Paulo é um desses pólos onde é possível identificar claramente as contradições e desigualdades socioeconômicas, ambientais e culturais, que caracterizam o mundo globalizado e as chamadas *global cities*. Os problemas socioambientais da cidade não são recentes; entretanto, têm se agravado com o descompasso entre os investimentos nos setores produtivos e a carência de recursos para as áreas sociais e infra-estrutura urbana.

VÉRAS (2003) pontua muito bem esta questão com a seguinte reflexão:

São Paulo concentra as polaridades das cidades mundiais, transparecendo processos contraditórios que abrangem desde as conhecidas tendências à desconcentração metropolitana, à diminuição do número de indústrias e terceirização (em especial com expansão do setor de serviços, telecomunicações e informática) até crescentes exclusão e miséria sociais, aumento de desemprego, informatização e terceirização, além da configuração espacial desses processos: periferias desequipadas, crise da moradia popular (favelas, cortiços, casas precárias, homeless, condomínios fechados para estratos de renda alta e média e seu contraponto comercial, os shopping centers). Na desigualdade do espaço, zonas de deterioração em contraste com áreas de “renovação” urbana e distribuição diferenciada de ocorrências e chacinas, risco de violência, discriminação, além de cenários de devastação ecológica” (p.14)

---

¹ Dentre os autores que vem trabalhando com este conceito pode-se citar Sassen, Feagin e Smith, Borba, Castells, Preteceille, Ianni.

Os impactos do padrão de crescimento urbano assistidos no início do século XXI, na cidade de São Paulo, são extremamente variados, profundos e graves. A especificidade deste fenômeno de crescimento com *déficits* de planejamento, fiscalização e investimentos sociais, abordada neste trabalho acadêmico, tem como contrapartida estratégias elaboradas pelo poder público e pela sociedade, voltadas ao desenvolvimento econômico com promoção social e conservação das adequadas condições ambientais. Dentre estas estratégias, esta pesquisa focalizará a gestão territorial, compartilhada pelo poder público e pela sociedade, na região de Parelheiros, no extremo sul do município de São Paulo, numa Área de Proteção Ambiental municipal.

A cidade, como espaço de grandes contrastes, articula uma gama de lógicas, que atinge de forma diferenciada seus diversos grupos sociais, variando segundo o recorte de gênero, classe social, idade, origem urbano/rural, orientação sexual, religião e étnico/racial, entre outros. E é justamente essa diversidade que favorece a articulação de diferentes formas de luta por direitos, fazendo da cidade também um espaço social de construção da cidadania. (VÉRAS, 2003)

Partindo do pressuposto de que os desafios para a conservação dos recursos naturais, sobretudo os hídricos, e para a manutenção das adequadas condições do ambiente, aliados à promoção do desenvolvimento econômico e à inserção social das populações excluídas, vem promovendo uma transformação nas formas de gestão territorial, este trabalho tem por objetivo compreender a inserção dos vários atores sociais locais no processo de criação e gestão participativa da Área de Proteção Ambiental Municipal Capivari-Monos, localizada na região de Parelheiros, no extremo sul da cidade de São Paulo, durante o período de 2002-2006, com foco no período 2002-2004

A APA Municipal Capivari-Monos abriga as nascentes dos rios que lhe dão nome, importantes mananciais para a Região Metropolitana de São Paulo, além de significativa porção de Mata Atlântica, grande variedade de fauna e o Astroblema da Colônia, área de estrutura geológica circular, derivada do impacto de um corpo celestial. Estes atributos lhe conferem um grande potencial turístico e, ao mesmo tempo, sintetizam o desafio de conciliar a pressão urbana com a conservação deste patrimônio natural.

A APA representa ainda uma reserva estratégica para a cidade de São Paulo, à medida que integra uma região que tem por função fornecer água para o abastecimento urbano, regular a temperatura e umidade da metrópole e abastecer o mercado consumidor com produtos agrícolas.

Neste contexto, a elaboração de estratégias de gestão territorial implica, sobretudo, na construção de espaços públicos nas situações em que os diferentes interesses possam emergir e serem negociados.

Os desafios da promoção de alternativas que contribuam para a geração de renda e inserção social de famílias menos favorecidas economicamente, aliadas à redução de gastos públicos com recuperação ambiental e saúde, dentre outros aspectos, vem propiciando práticas inovadoras de planejamento e controle, que englobam ações conjuntas entre poder público e sociedade, delineadas por agendas definidas pelos diferentes atores sociais que têm interface com o conflito estabelecido a partir da produção do espaço urbano.

Este processo de gestão, por sua vez, diante da problemática socioambiental relativa à apropriação social do espaço, engendra uma dinâmica que pressupõe a busca de novos olhares e posturas, num processo de ressignificação e aprendizado permanentes, quer por parte do poder público, quer dos diferentes segmentos da sociedade. Diante deste desafio, instâncias administrativas e comunidade vêm redesenhando os canais e as formas de participação nos espaços decisórios, num processo permanente de aprimoramento da cidadania.

O referencial teórico que norteou este estudo foi o da participação social em diálogo com a sociologia da experiência e outras áreas do conhecimento.

A partir deste estudo ficou evidenciado que o conflito traz em si a potencialidade da participação e da inserção de atores; no processo de discussão e busca de alternativas para o equacionamento de questões críticas relativas ao seu cotidiano, tais atores passam a atuar não apenas como integrantes de um grupo ou representantes de interesses específicos, mas, sobretudo, como agentes capazes de construir e implementar alternativas que façam frente às necessidades locais.

As hipóteses que nortearam este trabalho foram:

1. No processo de gestão territorial participativa os atores sociais, a partir da sua inserção nos processos decisórios, influenciam as dinâmicas políticas locais;
2. O confronto engendra a participação e, a partir dela, os atores sociais integram-se gradativamente à discussão das questões relacionadas com o seu cotidiano, num processo onde se transformam em sujeitos, contribuindo para a definição das diretrizes norteadoras do equacionamento dos problemas e desafios locais.

No atual estágio do processo de globalização, no qual é possível observar claramente o movimento que induz à homogeneização estética, política e cultural, atropelando direitos e diferenças, é possível identificar, paralelamente, a emergência de um movimento inverso: de ressingularização, de afirmação de direitos, de diferenças, de localização de lutas, trazidos pelos atores sociais, como formas de resistência e na elaboração de propostas para o enfrentamento da crise que o país e a sociedade atravessam.

Deste ponto de vista, é primordial conhecer de que modo poder público e sociedade vêm se organizando para o enfrentamento dos problemas socioambientais das grandes metrópoles, a fim de que estas experiências de gestão conjunta e participativa sejam fortalecidas e promovam, cada vez mais, aos membros das instâncias administrativas e à comunidade, uma visão ampliada das necessidades e potencialidades locais, no processo de produção do espaço urbano.

Nesse sentido, autores como SANTOS BS (1995) e DOWBOR (1999a), têm contribuído para o debate acerca da busca de soluções aos problemas que caracterizam o estágio atual do processo de globalização. SANTOS BS (1995) ressalta “... a importância na reinvenção de um Estado moderno, das práticas e propostas de potencialização de movimentos contra-hegemônicos que possam gerar um novo estado emancipatório e propiciar uma nova articulação entre políticas de igualdade e políticas de identidade” . DOWBOR L. (1999), por sua vez, identifica como tendências estruturadoras do futuro, ou como eixos contraditórios, a tecnologia, a globalização, a polarização econômica, a urbanização e a transformação do trabalho, propondo que a humanidade reverta a continuidade desse processo, dotando-se de instrumentos institucionais capazes de capitalizar os avanços científicos, e mudando-os em direção a

um desenvolvimento socialmente justo, economicamente viável e ambientalmente sustentável.

Os objetivos desta investigação, desenvolvida na região de Parelheiros, no extremo sul da cidade de São Paulo, durante o período de 2004-2006, com foco no período 2002-2004, são:

Objetivo Geral:

Baseada no processo participativo de gestão territorial da APA Municipal Capivari-Monos, esta pesquisa busca, com o aporte da teoria da participação social, em diálogo com a sociologia da experiência, ciência política e teoria das representações sociais, verificar se a atuação dos atores envolvidos no processo participativo de gestão territorial:

1. favoreceu a integração entre setores da sociedade e da administração pública na gestão do interesse público;
2. possibilitou a construção de um conhecimento capaz de estabelecer um novo padrão de relacionamento com o meio ambiente;
3. propiciou o controle do grupo de conselheiros sobre os espaços locais.

Objetivos Específicos:

- Identificar o grau de participação dos conselheiros no levantamento das demandas socioambientais locais;
- Verificar as estratégias de formação de lideranças para atuarem como representantes no Conselho Gestor;
- Desvelar as inter-relações que os conselheiros estabelecem entre conservação do ambiente e desenvolvimento humano e econômico e entre a gestão dos recursos naturais e a criação da APA Capivari-Monos;
- Desvelar o comprometimento que os conselheiros assumem com relação à conservação dos recursos naturais;
- Identificar as propostas coletivas de projetos e ações voltados ao equacionamento de questões socioambientais locais.

A tese está estruturada em seis capítulos, seguidos pelas considerações finais, referências bibliográficas e anexos.

O primeiro capítulo versa sobre o problema da pesquisa. São discutidos o padrão de desenvolvimento urbano da atualidade, sobretudo nas metrópoles, e a sua relação com o comprometimento gradativo dos recursos naturais, particularmente os hídricos. São abordados também os temas da centralidade da questão socioambiental na contemporaneidade, da exclusão social e das desigualdades ambientais. Neste capítulo também é feita uma reflexão sobre a participação dos atores sociais nos processos de gestão e a importância do aprimoramento dos mecanismos democráticos.

No capítulo dois é apresentado o referencial teórico, o qual subsidiou as reflexões e representações da pesquisadora sobre questões como Estado, democracia, participação, sociedade civil, movimentos sociais. Inicialmente é feita uma reflexão sobre as formas assumidas pelo Estado na modernidade, basicamente em função da orientação econômica. Segue-se com a abordagem sobre a formação dos movimentos sociais, os novos espaços democráticos, os novos atores e a sociedade civil. Em seguida trata-se do movimento ambientalista e da sua função estruturante nas concepções contemporâneas relacionadas ao binômio desenvolvimento-conservação ambiental. Por fim discutem-se as questões da participação enquanto instrumentalização para a cidadania e para o fortalecimento democrático, e da cidadania e democracia como premissas da participação ativa da sociedade civil.

O capítulo três refere-se às questões teóricas e de método. São apresentados a concepção e abordagem da pesquisa, os instrumentos de coleta de dados e as formas de análise.

O capítulo quatro tem início com uma reflexão sobre a potencialidade da APA enquanto instrumento de gestão participativa. Na sequência são apresentados alguns conceitos, objetivos e classificação no Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. É traçado um histórico da instituição da APA Municipal Capivari-Monos, seguido dos seus aspectos físicos e sociais, caracterização físico-territorial, hidrografia, vegetação e uso e ocupação do solo. Por último é abordado o tema do perfil ambiental de uma APA como fator determinante no estabelecimento de seu modelo específico de gestão.

O capítulo cinco aborda a temática dos Conselhos Gestores como instrumentos de fomento à cidadania na sociedade brasileira. Segue-se um breve histórico sobre o papel destas instâncias no processo de democratização da gestão pública e da sua conceituação teórico-conceitual. Posteriormente é feita uma reflexão sobre a potencialidade e os desafios que estes espaços apresentam diante da negociação de interesses plurais e da representação democrática. Por fim, é feita uma caracterização do Conselho Gestor da APA Municipal Capivari-Monos, com a apresentação dos conselheiros e respectivos suplentes na gestão 2002-2004.

O capítulo seis trata dos resultados e discussão, que se estruturam a partir dos temas que sobressaíram com base na análise temática, a saber:

1. APA = argumento pró-participação e preservação;
2. A ação coletiva se dá a partir do conflito, pelo engajamento que ele implica;
3. A constituição do sujeito e a formação da visão sistêmica e intersetorial;
4. Meio ambiente é o locus que abriga o conflito pela apropriação dos recursos naturais e a potencialidade da mudança de orientação cultural;
5. Participação na elaboração de políticas públicas locais;
6. Local e global: A APA do Capivari-Monos como elo na manutenção das condições ambientais adequadas da metrópole;
7. Participação e gestão local: o papel de cada setor.

São abordados também os aspectos que os conselheiros consideraram negativos na experiência de gestão territorial compartilhada da APA Municipal Capivari-Monos.

CAPÍTULO 1
INTRODUÇÃO

1. INTRODUÇÃO

1.1 A QUESTÃO AMBIENTAL NO CENÁRIO URBANO

Em um modelo econômico que tem por peculiaridade uma grande interdependência entre países e setores da economia, as grandes cidades mundiais são elementos centrais no processo de circulação eficiente de bens e serviços, à medida que dispõem de tecnologia de ponta, particularmente no que diz respeito a sistemas de informação, infra-estrutura urbana e mão-de-obra altamente especializada.

Estas metrópoles foram tendo as suas feições e funções modificadas, diante das novas exigências do capital, e abrigam sedes de conglomerados multinacionais, pólos de instituições financeiras e de serviços, dentre outros, propiciando um grande número de postos de trabalho. No Brasil, as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro são exemplos destas grandes metrópoles.

Entretanto, se por um lado este padrão de urbanização se constitui em uma modalidade altamente eficiente na reprodução do capital, por outro promove prejuízos ambientais significativos, à medida que concentra um número expressivo de atividades econômicas e indivíduos em um espaço territorial restrito.

A possibilidade de ganho e de acesso à infra-estrutura urbana destes centros atrai, particularmente nos países pobres, grandes massas de trabalhadores oriundas de pequenas localidades e das zonas rurais, onde a transformação dos processos de trabalho, os avanços tecnológicos e a monocultura voltada à exportação limitaram a absorção de mão-de-obra.

Todavia, em função da desqualificação profissional e do baixo nível de escolaridade, estes contingentes populacionais passam a integrar, nesses centros, um grupo crescente de “indivíduos desnecessários” ao atual universo da produção econômica. Este grupo passa a ser excluído dos benefícios sociais, bens e serviços urbanos, uma vez que, objetivando otimizar cada vez mais os resultados financeiros do setor produtivo e de serviços, as

grandes cidades mundiais têm incorporado permanentemente tecnologias de ponta, para as quais os indivíduos excluídos não possuem capacitação adequada.

Note-se que o "exército de reserva" de trabalhadores, intrínseco ao sistema capitalista, ampliou-se drasticamente com as novas tecnologias e passou a ser muito mais um exército de ex-trabalhadores, que tem cada vez menos chances de ser incorporado ao mercado de trabalho. (GUTBERLET, 1998).

De acordo com DOWBOR (1999) (p.5),

“o que está se tornando evidente, já não numa visão estreita de crítica sistemática anti-capitalista, mas de bom senso econômico e social, é que um sistema que sabe produzir, mas não sabe distribuir, simplesmente não é suficiente. Sobretudo se, ainda por cima, joga milhões no desemprego, dilapida o meio ambiente e remunera mais os especuladores do que os produtores.”

Esta dificuldade de acesso de parcela significativa da população a atividades remuneradas vem conduzindo massas crescentes de trabalhadores ao subemprego, e conseqüentemente, a condições precárias de vida. Esta dinâmica implica, dentre outras, conseqüências na crescente expulsão de famílias economicamente menos favorecidas das áreas centrais das cidades, onde o custo das moradias é mais alto em função da infra-estrutura urbana existente, em direção às periferias pouco valorizadas e sem os serviços urbanos básicos.

Assim, e conforme pode ser constatado facilmente pelas análises socioeconômicas elaboradas por especialistas e divulgadas na mídia televisiva e escrita, as desigualdades de renda e de acesso aos serviços urbanos, aliadas ao desenraizamento causado pela mobilidade profissional, vêm provocando um fenômeno de marginalização que se amplia gradativamente atingindo, inclusive, setores da classe média.

A despeito de inúmeros estudos alertando para os riscos ambientais, associado ao seu modelo, o processo de urbanização, tal como apresentado acima, vem se mostrando como

uma tendência global, sobretudo nos países pobres desdobrando-se em graves problemas de degradação do ambiente, com efeitos à saúde das populações.

Segundo JACOBI (1999), dentre as transformações mundiais nas duas últimas décadas do século XX, aquelas vinculadas à degradação ambiental e à crescente desigualdade entre regiões assumem um lugar de destaque nas reflexões acerca de uma crise que assume dimensões globais. Compartilha-se da perspectiva deste autor de que a degradação do ambiente e as desigualdades entre regiões, num primeiro momento, não foram vinculadas; entretanto, a experiência vem demonstrando que as carências econômicas engendram o comprometimento progressivo das condições ambientais.

O cenário delineado nas páginas anteriores reforça a compreensão de que já não é mais possível conceber a sociedade como um sistema de interesses organizados somente em torno das atividades econômicas. *“O capitalismo como sistema é realmente um bom organizador micro-econômico da produção, mas é um péssimo distribuidor, um empregador cada vez mais precário, e um distribuidor ambiental que leva, ao concentrar poderosas tecnologias em formas cada vez mais predatórias de exploração dos recursos naturais, a um impasse planetário.”* (DOWBOR, 1999, p.4)

No que diz respeito ao Brasil, dados do SEADE (2007) apontam, no período que engloba 2000 a 2006, uma taxa de crescimento anual da população para a metrópole de São Paulo de 0,57%, muito inferior às registradas em cidades como Mairiporã (3,79%), Cotia (3,21%) e Embu-Guaçu (4,23%), pertencentes à mesma região metropolitana.

Se, por um lado, esse baixo crescimento populacional de metrópoles como São Paulo contribui, ainda que de forma pouco significativa, para a melhoria da sua gestão, por outro, gera um impacto nas cidades circunvizinhas, que integram a região metropolitana, particularmente nos municípios acima referenciados, situados em áreas de proteção de mananciais, em função da transferência para essas localidades de parte daqueles contingentes que são expulsos dos grandes centros.

Nos países pobres, esse modelo de urbanização altamente concentrador torna-se mais danoso ao ambiente e à conservação dos recursos naturais, se forem consideradas as discrepâncias na distribuição de renda, as deficiências em infra-estrutura, a falta de planejamento urbano e a insuficiência de políticas sociais.

GOUVEIA (1999) afirma que este fenômeno pode ser comprovado facilmente em grandes cidades de países pobres, exemplificando tal observação a partir de São Paulo, onde as diferenças intra-regionais e intra-urbanas são patentes nos índices de cobertura de serviços de saneamento – o percentual médio de residências ligadas à rede de esgoto varia de praticamente 100% nas áreas mais ricas e centrais da cidade, até 15% nas áreas mais pobres da periferia, disparidade que se reflete também nas condições de saúde das populações que vivem naquelas áreas.

Desta forma, torna-se evidente que nos países pobres o processo de urbanização, tal como vem se dando, ultrapassa a capacidade financeira e administrativa das cidades em prover infra-estrutura e serviços essenciais como água, saneamento, coleta e destinação adequada de lixo, serviços de saúde, empregos e moradia, além de segurança e controle do ambiente para toda a população. (GOUVEIA, 1999).

Embora todos os habitantes destas cidades sejam afetados por este padrão de urbanização, torna-se patente que os setores mais carentes da população são os mais penalizados, à medida que acabam sendo “exportados” para as franjas das metrópoles, regiões periféricas onde, talvez, o padrão de exigências profissionais seja mais compatível com o perfil destes segmentos sociais. As regiões periféricas são caracterizadas por alta densidade demográfica, carência de infra-estrutura urbana e ocupação inadequada do espaço, elementos que potencializam o comprometimento das condições do ambiente e, conseqüentemente, da saúde.

Nas regiões periféricas, os contingentes populacionais ocupam, em geral, as áreas ambientalmente frágeis e desprovidas de infra-estrutura sanitária tais como as encostas, várzeas e áreas de proteção de mananciais, onde o custo das moradias é menor. Esse

processo resulta, inevitavelmente, em elevados gastos, por parte do poder público, com a remediação dos problemas sociais e ambientais.

Os dados apresentados por ARAÚJO (2003), relativos à situação das bacias das represas Guarapiranga e Billings exemplificam muito bem esta dinâmica. Segundo ele, a população na bacia do Guarapiranga era de aproximadamente 548.000 habitantes em 1991, passando para cerca de 750.000 habitantes em 2000, o que implicou em uma taxa de crescimento médio da ordem de 3,55% ao ano. Quanto à bacia da represa Billings, a situação mostrou-se bem mais dramática, já que o aumento populacional foi da ordem de 330.000 habitantes entre 1991 e 2000. Esse padrão de crescimento urbano implicou em uma população, nestas duas bacias, em torno de 1.700.000 habitantes, o que corresponde a 10% de toda a população da Região Metropolitana de São Paulo. A bacia da represa do Guarapiranga apresenta uma alta densidade populacional, ou seja, acima de 80 habitantes por hectare; todo este contingente populacional situa-se, basicamente, em sub-bacias que drenam diretamente para a represa de Guarapiranga. (ARAÚJO 2003)

Assim, é sobre as populações mais carentes que recai a maior parte dos efeitos negativos da urbanização, gerando uma situação de extrema desigualdade social e iniquidade ambiental. Nesse sentido, a exclusão social deve ser entendida como um mecanismo multidimensional por meio do qual os indivíduos e grupos são excluídos das trocas sociais, dos direitos de integração social, de identidade e de acesso a condições ambientais adequadas, isto é, capazes de garantir a saúde e o bem-estar. (VÉRAS, 2001).

Nestas condições observa-se uma combinação de degradação ambiental e social, ambas fruto de um modelo de “desenvolvimento” que, dentre outros aspectos, não alia crescimento econômico ao desenvolvimento humano e à preservação ambiental. Essa combinação, por sua vez, implica uma interdependência de interesses e necessidades indissociável que impede soluções simplistas de mero controle técnico e restrição legal. (RIBEIRO, 1995)

Não se trata, pois, de vislumbrar o equacionamento da problemática socioambiental apenas de uma perspectiva puramente técnica; ao contrário, a questão envolve diferentes níveis de governo, a sociedade civil organizada e representantes do setor privado, em ações integradas e voltadas, principalmente, à diminuição das desigualdades sociais e regionais.

Na busca de um gerenciamento das questões socioambientais, é fundamental não perder de vista também o processo de globalização econômica, o qual, a partir da imposição de uma nova ordem mundial, desencadeia processos de exclusão social de grandes massas humanas e de mercantilização avassaladora, particularmente, dos recursos naturais.

O desenvolvimento em bases sustentáveis é entendido como aquele que não cria uma dicotomia entre as metas econômicas e ecológicas. A sobrevivência dos sistemas econômicos depende dos sistemas ecológicos de sustentação da vida, portanto essa concepção de desenvolvimento deve balizar o raciocínio e as ações voltadas ao encaminhamento das questões ambientais incorporando, ao mesmo tempo, o conceito de complementaridade entre o capital “natural” e aquele “feito pelo homem”, com base na justiça social. (SACHS, 1993).

Todavia, essa justiça social não pode ser pensada sem o diálogo franco e objetivo, que contemple a participação e as responsabilidades mútuas entre a sociedade e o poder público.

Desta perspectiva, o desenho institucional deve propiciar, aos atores sociais, formas de participação nos processos de gerenciamento das questões referentes ao interesse coletivo, particularmente aquelas relativas à produção do espaço urbano.

DALLARI (2001) enfatiza a necessidade de regras para garantir os direitos a todos os cidadãos; no entanto, esclarece que todos devem participar da fixação das mesmas objetivando a harmonia e justiça social. Este autor postula o seguinte: se todos são livres e se todos são essencialmente iguais, todos devem ter a possibilidade de participar da fixação de regras obrigatórias para todos. Esclarece ainda: “*quando só alguns fazem as regras que*

os outros tem que obedecer há um tratamento injusto das pessoas, há uma forma de desigualdade. Para haver justiça e legitimidade é indispensável que todos possam participar da fixação das regras de organização e comportamento social”. (p.97)

JACOBI (1996) corrobora com a idéia de que a participação da população nos processos decisórios, relativos a gestão do interesse coletivo, fortalecem a cidadania, promovendo a constituição de um espaço privilegiado para o cultivo da responsabilidade pessoal, da obrigação mútua entre sociedade e poder público e da cooperação voluntária dos indivíduos.

Contudo, o autor salienta, por outro lado, que os canais de participação possibilitam a estruturação de um espaço público, o qual possibilita à sociedade se deparar com os desafios da ampliação da sua autonomia, traduzida pela transcendência das assimetrias na representação social, além do exercício de um maior controle sobre o Estado.

Este modelo de atuação, no qual diferentes atores sociais têm um papel influente na dinâmica política, induz à noção de cidadania ativa, distinta daquela de cidadania passiva – outorgada pelo Estado com a idéia moral do favor e da tutela. A noção de cidadania ativa foi fortalecida pela Constituição de 1988, e está vinculada à idéia do reconhecimento da complementaridade entre a representação política tradicional e a participação popular diretamente exercida. (JACOBI 1996)

Sob essa ótica, o fortalecimento dos instrumentos jurídicos, ao tornar efetivos os direitos e deveres, favorece a atuação dos cidadãos nos processos decisórios, e, conseqüentemente, o fortalecimento da democracia participativa, ao propiciar a estruturação de espaços sociais de lutas e negociação dos vários interesses sociais. (BENEVIDES, 1994).

Deste ponto de vista, este estudo buscou refletir e analisar as possibilidades da gestão territorial, baseada na consolidação de espaços participativos de discussão dos múltiplos interesses sociais e, portanto, de ampliação da cidadania. Para tanto, foi realizado um estudo de caso com objetivo de avaliar as práticas e representações ligadas ao processo de

gestão partilhada, entre sociedade e poder público, de uma área estratégica do ponto de vista ambiental para a metrópole de São Paulo: a Área de Proteção Ambiental Municipal Capivari-Monos, criada com o objetivo de preservar os mananciais do extremo sul do município de São Paulo e as reservas de fauna e flora presentes na mata atlântica.

CAPÍTULO 2
UNIVERSO CONCEITUAL

2. UNIVERSO CONCEITUAL

Alguns conceitos e categorias serão pontuados e contextualizados, a seguir, com o objetivo de fundamentar teoricamente a discussão proposta neste trabalho, a qual está balizada pelo tema da participação, interpretada enquanto potencialidade de consolidação e ampliação da cidadania, e de estruturação de uma nova institucionalidade, alicerçada em pactos inscritos no processo da democracia deliberativa.

Entende-se que a dinâmica sociopolítica, subjacente ao movimento histórico característico das sociedades impõe, ao conhecimento, a necessidade de uma permanente discussão a respeito de diferentes abordagens teóricas e conceituais adotadas para a interpretação de tais sociedades, a fim de que haja um entendimento mais acurado dos fenômenos sociais em observação.

Referenciais teóricos que em certos momentos históricos buscam dar conta de uma dada realidade, em outra etapa podem se tornar inapropriados à apreensão da trajetória política, econômica e social de grupos humanos, uma vez que o contexto social modifica-se permanentemente em face da recriação, histórica e constante, dos processos de reprodução da sociedade. Por sua vez, o movimento de reprodução da sociedade engendra também a elaboração de novas teorias, conceitos e categorias que buscam desvelar a dinâmica social a partir do cotidiano dos grupos humanos e da prática política dos vários atores de uma determinada formação social.

A partir da conjuntura histórica e estrutural em que foram concebidos, e também levando em consideração o modelo de Estado que expressa tal conjuntura, conceitos tais como sociedade civil, esfera pública, participação, atores sociais, capital social, ambiente, poder local, elites políticas dirigentes, cidadania, dentre outros, representaram suporte às reflexões propostas neste trabalho, razão pela qual algumas interpretações dos mesmos foram delineadas no presente item.

2.1 FORMAS ASSUMIDAS PELO ESTADO E SUA RELAÇÃO COM A SOCIEDADE

Antes de estabelecer os conceitos de sociedade civil, movimentos sociais, participação social e outros, buscou-se fazer uma breve caracterização das formas assumidas, historicamente, pela instituição Estado, enquanto expressão do poder político em uma dada sociedade. Considerou-se que a trajetória da humanidade no processo civilizatório não ocorre de maneira uniforme, e o Estado, como instituição política, representa uma estrutura de poder com a qual interagem, ao longo da história, as formas de poder da sociedade: a sociedade civil, os movimentos sociais, a participação de diferentes grupos sociais. O Estado constitui uma categoria de importância fundamental para o controle da sociedade, pois concentra poder de forma muito evidente, uma vez que desempenha sua função unicamente com suporte da lei. Sob esta ótica, se constitui única instituição social que detém, legitimamente, o monopólio da violência. Assim a relação de poder entre Estado e sociedade refere-se à manifestação mais concreta da organização social humana, em seu desenvolvimento histórico (BENEVIDES 1991).

A partir da caracterização citada procurou-se delinear uma interpretação das concepções do Estado, no sentido de melhor compreender a relação entre essa Instituição e a sociedade, e assim obter alguns elementos para captar novas expressões que essa polarização assume, nos séculos XX e XXI.

2.1.1 O MODELO LIBERAL DE ESTADO

Desde o início do século XIX, a teoria de Estado desenvolvida por Hegel, debatida então no mundo europeu, e os modelos de sociedade dela decorrentes, formulados para os domínios europeus, atribuíam ao Estado uma finalidade universalista, no sentido de conter os interesses dos indivíduos da sociedade, considerados “egoístas”, e também com o propósito de delimitar a participação dos indivíduos à ordem política estabelecida por esse Estado. Portanto, nesse modelo em que política e sociedade encontravam-se fundidas no poder do Estado e constituíam uma categoria uniforme e homogênea, a sociedade civil autônoma se referia a uma categoria estática, politicamente inexpressiva ou inexistente. Para Hegel, a forma adequada e

suficiente para assegurar que os anseios da sociedade fossem alcançados, a partir do controle da sociedade sobre o Estado, seria obtida pelo sufrágio universal. (HOBSBAWN, 1994)

A idéia de que o Estado não seria uniforme nem homogêneo, mas sim produto de uma fase do desenvolvimento de uma determinada sociedade, foi elaborada por ENGELS (1987), em obra clássica publicada no século XIX (1ª. edição em 1884). Na crítica de Engels à concepção liberal, a ação do Estado não se exerceria de forma neutra, a favor de todas as classes da sociedade, mas sim a favor dos interesses hegemônicos de uma classe detentora de maior poder na sociedade, com capacidade de exercer domínio sobre as demais. Segundo a crítica do autor, os interesses estariam sendo então generalizados, endossados e legitimados, por meio da ação do Estado, como se fossem oriundos do conjunto da sociedade, e não de uma única classe social.

“O Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro. Não é, tampouco, ‘a realidade da idéia moral’, nem ‘a imagem e a realidade da razão’, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder aparentemente colocado por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Esse poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado.” (ENGELS, 1987; p. 191).

A concepção do Estado como produto do desenvolvimento da sociedade angariou adeptos na teoria e na prática política em vários países, polarizando, com os teóricos da concepção do Estado liberal, a hegemonia do pensamento a respeito do tema. Para Engels, o fim das diferenças entre as classes sociais levaria também à extinção do Estado, uma vez que sua função de apagar antagonismos sociais deixaria de existir.

Porém a trajetória histórica da sociedade mostrou resultados bastante diferentes de tal concepção (HOBSBAWN, 1994).

Algumas concepções que, de diferentes maneiras se contrapunham à teoria liberal, alinharam-se a um conjunto de interpretações teóricas e políticas que conferiam, ao Estado, capacidade dinâmica e histórica de reelaboração de papéis e redefinição de ações, como produto de sua relação com a sociedade. Dessa forma, ao incorporar novos requerimentos sociais e interesses de outros grupos sociais, o Estado deixaria de ser estático e uniforme, passando a expressar novos projetos de sociedade e novas relações de poder com a sociedade. Nessas abordagens, consideram-se que os fatos sociais originam os fatos políticos, estando a política intimamente vinculada à sociedade, embora a política não se restrinja apenas aos fatos sociais.

Embora tenha sido uma força proeminente na condução da sociedade moderna, com diferentes nuances, observa-se que o Estado moderno foi questionado desde seu advento, seja a partir de novas concepções teóricas, seja por meio da construção de novas práticas e vivências políticas, em decorrência da busca de alternativas de sociedade que contemplassem as liberdades individuais, o bem-estar social, a igualdade política, a justiça social e distributiva, a democracia, a participação no poder e os direitos humanos. Na busca de alternativas às relações de poder que se manifestaram concretamente em modelos de Estado, desde o início do século XX, duas concepções dicotômicas, liberal-capitalismo e materialismo-socialista, realizaram embates não só no campo das idéias, mas pela disputa geopolítica de países e continentes partidários de suas teses, especialmente em épocas posteriores às duas guerras mundiais, sem que nenhum dos modelos tivesse respondido inteiramente às alternativas buscadas. (BENEVIDES, 2002).

2.1.2 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL – “WELFARE STATE”

Em período precedente à Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1970 foi implementado pelo Estado, em vários países da Europa, um conjunto de ações voltadas a regular a igualdade e o pleno emprego. Estas ações se integraram a medidas sociais de caráter supletivo e compensatório para enfrentar a crise que começava a se instalar nos países europeus de capitalismo avançado. Essa intervenção

foi fortemente embasada no fordismo e nas idéias econômicas de Keynes, adotadas como estratégia para fortalecer o consumo de massa e consolidar a implementação do modelo, que recebeu a designação de Estado de bem-estar social (*“welfare state”*). As ações políticas adotadas pelo Estado de bem-estar-social, com o objetivo de regular a economia capitalista em crise, repercutiram na forma de aumento de salário indireto e no aumento do poder de compra do trabalhador. Esse processo ocorreu de modo simultâneo à configuração de uma esfera pública, pautada pela disseminação de uma cultura política em torno da discussão do público e do privado, ou mesmo pela maior regulação institucional do mercado, por meio de regras estabelecidas pelos principais grupos sociais e políticos. Tais iniciativas se refletiram, nos países em que foram introduzidas, em medidas que tiveram como efeitos a ampliação e universalização dos direitos políticos e sociais mínimos, o que contribuiu para a ampliação da democracia nessas sociedades. (CORREIA, 2000).

Segundo estudos apresentados pela autora, o período que se sucedeu à Segunda Guerra representou naqueles países que aplicaram iniciativas do modelo *“welfare state”* o único momento da expansão da ordem capitalista em que o fundo público foi empregado para o financiamento da reprodução da força de trabalho, na forma do Estado de bem-estar social, ou modo social-democrata de produção. O fundo público, estrutural ao capitalismo, é conceituado como o conjunto de recursos públicos que compõem o tesouro do Estado, e pode assumir duas formas básicas de destinação: a) na forma de financiamento da acumulação (ou reprodução) do capital (construção de estradas, instalação de redes de energia e água, produção com incentivos fiscais) e b) no financiamento da reprodução da força de trabalho (investimentos sociais em bens e serviços de consumo coletivo, como saúde, educação, moradia, previdência e outros). Historicamente, o Estado de bem-estar social representou o único ordenamento do desenvolvimento do capital em que houve compatibilização entre acumulação e garantia de direitos políticos e sociais mínimos (CORREIA, 2000).

No Brasil, segundo CORREIA (2000), o Estado de bem-estar social desempenhou uma regulação truncada, marcada pela inexistência de regras estáveis e pela ausência de direitos, a exemplo dos direitos dos trabalhadores que foram intensamente restringidos ou retirados. Tanto a insignificância do poder regulador do Estado sobre o mercado, quanto a insuficiência de uma esfera pública, foram resultantes de um processo que o

Estado autoritário veio implementando no país desde 1964. A ausência de regulação estatal sobre as forças econômicas do mercado e uma esfera pública débil constituem exemplos de utilização do fundo público de forma casuística, sem regras gerais e sem a constituição de alteridades. Segundo a autora, o padrão brasileiro de Estado de bem-estar social verificou-se de maneira totalmente contrária ao que ocorria nos países do “Welfare State”, nos quais o Estado exercia papel regulador da economia, e esta, socialmente regulada, resultou no modelo da chamada social-democracia.

Desta forma, o processo que criou as condições para que a concepção neoliberal encontrasse justificativas para a implementação de medidas anti-sociais teve início nos governos militares. Essas medidas seriam implantadas no governo de Fernando Collor, na década de 1990, acompanhando um discurso que atribuía as responsabilidades pela crise econômica aos desperdícios do Estado, fazendo surgir o chamado “neoliberalismo à brasileira”, incrementado na seqüência dessa trajetória, no primeiro e segundo mandatos do governo seguinte, Fernando Henrique Cardoso, que se inicia em 1994. Nesse contexto, chega a constituir um paradoxo o fato de que a sociedade civil tenha alcançado uma vitalidade sem precedentes com relação à organização coletiva e à participação social (CORREIA, 2000).

Uma nova configuração geopolítica mundial foi marcada, economicamente, pela crise do petróleo, na década de 1970; e politicamente, pelo declínio do estado de bem-estar social no bloco de domínio capitalista, ainda na década de 1970, e pela queda do socialismo em países do leste europeu, na década de 1980. A partir dessa nova configuração, o Estado assumiu novos reordenamentos, segundo as premissas do liberalismo econômico, instaurando o neoliberalismo que adotou, em anos recentes, as feições do processo que vem sendo denominado de globalização ou mundialização. Nesse quadro, ocorreu a redução do papel regulador do Estado

2.1.3 ESTADO E SOCIEDADE NO CONTEXTO DA SOCIEDADE GLOBAL

O esgotamento do sufrágio universal como estratégia de intervenção da sociedade nas questões de Estado, o ceticismo e as dúvidas diante dos resultados práticos alcançados pelos dois modelos dicotômicos de Estado, capitalismo e

socialismo, implementados em diferentes países, a redução ou extinção do Estado de bem-estar social em escala mundial, os limites da democracia representativa diante da diversidade social, cultural, étnica, econômica que se verificou com a complexidade da sociedade industrial e urbana suscitaram, em especial a partir das últimas duas décadas do século XX, novos questionamentos e propostas em torno da democracia participativa, uma temática que vem aglutinando os mais diferentes grupos da sociedade, movidos por demandas e razões as mais diversas.

HOBBSAWN (1995); HOBBSAWN (1994); BENEVIDES, (1991) corroboram de tal perspectiva, ao defenderem que nos embates e debates travados em torno da idéia da democracia representativa, e também nas relações que se reconfigurou entre os grupos da sociedade e o Estado, a partir das três décadas finais do século XX, o tema da participação da sociedade vem se destacando na teoria e nas práticas políticas. Em âmbito mundial, a participação social emerge nas várias instâncias da esfera política: na criação e recriação de espaços de democratização do poder decisório, na formulação de leis, na instituição do arcabouço institucional e dos vários instrumentos que asseguram a interação entre poder e grupos sociais, na ampliação da cultura política dos atores da sociedade, e na constituição de novos atores no cenário de poder existente em uma sociedade. Os três autores acima tomam como exemplo os movimentos sociais, os quais são focalizados como fenômenos que, na sua dinâmica e historicidade, conseguem estabelecer novas relações de poder com o Estado, o qual passa a ser entendido então como produto do desenvolvimento histórico de uma sociedade.

O novo contexto do mundo que se desenhou na sociedade industrial e pós-industrial, em especial a partir da segunda metade do século XX, emergiu com maior visibilidade perante diferentes formas de organizações sociais. Tal redesenho, de alcance planetário, incluiu em seus componentes a complexidade e desafios da problemática ambiental a partir da década de 1970, e os vários desdobramentos da globalização (ou mundialização, segundo outras concepções), que se tornaram publicamente visíveis a partir da década de 1980. A informação e a conscientização de grupos sociais os mais diversos, a respeito de tais questões, vêm suscitando um rol de novas ações coletivas perante o Estado, para o atendimento das necessidades e demandas da sociedade. Tais reações sociais, em diferentes países e continentes, resultaram em sucessivos questionamentos ao Estado em crise, incapaz de dar respostas às demandas e anseios

dos grupos sociais. Por sua vez, grupos sociais organizados em torno de suas demandas, necessidades, interesses e expectativas, adquiriram formas de agir específicas, inovadoras, com nuances e estratégias contextualizadas, que contribuíram para a introdução de novas dinâmicas nas relações de poder entre sociedade e Estado. (GOHN, 2000)

Segmentos mais empobrecidos, ou expostos aos efeitos da discriminação organizaram-se para reivindicar não somente o acesso às políticas públicas, mas também o direito de seu reconhecimento como sujeitos no processo de construção de direitos, de consolidação de uma cultura política de respeito às liberdades, na luta pela equidade e pela transparência das ações do Estado, tornando-se novos atores sociais e políticos. Constitui-se assim, no país, em meados das décadas de 1970 e 1980, uma sociedade civil que busca participar decisivamente do processo de redemocratização em muitos países da Europa e América Latina, contribuindo à democratização do Estado, da sociedade e da relação entre ambos. (TEIXEIRA, 2002).

CORREA (2000) considera que, também no Brasil, a relação entre Estado e sociedade vem sendo restabelecida desde meados da década de 1970, a partir do advento de espaços de interlocução e de participação da sociedade na esfera pública. Para a autora, esse novo quadro configura possibilidades de revigoração da sociedade civil, e aponta para a reestruturação dessa categoria social, diante da supremacia do poder atribuído, historicamente, à instituição Estado, desde o advento da sociedade moderna. Para tanto, torna-se importante que sejam vitalizados os canais institucionais de relação entre Estado e sociedade, de tal forma que esta possa interferir nos gastos estatais, na utilização dos recursos públicos e nos processos decisórios que possam atender aos interesses dos grupos da sociedade organizados para esse fim.

A relação de poder entre Estado e sociedade também perpassa algumas tendências do pensamento teórico e da prática política, as quais se expressaram, com maior destaque, a partir do século XX (em especial no final desse século). Assim, algumas concepções políticas predominantes nesse período encontram-se delineadas, a seguir. O objetivo desse delineamento foi contextualizar alguns autores cujas idéias contribuíram ao quadro referencial, uma vez que o debate sobre o tema é muito amplo, o número de analistas políticos é extenso e a produção nesse campo do conhecimento é bastante

diversificada.

CARVALHO (2001) apresenta três enfoques gerais predominantes nas análises políticas, desenvolvidas no período acima por diferentes teóricos e pensadores que abordam as tendências conflitivas que caracterizam a própria modernidade, e que podem ser descritas como emancipação e controle, segundo GIDDENS² (1991); racionalização e subjetividade, conforme TOURAINE³ (1994); razão universal e individualismo, para HARVEY⁴ (1993); subjetividade e cidadania/ regulação e emancipação, de acordo com SOUZA SANTOS⁵ (1995).

Os três enfoques que predominam nas análises políticas seriam os seguintes:

a) Um primeiro bloco de autores destaca, em suas análises, o aspecto de decadência da política na sociedade contemporânea. Nesse conjunto, a autora menciona autores como ARENDT⁶, SENETT⁷ e HOBSBAWN⁸, os quais apontam a sobreposição da esfera privada sobre a pública, e do individual sobre o coletivo, como indício de crise da política e da esfera pública e também como uma ameaça aos laços societários.

b) Um segundo bloco de analistas concordaria com o diagnóstico de crise da política na sociedade contemporânea, porém argumentam com possibilidades de alternativas à essa crise, por meio da repactuação das relações entre Estado e sociedade. Nesse segundo bloco a autora insere as reflexões de HABERMAS⁹ (1984) , que afirma a necessidade de uma rearticulação, incorporando a crítica de ARENDT (1989, citado acima) aos processos de despolitização e privatização da esfera pública, por entendê-los como ameaças ao exercício legítimo do poder pela sociedade. Embora ARENDT (1989, citado acima) restrinja o exercício da esfera pública aos cidadãos que apresentam interesse efetivo em questões públicas, HABERMAS (1984, citado acima), mesmo concordando no tocante à decadência da esfera pública burguesa, reafirma o projeto

---

² Giddens A. As consequências da modernidade. São Paulo: UNESP; 1991.

³ Touraine A. A crítica da modernidade. Petrópolis: Vozes; 1994.

⁴ Harvey D. A condição pós-moderna. São Paulo: Loyola; 1993.

⁵ Santos BS. Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez; 1995.

⁶ Arendt A. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense; 1989.

⁷ Senett A. O declínio do homem político: as tiranias da intimidade. São Paulo: Cia. das Letras; 1989.

⁸ Hobsbawm E. A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Cia das Letras; 1995.

⁹ Habermas J. Mudança estrutural da esfera pública: investigação quanto a uma categoria de sociedade burguesa. Rio de Janeiro: tempo

moderno como inacabado e potencialmente libertário da sociedade. Ainda neste segundo bloco, CARVALHO (2001, p. 205) insere o pensamento de BAUMAN¹⁰ (2000), para o qual é preciso uma tradução das relações entre o privado e o público, como caminho para a política e para o projeto emancipatório moderno. Segundo a autora, BAUMAN (2000, citado acima) também endossaria a idéia de uma “desconstrução na política”, diante das dificuldades de tradução entre a esfera privada e pública, e como resultado da autonomização e privatização da esfera pública. Para BAUMAN (2000, citado acima), a esfera pública teria recuado, ao buscar abrigo em lugares políticos inacessíveis, e a esfera privada estaria se retirando ao orbitar em torno da própria imagem. Entretanto, à semelhança de HABERMAS (1984, citado acima), também BAUMAN (2000, citado acima) aponta possibilidades em termos de superação da crise da política, ao considerar que a condição para adaptar a Ágora aos indivíduos livres e à sociedade livre consistiria na interrupção da sua despolitização e da sua privatização; para tanto, seria preciso restabelecer a tradução do privado para o público.

c) Um terceiro bloco de analistas políticos prefere ressaltar os espaços promissores dos novos processos emancipatórios, destacando seus efeitos em termos de mudanças da cultura política contemporânea. São incluídos nesse bloco teóricos e pensadores que buscariam enfatizar, na sociedade presente, oportunidades de recomposição entre as esferas do público e do privado, e também de abertura de novos espaços de negociação entre a vida individual e a vida coletiva. Segundo a autora, esses analistas estariam apontando para uma nova forma de fazer política e também de existir como sujeito político. Um dos autores mencionados é ROSZAK¹¹ (1972), para o qual a tarefa de persuadir pessoas contra a tecnocracia não pode ser realizada por meio de uma militância rígida e inflexível. Para este autor, a cena hippie contemplaria uma política de sedução não alcançada pela oratória sóbria dos comícios, pelos tediosos panfletos, pelas reuniões enfadonhas. E propõe revisões nas formas de demonstração política: festivais revolucionários, atores em lugar de oradores, flores em lugar de panfletos e gozo em lugar das injúrias. (p.205)

GIDDENS (1991) é um outro teórico citado nesse terceiro grupo. Ele parte de uma visão dialética, ao apontar as interações entre uma dimensão pessoal e uma dimensão

---

¹⁰ Bauman A. Em busca da política. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; 2000.

¹¹ Roszak T. A contracultura. Vozes: 1972.

que chamou de “sistemas abstratos”. Para este autor, existiriam possibilidades de resposta no âmbito da vida privada, em condições de “alta modernidade”. Assim a vida privada não seria uma forma social residual das mudanças nos chamados sistemas abstratos, mas sim uma esfera ativa, com capacidade de reações, de forma que as transformações da vida privada também afetariam as instituições globalizadas da modernidade. (p.206)

Também é incluído nesse terceiro bloco de pensadores o cientista político português SANTOS (1995, citado acima), o qual considera que a sociedade vive um período de transição paradigmática, o qual ocorre tanto no plano epistemológico (em que a ciência moderna vem sendo perpassada pela construção de um conhecimento pós-moderno), quanto no plano societal (com as transformações da sociedade capitalista em direção a uma nova forma societal, a sociedade pós-moderna, que poderia ser melhor ou pior que a preexistente). Na sociedade pós-moderna, este autor entende que a reafirmação da subjetividade, no domínio da política, poderia ser considerada como uma resposta emancipatória à subjetividade coletiva, imposta pela sociedade moderna, seja no capitalismo, seja no socialismo. (p. 206-208)

Na interpretação de CARVALHO (2001), enquanto HOBBSBAWN (1995) (inserido pela autora no primeiro grupo) entende o deslocamento do “nós para o eu” como um legado do fracasso do processo da sociedade moderna, e um legado sobre o qual não é possível construir o futuro, SANTOS¹² (2000) assume posição contrária. Para este autor, os deslocamentos em direção ao “eu” constituem parte da emergência de uma subjetividade na transição paradigmática. Essa transição se daria no sentido do desafio da invenção de novas formas de sociabilidades emancipatórias no futuro, e não somente o futuro como questão pessoal.

Desta perspectiva, a luta paradigmática concebida por SANTOS (2000, já citado acima) seria realizada por sujeitos, interpelados pessoalmente e engajados coletivamente em um projeto utópico emancipatório, aos quais o autor confere a denominação simbólica de “viajantes paradigmáticos” da cabotagem, uma técnica de navegação que implica navegar fora dos limites mas, ao mesmo tempo, manter contato físico e constante com

---

¹² Santos BS. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, v.1; 2000.

tais limites.

2.2 SOCIEDADE CIVIL E MOVIMENTOS SOCIAIS: A CRIAÇÃO DE ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS E O SURGIMENTO DE NOVOS ATORES SOCIAIS

2.2.1 A SOCIEDADE CIVIL

O conceito de sociedade civil segue, em linhas gerais, a trajetória de racionalização dos modelos de Estado, iniciada com a concepção realista de Maquiavel (para quem o Estado seria tal qual é na realidade, dotado de razões próprias dessa forma social), desdobrando-se até à concepção dos chamados jusnaturalistas. Para estes, o Estado seria uma forma de negar o estado instintivo e reprimir o “estado de natureza”, a barbárie, o egoísmo dos indivíduos (segundo Rousseau e Hobbes); ou o Estado seria, de acordo com Locke e Kant, uma forma de aprimorar o “estado de natureza” ou o Estado seria ainda (no entender de Hegel) a sociedade política, cujas razões supremas deveriam prevalecer perante o individualismo da sociedade civil. (BOBBIO, 1987).

Ainda de acordo com este autor, ao desenvolver sua concepção de Estado, Hegel, no início do século XIX, contrapõe a idéia de sociedade civil à de Estado ou sociedade política. O pensador conceituou como sociedade civil todas as formas sociais que não se incluíssem no aparato de Estado (tais como as relações familiares e econômicas da sociedade), as quais seriam pautadas pelo interesse individual e egoísmo, e deveriam ser coagidas a fim de atender aos propósitos da sociedade política ou Estado, prioritários com relação à sociedade.

A idéia de uma sociedade civil como forma de representação democrática de aspirações sociais de segmentos destituídos do acesso ao poder, ou de setores territorialmente mais amplos de uma sociedade, ou que incluísse contingentes populacionais expressivos de uma dada formação social, vem sendo objeto de formulações teóricas e práticas desde o século XIX, em diferentes sistemas econômicos e políticos e em diferentes países.

Na América Latina, o conceito de sociedade civil vem sendo construído e reconstruído historicamente em função, principalmente, das conjunturas políticas e das lutas políticas e sociais. De uma forma geral, tal conceito surge e é definitivamente introduzido, no

vocabulário político corrente, no decorrer do período denominado “trajetória das transições democráticas”, o qual tem como fase de maior destaque o final dos anos 1970 e a década de 1980 (GOHN, 2004).

No Brasil, o fortalecimento da sociedade civil está indissolivelmente vinculado não apenas à emergência das lutas políticas e sociais, traduzidas pela grande variedade de movimentos sociais, mas também pelo processo através do qual atores sociais modernos e democráticos surgiram, adquiriram uma nova identidade democrática e passaram a pressionar o Estado, no sentido de criar mecanismos institucionais para a canalização de demandas dos setores populares da sociedade, favorecendo o advento de um novo formato de institucionalidade, voltada às características de tais demandas, dos momentos históricos em que emergem, dos movimentos que as condicionam e dos atores sociais que as organizam. (JACOBI, 2000)

Na década de 1970, sociedade civil se tornou sinônimo de participação e organização da população civil do país contra o regime militar. Naquele contexto, participação e organização da população civil se traduziam em práticas coletivas voltadas à reivindicação de bens, serviços e direitos sociopolíticos, no âmbito de um universo não democrático, em que as políticas públicas privilegiavam o grande capital, considerando, prioritariamente, as demandas de parcelas das camadas médias e altas da população que alavancavam o processo de acumulação das emergentes indústrias filiais das empresas multinacionais (GOHN, 2004).

Esta mesma autora salienta, contudo, que o processo de consolidação da sociedade civil esteve ligado não apenas às contradições inerentes ao sistema capitalista, decorrentes da macro-estrutura econômica mas, sobretudo, às redes de relações geradas pelas ações coletivas, norteadas basicamente por valores éticos, morais, culturais e políticos (1997).

Desta forma, os atores sociais que emergiram na sociedade civil brasileira naquele período, e à revelia do Estado, criaram novos espaços e padrões de participação e relacionamento com o poder público. Estes espaços foram consolidados a partir da resistência popular, traduzida pelas alianças entre movimentos sociais e setores institucionalizados. Esta estratégia revelou-se bastante positiva à medida em que propiciou a criação de estruturas democráticas fundamentais para a participação

popular, além de exercer impacto substancial sobre as formações normativas do eleitorado e, portanto, sobre o quadro político formal (JACOBI, 2000).

Assim, a construção coletiva de uma concepção de sociedade civil foi resultado de lutas sociais, empreendidas por movimentos e organizações sociais que reivindicaram direitos e espaços de participação social. GOHN (2000), avalia que essa concepção de sociedade civil, sobretudo no que se refere às três últimas décadas do século XX, introduziu uma visão ampliada da relação Estado-sociedade, que reconhece, como legítima, a existência de um espaço ocupado por uma série de instituições e grupos situados entre o mercado e o Estado, exercendo o papel de mediação entre coletivos de indivíduos organizados e as instituições do sistema governamental.

2.2.2 OS MOVIMENTOS SOCIAIS

Uma vez que os movimentos sociais estão no cerne das reflexões sobre participação e sociedade civil, notadamente pela influência e desdobramentos que propiciaram ao pensamento sociológico desde a década de 1970, considerou-se pertinente abrir um parêntese para pontuar e contextualizar este tema, na presente reflexão.

De acordo com SADER (1998), nos anos 1970 novos atores entraram em cena. Destes, destacam-se os movimentos sociais populares urbanos que reivindicavam bens e moradia. Ao lado destes, surgiram os novos movimentos sociais, em luta pelo reconhecimento de direitos sociais e culturais modernos, tais como etnias, gênero, sexo, qualidade de vida, ambiente, direitos humanos e outros.

Neste cenário de novos atores ampliou-se o leque dos sujeitos históricos em luta, extrapolando, portanto, o universo dos partidos políticos e sindicatos, os quais se configuravam, até então, em canais para o encaminhamento das demandas sociais. O sujeito histórico, neste contexto, remete aos setores populares, representados pelos movimentos populares de bairros, compostos por moradores e trabalhadores. Houve, desta forma, uma pluralização dos grupos organizados, o que redundou na criação de movimentos, associações, instituições e ONG's – organizações não-governamentais (SADER, 1998).

Observando o processo histórico que marca a reestruturação do Estado brasileiro a partir da redemocratização, com foco nas últimas décadas do século XX, é possível identificar uma série de movimentos sociais que tinham por objetivo a criação de novos espaços de participação e a ampliação dos direitos individuais e coletivos.

Muito embora nas décadas de 1970 e 1980 os movimentos sociais buscassem prioritariamente garantir a legitimação de reivindicações dos setores populares, entende-se que esses movimentos não podem ser reduzidos apenas a estratégias de defesa de interesses coletivos das camadas menos privilegiadas da população. Nesta perspectiva, GOHN (2000) argumenta que os movimentos sociais não se reduzem à defesa coletiva de interesses, tendo em vista que “a mobilização dos atores só é forte quando se dirige aos seus valores, à sua solidariedade, às suas representações, ao mesmo tempo em que há interesses freqüentemente difíceis ou impossíveis de serem definidos em si mesmos” (p. 107).

GOHN (2000) e BARREIRA (1992) destacam a existência de uma grande diversidade de interpretações sobre os movimentos sociais, uma vez que as ações coletivas da sociedade civil têm apresentado mudanças no seu conteúdo, nas suas práticas e nas formas de organização das suas bases. Somam-se a estes aspectos as mudanças nos paradigmas de análise dos pesquisadores e a dificuldade de enquadramento das ações coletivas contemporâneas nas categorias científicas disponíveis.

Diferentemente de DEMO (1988), para quem movimento social se traduz em luta caracterizada pela polarização entre duas forças sociais: a minoria que governa e a maioria que obedece, GOHN (1997) entende que os movimentos se constituam justamente na contracorrente das relações de dominação-subordinação; até porque este fenômeno social também pode ser observado entre grupos que compõem as elites. Soma-se ainda a este aspecto o fato de que as relações de dominação-subordinação não são consideradas, pela autora, os elementos mais importantes para a explicação ou definição de um movimento social.

Assim, GOHN (2000), define movimento social como:

“ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos

pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflitos, litígios e disputas vivenciados pelo grupo na sociedade. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum. Esta identidade é amalgamada pela força do princípio da solidariedade e construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo, em espaços coletivos não institucionalizados.” (p. 252)

Segundo a análise da autora, os movimentos sociais contribuem para transformar a relação entre a sociedade (sociedade civil) e o Estado (sociedade política).

“Os movimentos geram uma série de inovações na esfera pública (estatal e não-estatal) e privada; participam direta ou indiretamente da luta política de um país e contribuem para o desenvolvimento e a transformação da sociedade civil e política. Estas contribuições são observadas quando se realizam análises de períodos de média ou longa duração histórica, nos quais se observam os ciclos de protestos delineados. Os movimentos participam portanto, da mudança social histórica de um país e o caráter das transformações geradas poderá ser tanto progressista como conservador ou reacionário, dependendo das forças sociopolíticas a que estão articulados em suas densas redes; e dos projetos políticos que constroem em suas ações. Eles têm como base de suporte entidades e organizações da sociedade civil e política, com agendas de atuação construídas ao redor de demandas socioeconômicas ou político-culturais que abrangem as problemáticas conflituosas da sociedade onde atuam.” (GOHN, 1997, p. 252).

SCHERRER-WARREN (2001) reforça esse entendimento de GOHN (2000) sobre o tema, situando o movimento social no âmbito de um pacto social que estaria voltado não só à satisfação de demandas sociais específicas de diferentes grupos sociais mas,

sobretudo, à realização de um projeto de mudança social, pautado pela responsabilidade e o envolvimento de cada um dos indivíduos que integram grupos sociais específicos. Deste ponto de vista propõe a seguinte definição para os movimentos sociais:

“Movimento social é um conjunto de referências simbólicas, num campo de valores sociais e de práticas sociais, que vai sendo construído na memória e na ação coletiva, penetrando em vários níveis, nas relações familiares, comunitárias, societárias, no local, no nacional e no planetário.” (pág. 45)

Em outras palavras, o movimento social define-se por iniciativas voltadas à ampliação da cidadania que transcendem as reivindicações, as práticas localizadas e temporais de uma associação específica. Neste sentido, caracteriza-se como sendo um conjunto mais abrangente “de práticas sócio-político-culturais, resultante de múltiplas redes de relações sociais entre sujeitos e associações civis, que visam à realização de um projeto de mudança social (a partir do cotidiano), sistêmica ou civilizatória.” (SCHERER-WARREN, 2001, p. 45).

Em face das considerações e análises apresentadas até então neste capítulo, com a finalidade de desenvolver um cenário teórico e conceitual que leve em conta a transformação dinâmica, histórica e constante, não linear e nem necessariamente harmônica, da relação entre sociedade e Estado – enfocada, portanto, como processo, em sua historicidade e em seu movimento – adotou-se neste estudo o quadro conceitual elaborado por GOHN (2000).

Isto porque esta perspectiva analítica emerge de uma reflexão fundamentada em categorias derivadas de manifestações concretas dos próprios movimentos, vistos como processos sociopolíticos e culturais da sociedade civil, num universo de forças sociais em conflito.

2.2.3 O AMBIENTALISMO

Tendo em vista a temática deste trabalho, e sem subestimar a força dos demais movimentos sociais no processo de consolidação de novos atores sociais, o

ambientalismo ganha relevância, ao introduzir e disseminar uma perspectiva nova na discussão dos temas sociais.

Este movimento se manteve em seus primórdios, nos países da América Latina e especialmente no Brasil, sem visibilidade pública e política, de forma ainda distante ou isolada da sociedade, em um cenário no qual os Estados autoritários exerciam total controle sobre a sociedade. (CORREIA, 2000; VIOLA, 1997) .

Em um estudo sobre a trajetória do ambientalismo na cena pública no país, CARVALHO (2001), insere esse movimento no conjunto dos chamados “novos movimentos sociais”. Segundo a autora, tal denominação fora adotada por autores como CARDOSO (1988), DURHAM (1984), EVERS (1984) e SHERRER-WARREN (1987). Para esses analistas, a identidade dos novos movimentos sociais seria definida como contraposição aos movimentos estruturados, predominantemente, em torno do conflito de classes e da oposição capital-trabalho. Segundo a autora, esses novos movimentos sociais, ainda que impulsionados pelas lutas populares e sindicais dos anos 1960/70 e 1970/80, estariam atuando em termos de uma nova cultura política, marcada pelo caráter emancipatório e afirmativo das lutas por novos direitos, em detrimento do enfrentamento do modo capitalista de produção.

A diversidade de estudos e de enfoques teóricos sobre a questão socioambiental no Brasil tem se acentuado desde os últimos anos do século XX, permitindo observar, empiricamente, que o tema vem se impondo como assunto de relevância na sociedade brasileira. Essa variedade ocorre não só no tocante à vasta produção acadêmica e científica, mas também no tocante à pluralidade e complexidade das questões abordadas, o que também reflete a ampliação e diversificação das práticas sociais e políticas de diferentes agentes e atores sociais. Essa diversidade e amplitude tornou, de certa maneira, bastante complexa a tarefa de selecionar um elenco de abordagens sobre a questão ambiental, ou de autores que tratam do tema, especialmente para o escopo do presente estudo, em que são limitados os espaços para o aprofundamento requerido pela problemática socioambiental, tal como vem se processando no país. Assim a seleção de enfoques e autores apresentados tem caráter instrumental, parcial e provisório sobre a temática do ambientalismo e, de forma alguma, dá conta de esgotar tema de tamanha profundidade. O breve panorama apresentado a seguir teve por objetivo somente

destacar algumas referências gerais sobre o ambientalismo, no contexto do desenvolvimento urbano brasileiro, e também possibilitar o cotejo de tais referências com o modelo de Estado e sua relação com a sociedade.

Inicialmente buscou-se uma compreensão das transformações econômicas ocorridas na sociedade brasileira, especialmente após a década de 1970, quando o país experimentou uma fase de crescimento econômico sem precedentes, fruto da consolidação de um projeto de expansão urbana e industrial que havia sido deflagrado desde a década de 1940, para dar vazão ao processo de reprodução do capital. A aceleração econômica verificada no período chegou a ser alcunhada de “milagre brasileiro”. Essa alavancagem econômica prevalecia na ordem das políticas públicas, conduzidas pelo Estado autoritário e militar, e foi realizada com pouco ou reduzido tratamento das questões relacionadas à proteção ambiental, a exemplo do que já vinha ocorrendo nos países da Europa bem como nos Estados Unidos. Em reação a este padrão de desenvolvimento, pautado pelo comprometimento crescente dos recursos naturais e de todas as formas de vida do planeta, surge na década de 1970, inicialmente nos países industrializados e posteriormente naqueles em processo de industrialização, o movimento ambientalista moderno.

Na década de 1980 observou-se um movimento de intenso refluxo em todos os setores da economia brasileira, e o período de estagnação chegou a ser denominado de “década perdida”, devido ao agravamento das crises cíclicas da expansão do capital, que resultaram na falta de atendimento às demandas sociais básicas, urbanas ou rurais, especialmente no tocante à geração de emprego, habitação, serviços sociais urbanos e atenção à saúde, potencializando, desta forma, a problemática socioambiental. Nesse período, ao contrário da década anterior, verificou-se um grande crescimento da consciência ambiental e de iniciativas de organização do movimento ambientalista no país. Questões tais como os efeitos perversos do crescimento econômico e as diferenças sociais e regionais que esse modelo gerava, levaram ao questionamento dos efeitos igualmente perversos ao ambiente, tais como a poluição e a degradação dos recursos naturais, cujo esgotamento vinha provocando o comprometimento da saúde e da vida. Datam desta fase os primeiros movimentos, ainda tímidos, de denúncia dos problemas de saúde ocasionados pela poluição urbana, especialmente do ar atmosférico. (VIOLA, 1997)

A intensificação da assimilação da temática ambiental e todo o processo de discussão que a questão engendrou na sociedade brasileira, ao longo da década de 1980, sugere que a mesma tenha sofrido forte influência das transformações que vinham se processando, no período, na relação entre Estado e sociedade. Segundo CORREIA (2000), o processo de democratização política em curso no país levou a uma maior interlocução dos movimentos sociais com o Estado, o que propiciou a incorporação de demandas dos setores populares no conjunto das políticas públicas pleiteadas. Tais mudanças, segundo a autora, resultaram em alterações no caráter de controle social, o que pode ter contribuído para a expansão e consolidação do movimento ambientalista no país.

Outro aspecto que circunscreve o adensamento da consciência ambiental e seus resultados em termos de movimento ambientalista, no decorrer da década de 1980, apontado acima por VIOLA (1997), refere-se ao caráter da urbanização brasileira e da emergência da problemática urbana que lhe é inerente. Para JACOBI (1986), a formação das metrópoles brasileiras foi acompanhada por contradições sociais e políticas específicas, que se traduzem na forma de problemas urbanos, agudizados após o período de 1964, devido à omissão do Estado, ao priorizar a consolidação da atividade produtiva, em detrimento da provisão das necessidades imediatas de grandes parcelas da população.

No caso de São Paulo, segundo este autor, a dinâmica da urbanização decorreu de um processo de expansão de periferias que acarretou segregação e exclusão. A ocupação das áreas periféricas se deu em geral sem planejamento e decorreu, basicamente, da especulação imobiliária. Essa situação, vinculada à falta de políticas de saneamento, transporte, habitação, saúde, educação e segurança, potencializou os contrastes entre bairros centrais e periféricos, produzindo uma configuração urbana marcada pela deteriorização crescente das condições de vida.

Pode-se observar que as questões ambientais estão intimamente relacionadas com o padrão de desenvolvimento econômico, modelo gerador de grandes desigualdades sociais, ao direcionar investimentos públicos para os setores produtivos em detrimento dos sociais, situação que engendra uma problemática socioambiental complexa.

Apesar das limitações do modelo econômico de desenvolvimento, instalou-se um arcabouço institucional e legal – Sistema Nacional de Ambiente – para gerenciar nacionalmente as questões ambientais.

Paralelamente, no decorrer da década de 1980, desenvolveu-se também em setores acadêmicos e científicos do país, em conjunto com organizações de trabalhadores, o pensamento sobre a tríade produção, ambiente e saúde, na busca de um entendimento complexo e abrangente de tais temas e de um aprofundamento teórico. Contudo, esta proposta de visão sistêmica, contraditoriamente, implicou uma abordagem limitada da questão ambiental, na medida em que fomentou, basicamente, programas voltados à saúde do trabalhador e ao seu ambiente de trabalho, ainda que desde a década de 1970 o conceito de ambiente viesse sendo assumido por pesquisadores de temas relacionados ao trabalho e à saúde, na forma da relação homem-natureza (TAMBELINI, 2002).

Para a autora, tanto o processo de expansão da consciência ambiental da sociedade brasileira, quanto o desenvolvimento do movimento ambientalista no país, estão vinculados muito mais a um conjunto de problemas globais do que locais; o efeito estufa, a redução das áreas de floresta, a diminuição da disponibilidade hídrica no planeta, a redução de espécies da fauna e da flora são alguns dos exemplos. No seu entendimento, aspectos como a influência da mídia na opinião pública e a inserção da economia nacional no cenário global, e toda a problemática ambiental daí decorrente, tiveram um papel de destaque na formação e ampliação do movimento ambientalista no Brasil.

Outro fator que também é ressaltado é a questão do desenvolvimento organizacional do ambientalismo no país, o qual se tornou multisetorializado desde a segunda metade da década de 1980, penetrando outros movimentos sociais, organizações não-governamentais, universidades, mídia, empresas, além de agências ambientais governamentais não-ambientais. VIOLA (1997), destaca ainda que, com a passagem do sistema internacional para a instância global, a partir da década de 1990, ocorre o surgimento de um novo sistema global, em que a macro-sociedade deixa de ser a sociedade nacional e passa a ser a sociedade planetária; assim as sociedades nacionais passam a ser subunidades da sociedade planetária, o que resulta em perda da capacidade regulatória do Estado. O autor afirma que o processo de globalização não é apenas

financeiro, mas multidimensional: é econômico-produtivo, sociocultural, interpessoal-afetivo, ecológico-ambiental, epidemiológico, criminal-policial, científico-tecnológico, demográfico-migratório e outros. Assim, o ambientalismo, na sua forma complexa e multissetorializada da década de 1990, representa um grande laboratório da complexidade do sistema global, ao refletir as contradições do processo de globalização.

No final da década de 1980, como resultado da intensa mobilização da sociedade civil, foi promulgada a nova Constituição Brasileira, na qual garantiram-se novos direitos à sociedade, estando o direito ao ambiente estabelecido no mesmo nível dos direitos fundamentais. Nos primeiros anos da década de 1990, uma pesquisa realizada por SILVA-SÁNCHEZ (2000), sobre o movimento ambientalista, indicava que a atuação dos atores sociais desse movimento teria impedido um retrocesso na política ambiental brasileira, permitido consolidar os direitos e garantias conquistados no decorrer da década de 1980. Dessa forma, a autora relacionava a consolidação de uma política ambiental no país às lutas e práticas políticas do movimento ambientalista, considerando que as reivindicações do movimento haviam consubstanciado um campo de direitos formulados em termos de direitos coletivos e, com isso, o ambientalismo havia possibilitado a emergência do que a autora denominou de “cidadania ambiental” (p. 187).

2.3 A PARTICIPAÇÃO ENQUANTO INSTRUMENTALIZAÇÃO PARA A CIDADANIA E PARA O FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO

Tanto na América Latina, como no Brasil, a participação tem se constituído em um tema recorrente nos debates e estudos sobre políticas públicas e democratização política. A partir da década de 1970, novos atores sociais emergem na sociedade brasileira, à revelia do Estado, inaugurando espaços e formas de participação. Desta maneira, a sociedade civil amplia, gradativamente, a sua participação na esfera pública, por meio dos diferentes atores sociais e a partir de variadas estratégias, ampliando espaços maiores nos processos decisórios (BÓGUS, 1998).

ZIONI (1994), fundamentada por COSTA, acrescenta que *“contemporaneamente um dos dilemas que se colocam à Ciência Social e à prática política diz respeito não só à*

garantia e extensão dos direitos sociais, mas também à garantia de que no nível das políticas e no plano da ação do aparato administrativo jurídico estatal esteja refletida a vontade pública consolidada em formas de participação política horizontal” (p. 34).

CARDOSO (1998), por sua vez, entende que atualmente torna-se impossível recompor a Agora. Entretanto, admite existir um desejo, oriundo da maioria dos cidadãos, de garantia de direitos individuais e sociais e de controle sobre as políticas públicas. Na concepção da autora, a participação surge como um instrumento regulador de um sistema que, mesmo nos países democráticos, parece ter perdido o rumo por falta de mecanismos de autoconexão, capazes de manter a ligação entre a administração da coisa pública e a sociedade cada vez mais pluralista.

No tocante ao tema da participação, SHERER-WARREN (2001) aponta o associativismo civil e os movimentos sociais como formas de participação dos sujeitos na esfera pública. Segundo ela, estas duas modalidades participativas possibilitam a formação de identidades coletivas e ideários comuns, pré-requisitos para a demanda coletiva de direitos e a criação de novos valores e normas para a vida societária.

Esta autora adota o conceito de “associativismo civil”, definindo-o como sendo um movimento influenciado pelos princípios das associações civis, que por sua vez são consideradas como *“formas organizadas de ações coletivas empiricamente localizáveis e delimitadas, criadas pelos sujeitos sociais em torno de identificações e propostas comuns, como para a melhoria da qualidade de vida, defesa de direitos de cidadania, reconstrução ou demandas comunitárias etc. Trata-se, portanto, de organizações formais, com certa continuidade temporal e referência espacial”* (SHERER-WARREN (2001, p. 42).

Assim, segundo as considerações da autora, o exercício da cidadania plena implica em marcar presença na esfera pública, a partir de processos participativos:

“Significa adquirir e garantir direitos, cumprir com os deveres sociais e, em condições consideradas adversas, buscar a conquista de novos direitos. Por isso, a cidadania pressupõe a observação de regulamentações sociais, a convivência societária e, em última

instância, o reconhecimento também do outro como cidadão. Nesse sentido é que, para uma continuada construção da cidadania, pressupõe-se a participação do sujeito nas coisas públicas (na res publica) na busca de regulamentações que vão na direção da realização da justiça social.” (SHERER-WARREN 2001 – p. 41).

SCHERRER-WARREN (2001) observa que os processos participativos, institucionalizados também por meio dos movimentos sociais, têm o potencial de minar as tradicionais estruturas de dominação com seus respectivos modelos de desenvolvimento, possibilitando novos rumos de civilidade para a sociedade e também às futuras gerações.

JACOBI (2000 a), estabelece relação entre a participação no processo decisório e a cidadania. Para o autor, a cidadania, na sua dupla dimensão, como portadora de direitos e de responsabilidade, é um campo fértil para o surgimento de tensões e ambigüidades, e para a inclusão do compromisso cívico centrado na participação no processo decisório. A possibilidade de ter maior acesso à informação, especialmente para os grupos sociais mais excluídos, pode contribuir para promover as mudanças comportamentais necessárias, de forma a possibilitar uma atuação mais orientada para a defesa dos seus direitos e interesses. Cidadãos bem informados, ao se assumirem enquanto atores relevantes, reúnem melhores condições de exigir que seus direitos básicos sejam contemplados e também podem chegar a reunir condições de se motivar para ações de co-reponsabilidade e participação comunitária.

FERREIRA (1996) observa que desta dinâmica surge, paralelamente, a responsabilidade destes atores com o estabelecimento de um novo pacto social, em torno de formas inovadoras de relacionamento entre os seres humanos e destes com outras formas de vida. Impregnados pelas exigências impostas pelo peso da importância da tarefa de rever conceitos estruturados por várias gerações, esses atores sociais são obrigados, ao mesmo tempo, a rediscutir as relações entre si próprios, entre valores corporativistas e universalistas, interesses individuais e coletivos, condutas imediatistas e aquelas voltadas ao processo de construção de um novo projeto social.

Segundo DALLARI (2001), para que um pacto social reflita o conjunto dos atores

sociais envolvidos, o direito da participação deve ser complementado pelo dever da participação. Este autor reforça este ponto de vista afirmando que, numa sociedade democrática, para que os interesses de todos sejam considerados, há que haver participação.

DEMO (1988) entende que a participação se caracteriza por ser meio e fim para a autopromoção de grupos sociais e dos sujeitos envolvidos, a partir de um conjunto de ações balizadas pelos interesses da maioria dos atores. Situa a questão participativa dentro de outra, que é a da dominação na história. Ou seja, para ele o processo participativo é entendido como conquista da autopromoção, precisamente porque, historicamente, a sociedade abriga a desigualdade: um lado minoritário, que comanda, e outro majoritário, que obedece. Neste sentido, concebe a participação enquanto luta social.

Buscando uma perspectiva coerente com a concepção de que a relação de poder entre sociedade e Estado constitui-se em um processo dinâmico, em constante movimento e transformação, ou seja, dotada de historicidade, conforme vem sendo pontuado por meio das idéias e discussões dos vários autores anteriormente referenciados, a participação será balizada, neste estudo, pela concepção de DEMO (1988). Para este autor a participação é entendida como uma dimensão da prática social, individual e coletiva, que não se dá sem a conquista de um espaço crescente no universo da disputa pelo poder. Isto é, a participação se concretiza na medida em que os indivíduos e os grupos sociais a conquistam, a partir de um esforço contínuo voltado ao desenvolvimento da sociedade civil e ao fortalecimento dos mecanismos democráticos.

Entende-se que a participação possa assumir duas faces: uma que põe a sociedade em contato com as estruturas do Estado, e outra que busca seu próprio fortalecimento e desenvolvimento autônomo. Portanto, participação não é ausência, superação, eliminação do poder mas outra forma de poder. Trata-se de outra forma de intervir na realidade, a qual contempla a possibilidade de modificar relações estabelecidas socialmente.

“Participação é exercício democrático. Através dela aprende-se a eleger, a deseleger, a estabelecer rodízio no poder, a exigir a prestação de contas, a desburocratizar, a

forçar mandantes a servirem à comunidade e assim por diante.”” (DEMO 1988 p.71).

Trata-se, portanto, de pensar a participação para além do universo das suas práticas políticas e de constituição de direitos circunscritos aos processos eleitorais. A dimensão da participação deve envolver, antes, a garantia da ampliação da esfera do engajamento dos cidadãos no processo de gestão do interesse público sob diferentes formas de manifestação. (JACOBI, 2000).

2.3.1 CIDADANIA E DEMOCRACIA COMO PREMISSAS DA PARTICIPAÇÃO ATIVA DA SOCIEDADE CIVIL

Em termos das condições históricas do advento e percurso da cidadania, suas origens clássicas remontam às origens da “*polis*” grega e da cidade-estado romana (“*polis*” foi traduzida pelos romanos como “*civitas*”, o que deu origem aos termos cidade, cidadão, cidadania). Nesse primeiro momento histórico da cidadania, somente os homens que tinham participação ativa na vida pública, na cidade, eram considerados cidadãos. Mulheres e estrangeiros não eram considerados cidadãos; tampouco os comerciantes e artesãos, presumindo-se que não disporiam de tempo para dedicar-se ao exercício da vida pública; e nem os escravos, por razões óbvias (BENEVIDES, 2001).

A segunda fase histórica da cidadania ocorre com o advento do Estado moderno, marcado pela Revolução Inglesa, a partir do século XVII, e pelas chamadas revoluções burguesas do Século XVIII. Nessa conjuntura histórica, o mundo europeu ocidental sofreu profundas transformações políticas, com as conquistas alcançadas por meio da Revolução Americana e da Revolução Francesa, que impuseram uma nova concepção dos direitos do indivíduo e do cidadão (BENEVIDES, 2001).

Segundo a autora, a terceira etapa histórica da cidadania ocorre na sociedade contemporânea e corresponde ao período atual, com o reconhecimento da nova cidadania, entendida não apenas como conjunto de deveres e direitos (individuais, sociais, econômicos, políticos e culturais) mas, essencialmente como “*participação na vida pública*”. A autora utiliza a expressão acima atribuindo sua autoria a COMPARATO, em artigo publicado em 1993 (BENEVIDES, 2001, p. 112).

Continuando sua reflexão, a autora aponta que o legado da Revolução Francesa revela-

se de grande importância para elucidar a correspondência intrínseca entre democracia e cidadania, o que se dá por meio do reconhecimento de três valores essenciais à noção de cidadania democrática: igualdade, liberdade e solidariedade. Assim, quando uma sociedade discute consciência de cidadania, é preciso que nessa sociedade seja reconhecida a distância que separa as seguintes instâncias ou situações:

- a) as leis e princípios que estabelecem as liberdades e direitos;
- b) a própria consciência das liberdades e dos direitos;
- c) a existência ou não de mecanismos institucionais para assegurar as liberdades e os direitos, ou a sua fruição.

Segundo BENEVIDES (2001), o reconhecimento da distância que separa aspectos ideais e realização prática das liberdades e direitos, em uma determinada sociedade, induz a um conjunto de indagações, tais como: em que espaço é exercida a reivindicação de direitos? Diante de quais demandas? A partir de quais relações sociais? Frente a quais instituições?

Frente a tais considerações, a autora conclui que a idéia de cidadania e a idéia de direitos estão sempre em processo de construção e de mudança, pois são historicamente determinadas. Por conseguinte, a relação entre cidadania e democracia explicita-se pelo fato de que ambas são processos, estão em constante movimento. Dessa forma, em uma democracia os cidadãos não são somente titulares de direitos já estabelecidos, mas há sempre, em aberto, a possibilidade de construção de novos direitos, novos espaços, novos instrumentos.

Porém, esse processo não ocorre num vazio. A autora cita CHAUI¹³ para lembrar que a cidadania requer instituições, mediações e comportamentos próprios para o seu desenvolvimento, tais como:

- a) o advento de espaços sociais de luta pela cidadania, como os movimentos sociais;
- b) a definição de instituições permanentes para a expressão política da cidadania, a exemplo da legislação, dos partidos, dos órgãos dos poderes públicos e dos instrumentos de participação popular. São exemplos de instrumentos de participação popular os conselhos, o orçamento participativo, a consulta popular, a prática da

---

¹³ Chauí M. Cultura e Democracia. São Paulo:Moderna; 1994.

iniciativa popular legislativa (BENEVIDES, 2001, p. 113).

A autora conclui suas reflexões ressaltando a distinção entre cidadania passiva, que seria aquela outorgada pelo Estado, de natureza tutelada, com a idéia moral do favor; e cidadania ativa, que institui o cidadão não apenas como portador de direitos e deveres mas, principalmente, como cidadão participante da esfera pública e “criador de novos direitos” – direitos que, por sua vez, produzam novos espaços de participação (BENEVIDES, 2001, p. 113; BENEVIDES, 1991).

A cidadania nos anos 1990 foi incorporada nos discursos oficiais e ressignificada na direção próxima à idéia de participação civil, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo porque, assim entendida, a cidadania trata não apenas dos direitos mas dos deveres, colocando todos os atores sociais no mesmo nível diante da estrutura do Estado.

No novo cenário, a sociedade civil se amplia para entrelaçar-se com a sociedade política, colaborando para o novo caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter nos anos 1990. Desenvolve-se o novo espaço público, denominado espaço público não estatal, no qual irão situar-se os conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais (COHN, 2004).

No tocante a alguns aspectos históricos da sociedade brasileira, durante os quais se consolidou a noção de sociedade civil, observa-se que com a saída dos militares do poder, a partir de 1985, começou a se alterar o significado atribuído à sociedade civil. Movimentos sociais, especialmente os populares, perdem paulatinamente a centralidade em função da progressiva abertura de canais de participação e de representação política na sociedade brasileira.

De acordo com GOHN (2004), passa a haver uma fragmentação do que se denominou como sujeito social histórico, até então tido como relevante para o processo de mudança e transformação social. Surge uma pluralidade de novos atores, oriundos de arranjos sociais que emergem da cena política. A saída dos militares e o retorno dos processos eleitorais viabilizam a autonomia dos membros da sociedade civil, enquanto eixo

estruturante na construção de uma sociedade democrática. Nesta conjuntura, a sociedade política, traduzida por parcelas do poder institucionalizado no Estado e seus aparelhos, passa a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas. Novos e antigos atores sociais fixarão suas metas de lutas e conquistas na sociedade política, especialmente nas políticas públicas.

Ainda de acordo com esta autora, ao longo da década de 1990 o campo da sociedade civil ampliou-se, na prática e nos discursos a seu respeito. A emergência de uma pluralidade de atores conferiu a um outro conceito, o de cidadania, a mesma relevância que tinha o conceito de autonomia nos anos 1980. Este conceito ganha um novo contorno – o de cidadania coletiva – e supera a demanda pelos direitos civis para incluir outros direitos, como os direitos sociais modernos, relativos às condições de trabalho, educação, saúde e outros.

CAPÍTULO 3
QUESTÕES TEÓRICAS E DE MÉTODO

3. QUESTÕES TEÓRICAS E DE MÉTODO

A democracia constitui-se, cada vez mais, como um tema de debates e discussões; esse interesse justifica-se pelo fato de que, paradoxalmente, ao mesmo tempo em que se tornou um regime político praticamente incontestado em nível internacional, a temática da democracia tornou-se também geradora de grandes expectativas e, portanto, de decepções.

Pensar na democracia, diante da complexidade contemporânea, significa concebê-la como um trabalho e não uma idéia, “... *uma obra inacabada que não pode ser fixada em um único modelo sob pena de se negar a si própria*” (RUI, 2004, p.17) ou ainda, como um processo que teria como objetivo “*diminuir tendencialmente as tensões entre disposições sociais e instituições políticas*” (TOURAINE, 2005; COSTA 1994, p.41)

Nas sociedades contemporâneas, a complexificação social torna ainda mais difícil a discutida possibilidade que as instituições políticas teriam para definir o que seria o bem comum, ou seja, interesse público. Considerando-se que essas instituições não teriam sido capazes de cumprir as promessas da modernidade (progresso constante e menor desigualdade), como seriam capazes de atender às expectativas da pós-modernidade no tocante à exploração da subjetividade e à incorporação da fragmentação e diferenciação sociais?

Diante dessas questões, as formas emergentes de participação política institucional podem constituir-se como um elemento significativo na direção da incorporação, pelo Estado, da diversidade de demandas sociais.. Essa afirmação apóia-se nas formulações de Habermas sobre a importância da formação de um espaço público como requisito para a democratização das sociedades contemporâneas. Acredita-se que a institucionalização da participação e o debate público possam diminuir a distância entre os indivíduos e as instituições: “*Interrogar-se sobre a democratização da ação pública significa interessar-se pela capacidade do debate para transformar a natureza das relações sociais e de poder*” (RUI, 2004 p.20)”.

Entendendo-se por poder a capacidade de definir como se deve estruturar a produção do interesse geral, instâncias como o Conselho Gestor podem ser estudadas a partir de questões sobre a forma e a dinâmica pelas quais os diferentes atores sociais se engajam na discussão:

- Como gestores e técnicos aceitam discutir com as comunidades e partilhar decisões?

- Como os atores político-partidários – deputados, vereadores – dividem a cena com os eleitores?
- Como integrantes de associações de moradores, Ong's e representantes do mercado discutem em conjunto?

Enfim, a questão que se apresenta é a seguinte: qual é o produto dessas trocas discursivas para os atores e coletividades no sentido de se construir um modelo desejado de democracia?

As respostas a essas questões podem ser encontradas na identificação das experiências vividas pelos participantes - trata-se de verificar em que medida a vivência no Conselho Gestor permitiu aos indivíduos desenvolver suas capacidades reflexivas e de ação. Como os atores se transformaram em sujeitos democráticos?

3.1 A SOCIOLOGIA DA EXPERIÊNCIA

A preocupação deste trabalho consiste em entender o papel do Conselho Gestor como um elemento de transformação social, no que diz respeito à construção de sujeitos democráticos, dotados de capacidade de ação e de reflexividade, capazes de elaborar uma visão autônoma de si próprios, além de participar no processo de discussão e encaminhamento de problemas sociais.

Quando se pensa em problemas sociais pode-se pensá-los como expressões dos limites, ou nos dizeres de DUBET (1994), como ‘falhas’ das experiências sociais. É por essa razão que a sociologia da experiência adequa-se ao estudo dos problemas da escola, dos bairros, da cidade e, também, da saúde, adequa-se, de maneira geral ao estudo das *“condutas que põem directamente em causa a inadequação da ‘subjectividade’ dos indivíduos às expectativas ‘objectivas’...tais problemas interessam-nos não só porque não se reduzem às disfunções de um sistema mas também porque a articulação das lógicas da ação é aí particularmente difícil e, sobretudo porque aí se revela a face de uma dominação social ligada à exclusão e à tutela pública, gerando uma patologia na qual o conflito se perde”* (p.263).

Entender as condições de participação política implica, do ponto de vista teórico, uma abordagem que, como a sociologia da experiência, seja capaz de reconstruir o trabalho de

“*vaivem do actor nos elementos da situação*” (DUBET, 1994, p.264). Por esse motivo, o enfoque da sociologia da experiência exige o concurso de outras informações sobre o processo estudado, como aquelas de carácter sócio-demográfico, legal, ambiental .

O enfoque teórico-metodológico desenvolvido por DUBET (1994) apresenta possibilidades promissoras para o estudo da participação política, visto que permite identificar os conflitos e os projetos que se encontram em disputa, a posição dos sujeitos envolvidos, as representações e as experiências envolvidas na definição dos problemas vividos, a participação dos atores e sujeitos na elaboração de propostas de ação. Para a realização da pesquisa – dentro destas contribuições teóricas – foram efetuados levantamento bibliográfico, documental, observação sistemática e, principalmente, foram realizadas entrevistas abertas com atores significativos na realidade estudada.

Parte-se do pressuposto de que a análise das falas, ao lado de uma observação sistemática dos múltiplos aspectos inerentes ao cotidiano dos sujeitos e do levantamento de informações complementares, as quais dizem respeito à sua dinâmica social, sejam instrumentos que subsidiem a compreensão destes significados, uma vez que possibilitam a identificação das representações sociais assim como dos elementos políticos, culturais e econômicos que permeiam o contexto no qual são socialmente produzidas. (SOUZA e ZIONI, 2003)

3.2 AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS

O termo “representação social” foi inicialmente proposto por Durkheim, cujo objetivo era enfatizar a primazia do pensamento social em relação ao pensamento individual.. Para o autor, considerado um dos fundadores da Sociologia, as representações sociais referiam-se às categorias de pensamento por meio das quais uma sociedade elabora e expressa sua realidade.

O conceito de representação social é retomado e aprofundado mais contemporaneamente por Serge Moscovici, que publica em 1961 na França *La Psychanalyse: Son image, son public*, estudo desenvolvido a partir da psicanálise, que é considerada pelo autor um objeto que

permite evidenciar as representações sociais e apreendê-las na sua constituição e função. (PALOS, 2000)

Tal estudo objetivava provar que a explicação para a formação das idéias e práticas individuais, não estava restrita ao âmbito intrasubjetivo, em detrimento do social, como apregoavam as correntes individualistas norte-americanas, tão pouco eram determinadas socialmente, a despeito da sua mutabilidade e pluralismo. (PALOS, 2000)

De acordo com a teoria inaugurada por Moscovici, para dar conta das relações informais e mais cotidianas da vida humana, em um nível mais coletivo ou social, é importante considerar tanto os comportamentos individuais quanto os fatos sociais, como por exemplo as instituições e as práticas em sua concretude e singularidade histórica. O que se percebe é uma via de mão dupla, não importa apenas a influência unidirecional dos contextos sociais sobre os comportamentos, estados e processos individuais, mas também a participação destes na construção das próprias realidades sociais. (SÁ, 1993)

Na década de 1980, o conceito de representações sociais consolidou-se, passando a ser referência quase obrigatória para a análise dos temas contemporâneos para diversas áreas das ciências sociais e da saúde pública/coletiva. (PALOS, 2000)

Jodelet, uma das mais importantes pesquisadoras na atualidade da teoria das representações sociais, declara que na fronteira entre o psicológico, o subjetivo e o social, as representações são maneiras de pensar e interpretar a realidade, articulando elementos afetivos, mentais e sociais e integrando, ao lado da cognição, da linguagem e da comunicação, a realidade material, social e ideal. (JODELET, 2001)

Nas palavras de ABRIC (1998), orientado pelas idéias de Moscovici, a representação social é um conjunto de opiniões, atitudes, de crenças e informações referentes a uma situação ou objeto. É determinada, ao mesmo tempo pelo próprio sujeito (sua história e sua vivência), pelo sistema social e ideológico no qual ele está inserido e pela natureza dos vínculos que ele mantém com esse sistema social.

CARVALHO (1981) ressaltou a importância da realização de trabalhos que desvelem o sistema de representações sociais que os indivíduos e os grupos membros de uma determinada sociedade formulam sobre o seu ambiente, *“pois é a partir dessas representações que os indivíduos e grupos atuam sobre o meio”*.

Nessa perspectiva, a Teoria das Representações Sociais pode constituir-se em uma forma de abordagem importante das questões referentes às atitudes, resistências, dificuldades pessoais, ou mesmo aspectos favorecedores, na realidade das instâncias participativas, possibilitando a compreensão das delicadas e complexas relações entre gestores, técnicos e comunidade, sobretudo nos espaços dos Conselhos Gestores, em que as relações de proximidade se estreitam.

Desta forma, as representações sociais dos representantes do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Municipal Capivari-Monos sobre o processo de gestão territorial participativa e as práticas instituídas por esses indivíduos, baseadas nessas representações, refletem as subjetividades que tais dimensões comportam e são reflexo dos interesses institucionais, sempre mediados numa realidade específica. Neste sentido, potencializam a proposta metodológica de Dubet à medida que propiciam uma melhor compreensão da articulação das lógicas de ação destes atores.

3.3 A PESQUISA SOCIAL QUALITATIVA

MINAYO (1992) salienta que a pesquisa social, pela sua própria natureza, não comporta generalizações uma vez que a realidade social, estando ligada à historicidade, modifica-se constantemente. Além desta particularidade chama a atenção para um outro aspecto igualmente responsável pela inviabilização de generalizações neste campo, ou seja, para esta autora a pesquisa social tem uma carga histórica e, à semelhança das teorias sociais, reflete momentos do desenvolvimento e da dinâmica social, preocupações e interesses de classe e de grupos determinados.

Desta perspectiva, e tendo por base a multiplicidade de interesses e de atores sociais envolvidos no processo de gestão territorial da APA Municipal do Capivari-Monos, aliada à

complexidade subjacente à interação destes com os processos decisórios, este estudo será conduzido a partir de uma abordagem qualitativa.

A abordagem qualitativa se mostra mais eficaz no que diz respeito às investigações cuja ênfase se encontra muito mais nos processos do que propriamente nos resultados. MINAYO (1992) enfatiza que numa busca orientada por este caráter, preocupamo-nos menos com a generalização e mais com o aprofundamento e abrangência da compreensão, seja de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma política ou de uma representação, isto é, buscamos o significado e não a frequência ou qualquer outra dimensão exata das práticas e do pensamento dos diversos sujeitos ou grupos sociais.

Ainda segundo esta autora, a pesquisa de abordagem qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Deste ponto de vista e com base no exposto, entende-se que a abordagem qualitativa torna-se mais apropriada à apreensão do objeto de estudo deste trabalho, levando-se em conta o potencial desta estratégia de tornar inteligível a complexidade subjacente aos processos de criação e gestão da APA Municipal Capivari-Monos, enquanto instrumento de gestão territorial, voltado à promoção do desenvolvimento econômico baseado na conservação dos recursos naturais.

3.3.1 O ESTUDO DE CASO

O método da pesquisa, por sua vez, busca ampliar a compreensão que uma dada abordagem promove acerca do fenômeno estudado. Neste sentido, e objetivando potencializar os resultados da abordagem qualitativa, a avaliação da experiência de constituição e gestão da APA Capivari-Monos se dará a partir de um estudo de caso. A técnica do estudo de caso consiste em relacionar uma situação real tomada no seu contexto, e a partir da análise verificar como se manifestam e evoluem os fenômenos sobre os quais recai o interesse do pesquisador.

O estudo de caso se constitui em uma estratégia metodológica que favorecerá um entendimento mais abrangente das dimensões política, social, cultural e ambiental envolvidas no processo de criação da APA Capivari-Monos, uma vez que promoverá uma análise mais aprofundada dos atores e conjunturas envolvidos no processo.

ZIONI (1994), baseada em BRUYNE define esta metodologia de investigação como sendo um estudo em profundidade de casos particulares, ou ainda, uma análise intensiva empreendida numa única ou em algumas organizações reais, reunindo informações tão numerosas e tão detalhadas quanto possível com vistas a apreender a totalidade de uma situação.

SILVA (2003) partilha deste ponto de vista e acrescenta que os casos geralmente possuem limites específicos, sejam organizacionais, geográficos ou ainda relativos à sua natureza, como quando os casos de estudo são indivíduos.

Para STAKE (1995), os casos de interesse no cenário social são as pessoas e os programas. Assim, cada caso será similar a outras pessoas e programas de várias maneiras, mas também serão únicos de muitas maneiras. Este autor entende que, embora similar a tantos outros, cada caso possui uma peculiaridade única. Para ele os estudos de caso são uma base pobre para generalizações, mas um excelente espaço para o exercício das interpretações.

Este mesmo autor divide os estudos de caso em três grupos; esta iniciativa contribui, segundo ele, para a definição dos instrumentos de investigação e análise a serem utilizados. Do seu ponto de vista os casos se dividem em: 1) estudos de caso intrínsecos, nos quais existe um interesse genuíno do pesquisador no conhecimento em profundidade de determinado caso; 2) estudos de caso instrumentais, em que existe uma pergunta ou problema geral motivador do estudo, o qual é tomado por elemento particular de análise do problema; 3) estudos de caso coletivos, aqueles em que, em certa medida, a natureza dos dois tipos é compartilhada.

Diante das interfaces que a questão ambiental estabelece com aspectos culturais, econômicos, políticos e sociais, a perspectiva de análise deve, necessariamente, incorporar elementos que permitam extrapolar a análise meramente causal. Trata-se de uma problemática complexa que apresenta inúmeras interligações e interdependências, razão pela qual não se deve buscar um

princípio de ordem que garanta o entendimento da dinâmica que se estabelece no local. Desta forma, este estudo irá enquadrar-se no grupo dos estudos de caso intrínsecos.

Entende-se que esta estratégia metodológica propiciará uma análise em profundidade desta, que se constitui em uma iniciativa que objetiva potencializar a conservação dos recursos naturais, particularmente os hídricos, uma vez que favorece o uso do solo em áreas de mananciais de forma a contemplar os interesses dos vários segmentos instalados nesta região.

Parte-se do pressuposto de que trata-se de um cenário que comporta práticas sociais, múltiplas redes, formas de sociabilidade, estilos de vida, deslocamentos, conflitos etc, o que equivale dizer que é um espaço onde interagem, através do jogo político, grupos distintos, cada um movido por interesses bastante definidos e particulares. (MAGNANI, 2002)

Assim, e em vista da complexidade da questão ambiental acredita-se que a apreensão das intersubjetividades, associadas aos processos de apropriação social do espaço e dos recursos naturais, pode constituir-se em ferramenta capaz de subsidiar, de maneira mais efetiva, ações voltadas ao diálogo e à busca coletiva de soluções para esta problemática, na medida em que traz à luz elementos que estão interligados às dimensões culturais, econômicas, sociais e políticas dos atores envolvidos nesta dinâmica. . (SOUZA, 2002)

É a partir das realidades objetivas e subjetivas, oriundas das experiências vividas cotidianamente, que se institucionalizam práticas sociais de apropriação dos recursos naturais e do espaço, as quais promovem mudanças no meio ambiente, desencadeando ou mesmo reforçando processos de conservação ou degradação ambiental. (SOUZA, 2002)

Dentro desta proposta, irá adotar-se a estratégia de triangulação de dados, a partir das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, observação sistemática e entrevistas individuais objetivando, concomitantemente, uma maior validade dos dados e uma inserção mais aprofundada da pesquisadora no contexto do qual emergem os fatos, as falas e as ações dos sujeitos.

Objetiva-se desta forma buscar a inter-relação entre os fatos, as falas e as ações dos indivíduos, avaliando-se que esta interação seja um terreno fértil para um entendimento mais abrangente dos significados construídos socialmente na relação dos sujeitos com o meio.

3.4 INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS DE COLETA DE DADOS

3.4.1 LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO E PESQUISA DOCUMENTAL

Inicialmente foi efetuado um levantamento bibliográfico sobre a problemática relativa à degradação crescente dos recursos naturais, sobretudo os hídricos, no âmbito da Região Metropolitana de São Paulo, do Brasil e do planeta. Posteriormente buscou-se identificar as iniciativas voltadas à gestão participativa desta situação e as estratégias de apropriação social destes recursos.

Este levantamento bibliográfico inicial foi seguido de outras leituras relativas a constituição da APA Capivari-Monos. A intenção foi reunir informações que propiciassem uma compreensão mais abrangente das dinâmicas política, cultural e econômica subjacentes a esta iniciativa.

Buscou-se, desta maneira, compreender, de forma mais aprofundada:

- 1) a elaboração, por parte de setores do poder público e da sociedade, de estratégias de gestão territorial da metrópole, que contemplem o desenvolvimento econômico com conservação dos recursos naturais;
- 2) os processos participativos que favoreçam a construção de sujeitos capazes de atuar nas instâncias decisórias voltadas à gestão territorial, à conservação e à recuperação de áreas ambientalmente sensíveis, como é o caso das áreas de proteção de mananciais.

3.4.2 OBSERVAÇÃO SISTEMÁTICA

Na busca de uma abordagem que garanta uma compreensão mais ampla do objeto de estudo, a partir da utilização de multimeios, e conforme indicado anteriormente, o

segundo momento da pesquisa baseou-se na observação sistemática, técnica que teve início com a etnografia, e que se realiza, segundo MINAYO (1992), por meio do contato direto do pesquisador com o fenômeno estudado.

Esta técnica foi desenvolvida pela antropologia clássica, mais precisamente por MALINOWSKI e por RADCLIFFE-BROWN. Esta fase da pesquisa ocorre quando o pesquisador entra no espaço do campo realizando a observação e o registro de fatos e situações, isto é, das “evidências”, detectando fontes de dados que possam contemplar atores sociais, considerando suas vozes e o contexto em que estão inseridos. (MINAYO1992)

Como o pressuposto da abordagem etnográfica é o estudo do sujeito em seu próprio contexto, tal estratégia visou à obtenção do maior número de informações sobre a dinâmica socioambiental do local, a partir da identificação da inter-relação entre os fatos, as falas e as ações dos grupos representantes da comunidade e dos setores públicos municipais e estaduais. Avaliou-se que esta interação se traduzisse num terreno fértil para uma compreensão mais abrangente, dentre outros aspectos, dos significados e estratégias construídos socialmente na relação dos sujeitos com o ambiente e o processo de gestão territorial participativo.

Acredita-se que o entendimento desta dinâmica implique em um favorecimento na análise da construção do sujeito e na compreensão das múltiplas questões que envolvem interesses de grupos distintos no processo de gestão territorial participativo. Isto porque a escala de uma megalópole impõe *“uma modificação na distribuição e na forma de seus espaços públicos, nas suas relações com o espaço privado, no papel dos espaços coletivos e nas diferentes maneiras por meio das quais os agentes - moradores, visitantes, trabalhadores funcionários, setores organizados, segmentos excluídos, etc - usam e se apropriam de cada uma dessas modalidades de relações espaciais”*. (MAGNANI, 2002 p. 15)

De acordo com MINAYO (1992), a observação pode ser considerada parte essencial do trabalho de campo na pesquisa qualitativa. Sua importância é de tal ordem que alguns estudiosos a tomam não apenas como uma estratégia no conjunto da investigação, mas como um método em si mesmo, para compreensão da realidade, uma vez que suscita uma variedade de situações ou fenômenos que não são obtidos por meio de perguntas.

Entende-se que esta estratégia tenha favorecido uma melhor compreensão das contradições vividas pelos sujeitos no seu cotidiano. Contudo, acredita-se que a observação, assim como as demais técnicas utilizadas na construção do objeto de estudo, não reúna condições para a apreensão integral da realidade, isto porque induz a “explicações”, elaboradas a partir de categorias interpretativas criadas pelo pesquisador, que têm como base a valorização de determinados aspectos da dinâmica social em detrimento de outros.

Conforme mencionado, nesta fase buscou-se o maior número possível de informações sobre o contexto em que ocorrem interações entre os diferentes segmentos sociais representados no processo de constituição e gestão da APA Capivari-Monos, de forma a complementar os dados obtidos por meio da pesquisa bibliográfica. As informações obtidas a partir desse contato forneceram subsídios para o roteiro das entrevistas. As observações realizadas durante este período foram registradas em forma de “diário de campo”.

3.4.3 A ENTREVISTA

A entrevista, tomada no sentido amplo de comunicação verbal e no sentido restrito de coleta de informações sobre determinado tema científico, é a técnica mais usada no processo de trabalho de campo. Traduz-se também em fonte de dados secundários e primários, referentes a fatos, idéias, crenças, maneiras de pensar, opiniões, sentimentos, maneiras de sentir, maneiras de atuar, conduta ou comportamento presente ou futuro, razões conscientes ou inconscientes de determinadas crenças, sentimentos, maneiras de atuar ou comportamentos. (MINAYO 1992).

SPINK (1993) reforça esta perspectiva ao afirmar que as entrevistas ou técnicas verbais são a forma mais comum de ter acesso aos sentidos e significados que os atores sociais constroem, individual ou coletivamente, a respeito da realidade que os rodeia. A autora avalia que muitos estudos embasados na pesquisa social apontam para uma preferência por entrevistas abertas, conduzidas a partir de um roteiro mínimo, uma vez que este instrumento metodológico propicia, ao entrevistado, a possibilidade de externalizar seu ponto de vista e entendimento da

realidade, contribuindo para que não haja uma imposição das concepções e categorias do pesquisador.

Deste ponto de vista, a entrevista pode ser entendida como uma técnica privilegiada na construção do conhecimento, na medida que propicia subsídios significativos, seja levada em conta isoladamente, quando revela a qualidade do sujeito e dos dados específicos que dele emergem, seja considerada em seu conjunto, quando cria um verdadeiro caleidoscópio que favorece a composição do quadro pelo pesquisador (MINAYO 1992).

BLANCHET et al. (1985), entendem que a entrevista permite estudos de fatos tais como ações passadas, conhecimentos sociais, além de sistemas de valores e normas, nos quais a palavra é o vetor principal. Além desses fatos, também é possível realizar outros em que a própria palavra é o elemento central, como por exemplo, as análises de estruturas discursivas, de fenômenos de persuasão, de argumentação e outros.

Entretanto, estes mesmos autores alertam para o fato de que, se por um lado, a entrevista como instrumento tem uma utilidade heurística indiscutível, por outro, é bastante discutível como método; isto porque não responde aos critérios mínimos que caracterizam um método científico, uma vez que nenhuma de suas variáveis são verdadeiramente controladas. Na sua opinião, durante o processo de entrevista tudo se passa como se o entrevistador fizesse o melhor uso de sua pessoa e de sua sociabilidade (artificial ou espontânea) para fazer o entrevistado falar sobre um determinado tema. Segundo ele, questões são evitadas, são feitas reformulações, complementações, sem, contudo, se estabelecer uma ordem definida e muito menos uma avaliação dos efeitos suscitados.

Com base nessas visões, acredita-se que a entrevista, da mesma forma que o levantamento de dados e a observação participante, seja um instrumento metodológico de construção do conhecimento, que deve ser utilizado levando-se em conta as suas limitações relativamente à teorização sobre o real. Neste sentido, acredita-se que seja tarefa do pesquisador a busca de mecanismos que garantam a maior proximidade possível entre o conhecimento produzido e a realidade.

Neste estudo as entrevistas com os conselheiros da APA e integrantes da população local se constituíram num meio, ao lado das demais técnicas de levantamento de dados, para a composição do contexto a ser analisado e inserção da pesquisadora no campo.

3.4.3.1 ENTREVISTA ABERTA

Foram feitas entrevistas abertas com os representantes eleitos - titulares e suplentes - para a primeira gestão do Conselho Gestor da APA Municipal do Capivari Monos. Algumas circunstâncias abordadas pelos entrevistados demandaram uma segunda entrevista com um ou outro conselheiro já ouvido, a fim de complementar as informações obtidas.

Isto ocorreu porque, à medida que se dava a inserção da pesquisadora no universo do processo de constituição da APA e do Conselho Gestor, novas informações emergiam sinalizando na direção da riqueza do processo de construção dos sujeitos sociais, no âmbito da gestão participativa do território. Diante deste quadro, a exploração de novos elementos favoreceu uma melhor composição do contexto de estudo. Desde o início ficou acordado entre a pesquisadora e os sujeitos que a identidade de cada um dos participantes seria mantida sob sigilo.

As entrevistas foram gravadas em fitas magnéticas e transcritas *ipsis literis*, tal como preconiza a tradição das pesquisas etnográficas. Não há adequação dos discursos dos entrevistados nos depoimentos, para que seja garantida a autenticidade das falas.

3.5 RECURSOS METODOLÓGICOS PARA A INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

3.5.1 ANÁLISE TEMÁTICA

A análise das falas dos sujeitos se deu com base na identificação de núcleos estruturadores recorrentes nos discursos. Buscou-se, a partir destes núcleos ou temas, a explicitação do sentido contido nos conteúdos das diversas falas, de forma a permitir a compreensão dos processos de tomada de decisão, inserção dos atores na gestão participativa

do território e de interiorização de novas práticas e valores sociais voltados à conservação do meio e dos recursos naturais.

É importante assinalar que este estudo, por sua especificidade qualitativa, não se utilizou de operações estatísticas como a porcentagem ou a análise fatorial para determinar a regularidade dos temas emergentes das falas, como é convencional nas análises temáticas.

De acordo com BARDIN (1995), *“o tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura”*. (pg. 105)

O critério para o agrupamento dos temas foi a similaridade do seu significado. O significado destes temas, por seu turno, foi explicitado a partir de categorias.

3.5.2 TRIANGULAÇÃO DE DADOS

Considerando-se as limitações inerentes a todas as técnicas e métodos, caberia ao trabalho de análise a tentativa de aproximar, ao máximo, o conhecimento produzido e a realidade.

A análise realizada mediante este desenho metodológico consistiu na comparação entre as falas, as informações obtidas a partir da pesquisa bibliográfica e documental e a observação sistemática.

Conforme citado, mais do que validar dados qualitativos, com esse procedimento buscou-se trabalhar todas as diferentes representações sobre a realidade que podem ser desenvolvidas e em determinado contexto, construindo-se, desta forma, um painel de possibilidades interpretativas.

Esse painel se constitui, em última análise, no produto final da pesquisa contribuindo para o conhecimento da realidade sobre a qual as políticas públicas devem atuar, a partir de

critérios técnicos mas, contribui, principalmente, para a identificação da realidade a partir do ponto de vista e das experiências da população . Através do contato entre essas duas formas de conhecimento torna-se possível uma melhoria na relação usuário e clientela, e, assim, um melhor desempenho técnico e profissional.

CAPÍTULO 4

ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

CAPIVARI-MONOS: UMA POSSIBILIDADE DE

GESTÃO PARTICIPATIVA

4. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL DO CAPIVARI-MONOS: UMA POSSIBILIDADE DE GESTÃO PARTICIPATIVA

Conforme apresentado anteriormente em capítulo sobre o universo teórico, procurou-se estabelecer um contraponto sistemático e constante com o tema da participação social, ao longo do desenvolvimento das etapas deste estudo. Buscou-se contextualizar a participação da sociedade não somente em termos da cidadania democrática, mas também no tocante aos instrumentos institucionais que propiciam a representatividade democrática dos cidadãos em decisões sobre questões ambientais, destacadamente no que se refere à preservação e conservação dos recursos naturais.

O modelo de desenvolvimento que vem sendo imposto às metrópoles e regiões metropolitanas brasileiras contempla, de modo predominante, interesses derivados da reprodução do capital, em detrimento da manutenção das condições favoráveis de vida e saúde das coletividades urbanas, conforme foi exposto no item que versa sobre o advento do movimento ambientalista em âmbito mundial e no país.

Uma das formas pelas quais, historicamente, a reprodução das condições de vida e saúde das populações urbanas adquire importância subalterna, quando contraposta às variadas formas de exploração econômica que o capital assume, refere-se à falta de conservação e preservação do meio natural, ou mesmo nas discontinuidades e rupturas que vêm caracterizando a conservação dos recursos naturais no território brasileiro, especialmente a partir da segunda metade do século XX, quando se deu o apogeu do processo de urbanização industrial no país.

A descontinuidade de alguns projetos e iniciativas da gestão pública e a falta de vontade política, característicos do processo de sucessão partidária no Brasil, produzem reflexos na implementação da legislação de proteção ambiental, com impactos diretos nos recursos naturais. Embora os desdobramentos desta situação sejam sentidos por um grande número de habitantes da metrópole, nem sempre se tornam evidentes ao conjunto da sociedade. Por essa razão, apesar do aparato institucional, torna-se imperativa a participação social no processo de gestão territorial, a fim de que seja gradativamente consolidado o conjunto de medidas tomadas a favor da proteção e

conservação do ambiente, da diminuição das desigualdades regionais e da ampliação do alcance social de tais iniciativas.

Nesse sentido, entendeu-se que seria de grande relevância para este estudo conhecer alguns fundamentos básicos sobre a instituição de uma Área de Proteção Ambiental municipal, além de refletir sobre as possibilidades que tal iniciativa apresenta, seja em termos de proteção e conservação do ambiente, seja com relação aos efeitos favoráveis à saúde humana, seja como elemento potencializador da ampliação da cidadania no processo de aquisição de novos direitos e partilhamento da gestão do interesse público.

DALLARI (2001) salienta que “... todos os seres humanos têm as mesmas necessidades essenciais para existirem e se desenvolverem como pessoas e a cada necessidade humana básica corresponde um direito fundamental.” (...) Alguns desses direitos “... já têm reconhecimento muito antigo e outros vêm sendo reconhecidos com o desenvolvimento das relações sociais e a criação de novas formas de convivência.” (p. 103)

Para o autor, quando se fala no direito à vida, isso parece muito óbvio, natural e simples, pois não é difícil perceber que todos necessitam da vida. Entretanto, quando se fala de um ambiente saudável, a dificuldade aumenta, pois muitas pessoas ainda não perceberam que ter saúde no ambiente em que vivem e trabalham representa também uma necessidade básica dos seres humanos, uma vez que condições ambientais salubres se constituem em elemento primordial para a preservação da vida, para o desenvolvimento humano e para a própria sobrevivência da humanidade.

“Por isso o direito ao meio ambiente saudável é um direito humano fundamental, um direito de toda pessoa humana, e por isso todos devem ter o direito de participar nas decisões que possam ter alguma influência na qualidade do meio ambiente. E a lei fabricada por alguns, sem influência dos demais, jamais dará garantia a esses e a outros direitos humanos fundamentais.” (DALLARI, 2001, p. 103).

Entretanto, a efetividade e a eficácia de uma Área de Proteção Ambiental não decorrem, direta e exclusivamente, da existência de uma lei, ainda que seja elaborada com base em

um processo participativo. A implementação normativa de uma APA nos moldes formais e legais, por si só, não assegura a consecução dos objetivos para os quais foi criada em termos ambientais, técnicos, científicos, institucionais, sociais, e também jurídico-legais. É um processo bastante complexo, que engloba conhecimentos aprofundados a respeito da dinâmica ambiental, social e econômica de uma determinada região, e se correlaciona às estratégias de gestão adotadas para a sua implementação e institucionalização.

A APA, enquanto instrumento de gestão territorial, objetiva o equacionamento da relação desenvolvimento sócio-econômico *versus* conservação ambiental, a partir de uma perspectiva preventiva e participativa da sociedade. Deste ponto de vista, deve ser compreendida como uma estratégia de gestão que procura, em sua concepção, contrapor-se ao avanço de um padrão de urbanização, cujo crescimento acelerado não comporta alternativas para conciliar o desenvolvimento econômico ao desenvolvimento humano, respeitando os demais ecossistemas.

Tendo em vista a proposta deste estudo e buscando delimitar o conceito de gestão ambiental, será utilizada a definição elaborada por BEZERRA (1996), que o caracteriza como sendo uma ação baseada na tomada de decisão, com base no diálogo entre os diferentes setores envolvidos, a fim de mediar os conflitos decorrentes da necessidade de uso dos recursos naturais para atendimento das demandas socioeconômicas, por um lado, e da conservação ambiental, por outro.

Tanto a proposta do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) quanto o Anteprojeto de Lei do Sistema Estadual de Unidades de Conservação prevêm a participação do poder público, da sociedade civil e da comunidade residente na elaboração e execução do Plano de Gestão da Unidade (BELLENZANI, 2000).

A participação de todos os segmentos interessados não está circunscrita ao processo de gestão, ao contrário, deve se dar anteriormente à criação da APA. O engajamento dos diferentes atores sociais locais deve ser estimulado nas diferentes fases da implementação da APA, a fim de que sejam construídas, coletivamente, as estratégias mais adequadas à conservação do espaço natural, econômico e social.

O gerenciamento da APA Municipal do Capivari-Monos cabe à administração do município de São Paulo, com o concurso da participação da sociedade civil; trata-se de uma gestão consignada na forma da lei a partir da instituição de um Conselho Gestor, objeto de estudo no próximo capítulo.

4.1 *ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL: OBJETIVOS, CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – SNUC*

As Unidades de Conservação de Uso Sustentável como uma Área de Proteção Ambiental – APA são instituídas, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, com objetivo de proteger valores ambientais significativos, melhorar as condições ecológicas da área e assegurar o bem-estar das populações humanas ali residentes. Não há impedimento das atividades produtivas locais, desde que estas não conflitem com a proposta deste instrumento de gestão. No território compreendido por uma APA não ocorrem desapropriações de terras; contudo, há um disciplinamento do uso dos recursos naturais. As APAs foram instituídas pela Lei Federal 6.902/81.

Estes instrumentos de gestão ambiental têm por finalidades principais:

- Proteger a biodiversidade;
- Proteger os recursos hídricos e os remanescentes de Mata Atlântica;
- Promover a melhoria da qualidade de vida das populações;
- Proteger o patrimônio arqueológico e natural;
- Manter o caráter rural da região;
- Evitar o avanço da ocupação urbana na área protegida. (SMVMA, 2004)

As APAs enquadram-se no grupo de Unidades de Uso Sustentável e são definidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação como “... uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais”. (Lei 9985/2000)

Enfocada a partir desta perspectiva, uma APA se constitui em uma categoria de manejo

das mais modernas, em termos de áreas protegidas, uma vez que permite à população ali residente, o desenvolvimento de atividades econômicas em seu interior, norteadas por parâmetros do planejamento ambiental (BELLENZANI, 2000).

Diferentemente das Unidades de Conservação de Proteção Integral (parques e outras), nas quais a propriedade das terras pertence exclusivamente ao Estado, as APAs podem ter porções públicas ou privadas.

O Conselho Gestor de uma APA estabelece normas específicas regulamentando o uso dos recursos naturais e a ocupação. Entretanto, a gestão das APAs demanda o envolvimento constante e ativo, tanto da sociedade civil, quanto do poder público, tendo em vista a complexidade da problemática socioambiental que abriga, ou seja, as restrições legais incidentes sobre os múltiplos interesses sobre, as terras públicas e privadas e sobre o patrimônio natural.

4.2 PROCESSO DE INSTITUIÇÃO DA APA CAPIVARI-MONOS

4.2.1 ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E GESTÃO DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A Lei 9433/97 institui a Política Nacional dos Recursos Hídricos e contém princípios que devem nortear a atuação dos entes da Federação, em termos de recursos hídricos, tais como: a adoção da bacia hidrográfica¹³ como unidade de planejamento de forma compatibilizada ao Plano de Recursos Hídricos; o princípio dos usos múltiplos da água, segundo o qual todas as categorias que usam a água passam a ter igualdade de acesso como usuários; o reconhecimento do valor econômico da água e o princípio da gestão descentralizada e participativa.

Os Planos de Recursos Hídricos nada mais são do que planos diretores. Partilha-se do pressuposto de ANDRADE E ROMERO (2005), de que estes instrumentos de gestão visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento destes recursos, a partir de um diagnóstico da sua situação

---

¹³ Bacia Hidrográfica entendida como unidade natural geográfica e hidrográfica de um rio. “É definida pela área de captação da água de precipitação, demarcada por divisores topográficos onde toda água captada converge para um único ponto de saída, a foz.” (ANA, 2004)

atual, da análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações de padrões de uso e ocupação do solo. Este planos fazem também um balanço entre disponibilidade futura dos recursos hídricos em termos de quantidade e qualidade com identificação de conflitos potenciais.

O município de São Paulo tem 36% de seu território inserido em área de proteção aos mananciais. Segundo estimativas a partir dos dados do Censo de 2000, a população residente nestas áreas ultrapassa 1,6 milhões de pessoas, aspecto que determina a fragilidade destes locais. Trinta e cinco por cento desta porção territorial é representada pelas bacias hidrográficas das represas Billings e Guarapiranga e dos rios Capivari e Monos. (MARCONDES, 1999).

Estas regiões comportam grande complexidade de questões socioambientais derivadas da ocupação inadequada do espaço urbano, da desigualdade social, da carência de infraestrutura urbana, dentre outros aspectos.

Vários autores chamam a atenção para o caráter ilegal, desordenado e clandestino da ocupação destas áreas. De acordo com a sua análise, a produção e apropriação do espaço se deram extensiva e descontinuamente com a abertura de novos loteamentos cada vez mais distantes do centro urbano. Essa dinâmica de ocupação gerou extensas glebas de terras vazias entre os novos loteamentos e a mancha urbana já consolidada, à espera da valorização imobiliária com a instalação posterior de infra-estrutura pelo poder público. Assim, a estruturação do espaço metropolitano reflete as práticas recorrentes de ocupação irregular ou clandestina do solo, configurando uma cidade ilegal, na qual o processo de auto-construção – famílias de baixa renda constroem suas moradias com os poucos recursos disponíveis, à margem de qualquer legislação ou orientação – é preponderante. (MARCONDES 1999; ROLNIK, 1997; GROSTEIN 1997)

Tendo em vista que a gestão do território municipal nestas áreas, ainda que regulado por legislação estadual, se constitui em um desafio para o poder local devido a conflitos de interesses, as administrações do município de São Paulo, por meio das suas várias Secretarias e Sub-Prefeituras, vêm empreendendo, a partir da década de 1980, um progressivo envolvimento na co-gestão das bacias hidrográficas.

Essas novas manifestações da expressão do Estado e das políticas públicas vêm ocorrendo, no cenário institucional brasileiro, desde a promulgação da nova Constituição Federal de 1988, que propugnou novas medidas para a abordagem do meio natural, do ambiente edificado e da saúde, vinculadas a instrumentos de participação e controle da sociedade nos processos de gestão. Nesse contexto, a co-gestão do setor governamental no gerenciamento das bacias hidrográficas vem ocorrendo em consonância à maior participação e controle da sociedade brasileira em questões ambientais.

Como resultado dessa maior visibilidade entre diferentes setores da sociedade em torno da coisa pública, que se fazem representar também sob estratégias diversas, a co-gestão de uma bacia hidrográfica não ocorre de forma linear, mas pontuada por situações conflitantes, porque derivadas de interesses diversos, por vezes dicotômicos, em torno da questão dos recursos hídricos e dos vários usos pretendidos para suas fontes.

Busca-se alcançar, por meio da gestão integrada das bacias hidrográficas, medidas potencialmente capazes de assegurar qualidade e proteção ambiental ao território do município, proporcionar melhorias à saúde das populações locais e conferir suporte às atividades econômicas ali instaladas, no sentido de viabilizar alternativas inovadoras de gerenciamento da bacia hidrográfica como problemática socioambiental.

No que diz respeito às bacias hidrográficas das represas Billings e Guarapiranga e objetivando compatibilizar as ações de preservação dos mananciais ao uso do solo e ao desenvolvimento econômico daquelas regiões, em face da precariedade dos núcleos urbanos ali consolidados, a Lei de Proteção dos Mananciais foi revista em 1997, dando origem à nova Lei de Proteção e Recuperação de Mananciais do Estado de São Paulo (Lei 9866/97), a qual passou a vigorar para todos os mananciais do estado. Essa lei busca, a partir de intervenções voltadas à diminuição dos impactos negativos, a recuperação das áreas ocupadas de forma inadequada. Estas intervenções devem se dar com base na atuação conjunta entre estado, município e comunidade local.

Para que a gestão e a participação sejam mais adequadas aos problemas específicos de cada bacia, essa lei estabelece que cada bacia deva ter uma estrutura autônoma capaz de juntar os esforços de todos os envolvidos na preservação do ambiente, e também em

outras políticas que possam interferir na questão, tais como habitação e desenvolvimento. Para alcançar seus objetivos, a Lei 9866/97 prevê também que, nas Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais – APRMs, devam ser criadas Áreas de Intervenção. Além das normas ambientais urbanísticas e de saneamento, outras ações e obras devem ser feitas para proteger essas áreas, inclusive a compensação financeira dos municípios que abrigam mananciais.

As ações e os investimentos de proteção devem ser organizados num Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental – PDPA, a ser elaborado para cada manancial, a fim de que outras políticas que não de meio ambiente, assim como ações, projetos e investimentos, possam convergir para os objetivos da conservação destas áreas.

A Lei 9866/97 prevê ainda as Leis Específicas para cada manancial, de acordo com as especificidades de cada área. A Lei Específica buscará identificar os seguintes tipos de Áreas de Intervenção: Restrita à Ocupação, Área de Ocupação Dirigida e Área de Recuperação Ambiental.

Iniciativas de gestão ambiental integrada, descentralizada e baseada nas especificidades de cada uma das bacias hidrográficas, objetivam estabelecer sinergia entre a legislação municipal e estadual incidentes sobre a área, com vistas a produzir ações voltadas às diretrizes de proteção ambiental, ao desenvolvimento econômico e à melhoria das condições de vida da população local. Neste sentido, as Áreas de Proteção Ambiental se constituem como elementos potencializadores do processo de gestão destas áreas, à medida que buscam, a partir de um processo de gestão que envolve estado, município e sociedade civil, fomentar um padrão de desenvolvimento sócio-econômico compatível com as especificidades locais e, sobretudo, com a fragilidade de certos ecossistemas.

Destaca-se que esta iniciativa está em sintonia com a Política Nacional de Recursos Hídricos, a qual pressupõe a gestão descentralizada, ou seja, uma estratégia de gerenciamento na qual os municípios desempenham papel fundamental.

4.2.2 A INSTITUIÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL DO CAPIVARI-MONOS: ASPECTOS HISTÓRICOS

As primeiras discussões sobre a criação de uma APA na Área de

Proteção aos Mananciais na região de Parelheiros, ocorridas no início da década de 1990, foram contemporâneas à criação da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente – SVMA do município de São Paulo. Naquela época, técnicos ligados à área de Meio Ambiente, anteriormente lotados em outras secretarias e órgãos municipais, passaram a trabalhar juntos na SVMA, a identificar o grande desafio de gerir as questões socioambientais em uma região na qual a presença do setor público era tão deficitária.

Em 1993, após uma fase de discussões entre técnicos representantes do setor público e a sociedade civil, foi elaborado o documento “Política Ambiental para a Área de Proteção aos Mananciais”, no qual foram sintetizadas várias propostas, dentre as quais a da criação de uma Reserva Florestal e Ambiental na bacia hidrográfica do Capivari-Monos. Nos anos subsequentes foram promovidos vários seminários e debates, além da elaboração da Agenda 21 Local, aspectos que favoreceram a consolidação do projeto da APA Capivari-Monos (BELLENZANI, 2000; SMVMA, 2004).

Ainda de acordo com estes autores, em maio de 1996 a proposta foi apresentada no Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, na qual foi aprovada e deu origem à criação de uma comissão especial para tratar do assunto. Esta comissão, por sua vez, estudou formas de viabilizar a idéia, reuniu dados e informações sobre a área e realizou trabalhos de campo. Com base nestes estudos, concluiu que a APA seria a categoria de Unidade de Conservação mais adequada à proposta de gestão ambiental que se buscava para a região.

Posteriormente foi instituída uma nova comissão especial, com o intuito de implementar a criação da APA. Esta nova comissão aprofundou os estudos, assessorando a Divisão Técnica de Planejamento Ambiental nos trabalhos de mapeamento e identificação da área, contribuindo para a elaboração de um relatório de caracterização socioambiental.

Foi contratada a consultoria do Laboratório de Geoprocessamento da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo para executar os trabalhos de cartografia digital e realizar a análise espacial das informações, além de promover a capacitação da equipe técnica da Divisão de Planejamento Ambiental no uso de tecnologias de geoprocessamento, de forma que pudessem ser feitas as necessárias atualizações das informações coletadas.

(BELLENZANI, 2000)

A seguir, a proposta da APA foi encaminhada à Câmara dos Vereadores, sendo ainda objeto de trabalho, discussão, pactuações e repactuações entre os vários agentes e agências dos setores governamentais, representantes do setor privado e da sociedade civil, envolvidos ou interessados na questão, além de representantes do poder legislativo municipal.

Finalmente, em 9 de junho de 2001, foi instituída legalmente a Área de Proteção Ambiental Municipal (APA) do Capivari-Monos, por meio da Lei Municipal 13.136/2001 da Prefeitura de Município de São Paulo. O objetivo principal desta iniciativa foi, ao lado da legislação de proteção aos mananciais vigente, estabelecer regras para a racionalização da ocupação do espaço urbano, de tal forma que o desenvolvimento de atividades econômicas não conflite com a conservação dos recursos naturais. (SMVMA, 2004)

Partilha-se do pressuposto de BELLENZANI (2000), de que a Área de Proteção Ambiental Municipal do Capivari-Monos surge, no âmbito do município, como uma proposta de gestão, baseada em uma rede de intercâmbio, que articula os diferentes atores sociais da região em torno da idéia de crescimento aliado à conservação ambiental.

4.3 APA CAPIVARI-MONOS: ASPECTOS FÍSICOS E SOCIAIS

A área, hoje denominada APA Municipal do Capivari-Monos, possui uma extensão territorial de 251 km², o que corresponde a 70% de toda a área da Sub-Prefeitura de Parelheiros, e está inserida totalmente na área de proteção aos mananciais, abrangendo parte da bacia hidrográfica da Billings, parte da bacia do Guarapiranga e toda a bacia hidrográfica dos rios Capivari-Monos. Esta última é uma bacia de vertente marítima, considerada reserva estratégica de água potável para a Região Metropolitana de São Paulo. Atualmente o rio Capivari contribui para o Sistema Metropolitano de Abastecimento, através da reversão de cerca de 1m³/s de suas águas para a represa do Guarapiranga. A área abriga ainda as cabeceiras do rio Embu-Guaçu, maior formador da

represa do Guarapiranga. (SVMA, 2004)

Praticamente desconhecida dos habitantes das áreas mais centrais, esta região é um dos poucos locais do município onde a Mata Atlântica predomina, abrigando a fauna nativa e protegendo rios ainda muito limpos e belas cachoeiras.

FIGURA 1
IMAGEM DE SATÉLITE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E DA APA

A APA Municipal do Capivari-Monos está delimitada em amarelo no extremo sul do município de São Paulo

A APA Municipal do Capivari-Monos comporta aproximadamente 1/6 do território do município de São Paulo e limita-se ao norte, pelo divisor de águas do Ribeirão Vermelho (Bacia do Guarapiranga) e pelo limite da área natural tombada da Cratera da Colônia (Bacia Billings); a leste, com o município de São Bernardo do Campo; a oeste,

com os municípios de Embu-Guaçu e Juquitiba, e ao sul com o município de Itanhaém. Fazem parte de sua área os bairros: Barragem, Cidade Nova América, Vargem Grande, Engenheiro Marsilac, Evangelista de Souza, Jardim dos Eucaliptos, Gramado, Ponte Seca, Ponte Alta e Embura do Alto. (BELLENZANI, 2000; SVMA, 2004)

4.3.1 CARACTERIZAÇÃO FÍSICO-TERRITORIAL

O acesso principal à região abrangida pela APA Capivari Monos se dá pelo município de São Paulo, via estrada de Parelheiros, de onde se segue pela estrada de Colônia, ou pela estrada de Marsilac. Outros acessos possíveis se dão pelo município de São Bernardo, pela rodovia dos Imigrantes ou pelo município de Embu Guaçu, pelo bairro Cipó.

A região da APA estende-se das colinas do planalto à linha cumeada da Serra do Mar, com altitudes variando entre 747 m às margens da represa Billings a 890 m na Serra do Mar, no limite entre os municípios de São Paulo e Itanhaém. O clima pode ser classificado como mesotérmico, temperado e úmido, com média anual de 18°. Verifica-se nítido gradiente de temperatura entre o centro da cidade de São Paulo e a área da APA, podendo chegar a 12° C nos dias mais quentes. A precipitação anual varia de 1.600mm nas áreas mais secas a 3.500mm no alto da Serra do Mar, com média anual em torno de 1.800mm. (LOMBARDO, 1985)

4.3.2 HIDROGRAFIA

A APA Capivari-Monos é de extrema importância para o município de São Paulo, no sentido da função ambiental que esta região assume para o município como um todo, especialmente pelos recursos hídricos que a APA ainda detêm, e devido à importância destes recursos hídricos para o abastecimento público de água, seja para o município de São Paulo, seja para o conjunto dos quase quarenta municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo.

A área da APA compreende totalmente a bacia hidrográfica do Capivari-Monos e parcialmente as bacias hidrográficas das represas Guarapiranga e Billings. A rede de drenagem é densa. A bacia hidrográfica do Capivari-Monos é drenada pelo rio Capivari

e seu principal afluente, o ribeirão dos Monos. Além destes corpos d'água existem outros também significativos, tais como o ribeirão dos Pombos, o ribeirão dos Meninos, o ribeirão Claro, o ribeirão Embura e o rio dos Campos, este último já nos limites do Parque Estadual da Serra do Mar. (BELLENZANI, 2000; SVMA, 2004)

O rio Capivari nasce na Serra do Mar, dentro dos limites do Parque, e corre para o planalto, onde faz uma curva inclinando-se para o litoral. Nesse ponto de inflexão, por meio de uma represa com uma pequena estação elevatória, 1 m³/s das águas do Capivari são parcialmente captadas e bombeadas, através do ribeirão Vermelho, para a bacia da represa Guarapiranga. A partir desse ponto o Capivari passa a correr para o mar e deságua, já no litoral, no rio Branco, afluente do rio Itanhaém. (BELLENZANI, 2000; VICTORINO, 1995)

Na bacia da represa Billings, o padrão de drenagem é menos denso, com a presença de três pequenos cursos d'água formadores do braço Taquacetuba: os ribeirões Curucutu, Taquacetuba e Vermelho da Billings. Este último drena a depressão conhecida por Cratera de Colônia, um astroblema originado do impacto de um corpo celeste sobre a terra. A cratera tem 3,5 km de diâmetro e abriga uma várzea. (VICTORINO, 1995)

4.3.3 VEGETAÇÃO

A exemplo do restante do território nacional, a mata atlântica que recobre a região foi explorada intensamente durante séculos, a fim de atender as necessidades de crescimento econômico de São Paulo. A maior parte da área foi desmatada, na época da segunda guerra mundial, para uso da madeira como combustível. A vegetação manteve-se em condições adequadas apenas nas áreas de acesso muito difícil. As porções desmatadas foram, de modo geral, abandonadas após o período da guerra e a floresta pôde, então, regenerar-se. Atualmente predominam as florestas secundárias. A mata original foi, desta forma, sucessivamente se transformando em capoeiras entremeadas por sítios. (SMA/SEMPA 1998)

No final do século XIX e início do século XX, portanto simultaneamente ao período de grande exploração da madeira, as várzeas férteis e os fundos de vale passaram a ser ocupados por colonos alemães, os quais iniciaram o cultivo de hortaliças e frutas. Os

terrenos menos propícios à agricultura foram transformados em pastagens.

No relatório da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente¹⁴ identificou-se por meio da interpretação de fotos aéreas complementadas por trabalho de campo, as seguintes classes de vegetação nativa:

- I. floresta ombrófila densa montana e alto montana primária ou secundária - florestas nebulares – (ocorrem no alto da Serra do Mar, próximo às escarpas, dentro do Parque Estadual da Serra do Mar – foram identificadas em diversos estágios sucessionais);
- II. formações ou florestas secundárias – verificadas em pelo menos quatro estágios sucessionais: pioneiro, inicial (capoeirinha), médio (capoeira senso restrito) e avançado (capoeirão);
- III. campos – são encontrados dois tipos na região: campo alto-montano (acompanha as cristas mais altas da Serra do Mar) e campo de várzea (ocorre nas várzeas do rio Embu Guaçu, ribeirão Vermelho e no interior da Cratera de Colônia)

Florestas secundárias são a cobertura vegetal predominante na APA, com 46,67% da área total. Os estágios sucessionais mais avançados predominam na bacia do Capivari-Monos, especialmente ao sul da ferrovia existente. Nas bacias Guarapiranga e Billings, mais densamente ocupadas, são raras as matas em regeneração avançada e predominam os estágios inicial e médio. Na Cratera de Colônia, a flora é muito diversificada, com formações campestres e floresta de várzea, ocorrendo principalmente nos terrenos mal drenados. (BELLENZANI, 2000)

Além da vegetação nativa em diferentes estágios sucessionais e campos naturais associados estão presentes, atualmente, a agricultura (principalmente horticultura e floricultura), reflorestamento, piscicultura, clubes e chácaras de lazer. O único núcleo urbano regular é o bairro de Engenheiro Marsilac, bastante antigo. A urbanização irregular presente nesta área não é tão significativa, se comparada ao que ocorre mais ao norte das bacias do Guarapiranga e Billings. Porém, nas áreas limítrofes, o vetor de expansão urbana se apresenta, claramente, na forma de loteamentos precários e invasões em acelerado processo de adensamento, exercendo uma pressão sobre os recursos

---

¹⁴ Caracterização sócio ambiental da APA Municipal do Capivari-Monos. São Paulo: Secretaria do Verde e Meio Ambiente; 1997 (relatório preliminar)

hídricos, a fauna e a flora locais. (BELLENZANI, 2000; SVMA, 2004)

4.3.4 USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

No processo de revisão do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, ocorrida no início dos anos 2000, o território do município foi dividido em duas grandes zonas, denominadas de macrozona de estruturação e qualificação urbana (área mais central e consolidada) e macrozona de proteção ambiental (área na qual existem funções de complementaridade e proteção ambiental, compatíveis aos usos daquelas funções urbanas, naquela área mais consolidada). Deste ponto de vista, a APA do Capivari-Monos está inserida em uma região que se destina a suprir as demandas urbanas no que diz respeito aos recursos hídricos, regulação da temperatura e umidade, assim como agricultura.

O instrumento que norteia o uso e a ocupação do solo no território da APA é o Zoneamento Ecológico-Econômico. Este instrumento de gestão não só é obrigatório, como se constitui na principal estratégia de viabilização das APAs.

Nesse zoneamento são definidas zonas que preservam ecossistemas frágeis e singulares, importantes para o equilíbrio climático da metrópole, mas que vêm sendo ameaçados pela pressão da expansão urbana. São definidas também zonas que visam a requalificação de áreas urbanizadas e à readequação de áreas agrícolas compatíveis e de suma importância para a preservação da APA, de modo a conservar suas características como zona rural. (SMVMA, 2004)

No caso da APA Municipal do Capivari-Monos a consolidação deste zoneamento se deu de forma participativa e em consonância com a revisão do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo e a elaboração do Plano Regional de Parelheiros. Técnicos das várias Secretarias Municipais integravam as equipes responsáveis pela realização deste trabalho, num movimento de complementaridade administrativa. Os vários segmentos sociais locais também se fizeram presentes ao longo de toda a discussão, a fim de que os diferentes interesses pudessem ali ser traduzidos e incorporados.

Foi, sem dúvida, uma experiência em que poder público e sociedade civil buscaram,

sobretudo, diante de um cenário bastante desafiador, caracterizado pelo enfrentamento da problemática socioambiental, decorrente da expansão urbana desordenada, promover uma nova concepção a respeito da região – buscou-se substituir a visão de área de proteção de mananciais, comprometida pelo padrão de ocupação, pela de território estratégico e fundamental para o abastecimento de água da cidade de São Paulo.

A proposta é de que o território não seja mais encarado como um apêndice problemático da cidade, a ser gerenciado pelo poder público, de forma unilateral e corretiva, mas como uma região a ser redesenhada pela administração pública em conjunto com a população, em função de seu papel estratégico para a metrópole.

Dito de outra forma, trata-se não só de garantir a conservação do ambiente, com o propósito de disponibilizar água para uma parcela dos habitantes da metrópole, mas promover um novo paradigma de desenvolvimento socioeconômico, baseado nas potencialidades locais e na inserção dos habitantes locais no processo de crescimento.

Esta nova concepção das áreas de proteção de mananciais do extremo sul da cidade de São Paulo traz implícita uma forma diferenciada de apropriação do ambiente, em que o binômio conservação ambiental/desenvolvimento econômico ganha centralidade.

Esta centralidade, por sua vez, impõe uma forma de gestão territorial alicerçada no conhecimento sobre a inter-relação que se estabelece entre desenvolvimento econômico e conservação dos recursos naturais e no comprometimento e pactuação, dos vários setores envolvidos, com a promoção da melhoria das condições de existência e preservação dos ecossistemas locais.

4.4 PERFIL AMBIENTAL DE UMA APA COMO FATOR DETERMINANTE NO ESTABELECIMENTO DE SEU MODELO DE GESTÃO

Segundo MARÉS (1997), a APA é uma área que, pelas suas características ambientais (razão de ser da sua configuração de uma área físico-territorial como demandatária de proteção ambiental específica), apresenta uma fragilidade maior do que o restante do território no qual está inserida. Por esse motivo, a APA requer normas de proteção mais restritivas do que as leis gerais de proteção ambiental, incidentes sobre o restante da região. Por isso, a criação de uma APA está relacionada à idéia de que,

naquela área demarcada, a aplicação da legislação geral pertinente, por si só, não seja suficiente para assegurar a necessária prevenção de efeitos danosos ao meio natural, ou seja, é imprescindível que sejam estabelecidas normas mais rígidas para a conservação ambiental. Contudo, esta restrição não deve impossibilitar os usos do solo compatíveis com as suas especificidades, razão pela qual cada APA deve ter sua norma reguladora.

Para o autor, em muitos casos o processo de criação destas unidades de conservação não é precedido de uma discussão com a comunidade, para que sejam definidos limites geográficos e elementos a serem protegidos. Assim, segundo o autor, as APAs são criadas e, somente em um momento posterior, são realizados estudos para identificar as suas fragilidades, e para verificar se a legislação ambiental existente dá conta de sua complexidade ou não.

Acredita-se que as peculiaridades de cada uma das APAs devem determinar o seu modelo de gestão. Devido a esta singularidade, a forma de gerenciamento de uma APA não pode ser pensada de uma perspectiva simplista e muito menos replicada às demais unidades.

As particularidades territoriais, culturais, sociais e políticas impõem que estes territórios sejam gerenciados de forma integrada, pelo poder público municipal e estadual, com a participação da população local. Somente desta perspectiva de gestão, e com base na negociação e estabelecimento de pactos entre os vários atores, acredita-se ser possível contemplar os múltiplos interesses locais.

CAPÍTULO 5
CONSELHOS GESTORES COMO
INSTRUMENTOS DE FOMENTO À
CIDADANIA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

5. CONSELHOS GESTORES COMO INSTRUMENTOS DE FOMENTO À CIDADANIA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

O gerenciamento de uma APA se dá de forma plural, ou seja, setores do poder público e da sociedade civil organizada concorrem para o equacionamento das demandas locais. Essa gestão integrada entre Estado e sociedade civil está consignada na forma da lei, e se consubstancia a partir da institucionalização de um Conselho Gestor. Dessa forma, o Conselho Gestor da APA, tal como ocorre nas demais unidades de conservação (área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista e outras), consiste em um instrumento fundamental para assegurar a participação da sociedade na gestão de uma área de interesse público.

No presente capítulo são abordados alguns aspectos conceituais, históricos e políticos que dão forma aos Conselhos Gestores, de maneira a favorecer a compreensão do advento, da trajetória e da consolidação institucional dessa nova estrutura de participação da sociedade, em um sistema de gestão compartilhada com a instância estatal. Procurou-se entender essa estrutura colegiada como uma nova feição da relação de poderes entre sociedade e Estado, a partir de duas vertentes, abordadas em capítulo anterior sobre o universo conceitual: no contexto dos novos movimentos sociais que emergiram na sociedade brasileira, a partir da década de 1980; e no conjunto dos novos espaços de participação e controle social instituídos no arcabouço organizacional do Estado, a partir do advento de tais movimentos sociais, de forma destacada a partir da promulgação da Constituição brasileira de 1988.

De forma decorrente desses dois eixos, buscou-se também caracterizar a potencialidade do Conselho Gestor como instrumento de ampliação da participação coletiva e social de setores que, historicamente, nunca tiveram acesso às decisões políticas na sociedade brasileira, em especial no que concerne às Áreas de Proteção Ambiental, no contexto da gestão urbana.

5.1 OS CONSELHOS COMO INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: BREVE HISTÓRICO

A partir de um breve esboço sobre as formas como o Estado vem se estruturando historicamente, conforme apresentado em capítulo sobre as referências conceituais, podem ser identificadas diferentes configurações nas relações de poder que se estabeleceram entre Estado e sociedade.

Neste sentido, o advento dos conselhos, a sua consolidação institucional, os entraves institucionais, administrativos e políticos encontrados na sua implementação, os conflitos e conquistas sociais que se estabelecem a partir deles, guardam correlação com a concepção predominante de Estado nessas mesmas sociedades e com as estratégias empreendidas pela sociedade para a democratização ou redemocratização do processo de gestão e das relações de poder vigentes.

O advento das várias formas de conselho é tão antigo quanto a própria democracia participativa, pois sua origem histórica remonta aos clãs visigodos. A utilização de conselhos em sistemas de gestão, seja na gestão pública estatal, seja em coletivos da sociedade civil organizada, tampouco constitui um fenômeno histórico recente: existiram nas colônias de Portugal nos séculos XII e XV, e também nas Câmaras e Prefeituras do Brasil colônia. Na Comuna de Paris foram instituídos conselhos para a gestão da cidade, por meio dos quais era proposto o autogoverno do povo pela via da democracia direta. (GOHN 2006)

Esta autora salienta que a emergência dos conselhos na modernidade ocorre em conjunturas de crises políticas e institucionais, como resultado das formas de organização coletiva da sociedade, em embate com organizações de cunho tradicional. O surgimento de conselhos de trabalhadores e de populares, que buscaram formas de gestão embasadas na descentralização, na autonomia e na autodeterminação, opondo-se às estruturas tradicionais de poder vigentes no Estado, como forma de rejeição à lógica do capitalismo, caracterizam estes momentos de questionamento da forma como a sociedade está estruturada.

Historicamente, o debate sobre os conselhos, enquanto instrumentos de exercício da

gestão democrática, apresentou-se tanto entre setores e teóricos do pensamento liberal, para os quais os conselhos eram concebidos como instrumentos de manutenção de propósitos do poder vigente, como para as várias escolas analíticas e os vários segmentos dos setores de esquerda, ao interpretarem os conselhos como formas viabilizadoras de mudanças sociais e de democratização das relações de poder (GOHN, 2006).

A experiência internacional tem demonstrado que o processo de desenvolvimento está condicionado por uma ação pública, que congrega atores governamentais de diferentes áreas estatais ao lado de formas diversas de representação da sociedade civil. Essa confluência entre poder estatal e sociedade civil vem ocorrendo tanto nos casos de regiões urbanas de maior adensamento populacional, como em áreas rurais (ABRAMOVAY, 2001).

Para além do debate presente em diferentes setores políticos e correntes teóricas, o advento e institucionalização das várias modalidades de conselhos marca, historicamente, um novo padrão nas relações entre Estado e sociedade, e expressa uma nova correlação de poder, ao viabilizar a participação de segmentos sociais historicamente excluídos do acesso ao poder decisório, notadamente quando essa participação adquire visibilidade pública.

5.2 CONSELHOS GESTORES: ABORDAGENS TEÓRICO-CONCEITUAIS

Na sociedade brasileira, estudos teóricos e conceituais sobre os instrumentos institucionais de participação social (conselho comunitário, orçamento participativo, audiência pública, conselho gestor e outros) têm sido elaborados, de forma predominante, no contexto de análises cujo foco se concentra na democratização da gestão pública estatal e na ampliação da cidadania, ocorridas no país a partir das décadas de 1970 e 1980. Em tais estudos, os conselhos e demais instrumentos são abordados em várias análises e correntes analíticas que conferiram sustentação teórico-conceitual ao tratamento do tema, enquanto fenômeno empírico-descritivo, em análises pontuadas pelo papel dos movimentos sociais e seu reconhecimento como agentes de representação de interesses plurais e no processo de abertura política do Estado à

interlocução com a sociedade. (FERNANDES & BONFIM, 2005)

De acordo com a reflexão desenvolvida por FERNANDES & BONFIM (2005), a orientação teórica que predominou nas análises de ampliação da cidadania e de democratização da gestão pública, elaboradas no país no período 1970-1980, foi representada por concepções derivadas do neo-marxismo e vinculadas aos novos movimentos sociais europeus.

GOHN (1997) entende que naquela conjuntura de luta pela redemocratização da sociedade brasileira, a produção teórica não era elaborada de forma isolada das práticas políticas. Os estudos teóricos encontravam-se permeados pela perspectiva da busca de estratégias políticas voltadas à redemocratização, e assim foram instrumentalizados como suporte das ações. Como resultado de tal processo, os estudos teóricos produzidos nas décadas de 1970 e 1980 estiveram situados no campo descritivo; além disso, o tema dos movimentos sociais foi predominante nesses estudos, no sentido de conferir destaque à voz dos atores para o enfrentamento do regime autoritário. O paradigma europeu que sustentou as reflexões teóricas havia sido considerado então mais crítico e adequado à realidade brasileira, no sentido de apresentar contribuições com relação ao objeto em estudo.

Outro aspecto da produção teórica no período 1970-1980, segundo FERNANDES & BONFIM (2005), refere-se ao destaque conferido à autonomia dos movimentos sociais, em comparação com as instituições políticas e elites dirigentes: estas últimas eram consideradas coadjuvantes naquela conjuntura política e histórica e, como tal, destituídas de dimensões significativas que justificassem o aprofundamento de análises naquele contexto.

No que diz respeito aos conselhos gestores, LÜCHMAN (2002) sugere que as abordagens neo-institucionalistas tenham contribuído para que estes novos espaços democráticos de interlocução começassem a ter uma dimensão analítica importante no cenário de luta pelo poder no período das décadas de 1970-1980. Ao sucederem os movimentos sociais no processo de institucionalização da participação, e assumirem papel de destaque na descentralização político-administrativa, estas instâncias de negociação entre o poder público e a sociedade civil, se constituíram como substrato ou

suporte da dinâmica política, e neste sentido, passaram a integrar o leque de mecanismos para a ampliação e a sustentabilidade das experiências participativas, sobretudo no âmbito municipal.

Conforme já mencionado, após a promulgação da Constituição brasileira de 1988, ocorreu no país um processo de descentralização das políticas sociais, potencializado pela dinâmica de redemocratização que então se consolidava. Este processo foi marcado por forte atuação dos organismos de representação da sociedade civil em diferentes canais institucionais de participação. As novas formas de participação na agenda pública, recém instituídas, ainda se encontravam em processo de incorporação nas práticas políticas dos vários segmentos sociais.

A partir de então, a produção teórica sobre a democratização da gestão pública passa a se caracterizar por uma ampliação na diversidade de abordagens, ainda que a maior parte dos trabalhos se restringissem a estudos de casos simples. Permaneceria marcante, no entanto, nas análises teóricas produzidas ao longo da década de 1990, o enfoque da sociedade civil enquanto ator privilegiado na relação de poder com o Estado. Nesse contexto passa a ser produzida a literatura sobre os conselhos gestores, enfocando os arranjos institucionais e organizacionais de tais estruturas colegiadas e a organização do movimento popular, social, sindical e de usuários participantes de tais conselhos. (FERNANDES & BONFIM, 2005).

5.3 CONSELHOS GESTORES COMO INSTÂNCIAS DE NEGOCIAÇÃO DE INTERESSES PLURAIS

No Brasil, diversas experiências de organização da sociedade na forma de conselhos ocorreram a partir da década de 1970. Pode-se citar como exemplo de experiências conselheiristas a criação dos conselhos comunitários, criados para atuar junto à administração municipal no final da década de 1970. Outra experiência refere-se ao advento dos conselhos populares, surgidos no final da década de 1970 e início da década de 1980, propostos por setores da esquerda ou de oposição ao regime militar, com o objetivo de ampliar o nível de participação da sociedade junto ao poder executivo, ou democratizar a gestão estatal. Dentre as várias experiências de conselhos no contexto dos movimentos sociais urbanos destacam-se os Conselhos de Saúde da

Zona Leste do município de São Paulo: além de terem garantido e ampliado a participação popular no setor da saúde, também se constituíram em embrião para um novo modelo de atendimento no setor saúde (ZIONI, 1994).

A Constituição Federal de 1988, promulgada em um contexto de abertura política e de redemocratização da sociedade brasileira, incorporou a cidadania como princípio geral. De forma derivada dessa concepção, a nova Constituição contemplou a formulação de instrumentos concretos para o exercício da cidadania, a serem instituídos de acordo com os requisitos da democracia participativa. Foram formuladas leis orgânicas específicas, com a finalidade de regulamentar o direito constitucional à participação da sociedade na gestão pública, utilizando como instrumento institucional de tal participação os conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder do Estado e de organizações da sociedade civil (GOHN, 2006).

Desde que passaram a ser exigência constitucional, os conselhos passaram a se disseminar no país e sua atuação começou a se fazer visível, nos órgãos públicos do Estado e nos movimentos organizados da sociedade. Na década de 1990 surgiram os conselhos gestores. Enquanto canais institucionais, os conselhos apresentam, potencialmente, a capacidade de se tornarem espaços de debate, interlocução e negociação entre o Estado e a sociedade, na medida em que possibilitam a expressão dos interesses coletivos, propiciam a mediação dos conflitos e favorecem a construção de consensos entre interesses diferentes e por vezes, dicotômicos (SANTOS, 2006; GOHN, 2006).

Os conselhos se traduzem em estruturas colegiadas, criadas para atuar em âmbito federal, estadual e municipal, em diferentes instâncias:

- a) no âmbito das ações e dos serviços públicos, tais como saúde, educação e cultura;
- b) no âmbito dos interesses gerais da comunidade, como por exemplo, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural;
- c) no âmbito dos interesses de grupos e camadas sociais específicas, tais como crianças, adolescentes, idosos, mulheres (GOHN, 2006).

Os conselhos gestores diferem dos conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não governamentais, pois estas instâncias não possuem assento institucional junto

ao poder público. São compostas exclusivamente por representantes da sociedade civil e a sua atuação está relacionada e definida pela mobilização e pressão popular. Os conselhos gestores também diferem dos conselhos de “notáveis”, que já existiam nas esferas públicas no passado, compostos exclusivamente por especialistas nas matérias tratadas por esses conselhos.

Algumas informações gerais com relação à estrutura e ao funcionamento dos conselhos permitem elucidar alguns aspectos de sua atuação. A dinâmica de funcionamento dos conselhos é estabelecida a partir da elaboração de um regimento interno, imediatamente após a criação do conselho. O regimento interno estabelece as regras de funcionamento dos conselhos, as condições de negociação e o procedimento para a tomada de decisões, de forma que sejam do conhecimento de todos os participantes e permitam assegurar a consolidação institucional do conselho. O regimento é então discutido e submetido à aprovação em plenário. Após essa etapa, o regimento passa por uma tramitação no âmbito do poder executivo e sua aprovação é concretizada por meio de decreto (TATAGIBA, 2006).

O regimento interno define também a estrutura básica e o desenho organizacional do conselho. De forma geral, o conselho possui as seguintes instâncias de funcionamento: um plenário, integrado pelos membros titulares e suplentes, de acordo com o número de membros definido em lei; uma coordenação geral ou comissão executiva, que executa as deliberações do plenário; uma secretaria executiva, que dá suporte à comissão executiva; comissões temáticas permanentes, que dão suporte ao plenário; e comissões ou grupos de trabalho temporário, criados para dar suporte ao plenário em temas mais específicos (TATAGIBA, 2006).

Em estudo realizado sobre a atuação de conselhos municipais em vários setores das políticas públicas urbanas, TATAGIBA (2006) conceitua os conselhos como espaços públicos plurais, destacando a questão da representação como forma de expressar o caráter dessa pluralidade:

“Os conselhos não são espaços do governo, nem tampouco da sociedade civil. São espaços públicos plurais, nos quais representantes da sociedade e do Estado, disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas,

em áreas específicas. Uma pluralidade que não se resume à dicotomia Estado/sociedade, mas se expressa e traduz na definição das representações no interior de cada campo.” (grifo nosso) (p. 18)

Esta autora salienta que o debate que vem sendo travado acerca dos conselhos gestores da década de 1990 até hoje traz à tona o papel e a natureza destas arenas, enquanto instâncias consultivas e deliberativas. A exemplo da discussão ocorrida anteriormente, com relação aos conselhos populares, a reflexão acerca do papel e da natureza dos conselhos traduz uma inquietação permanente, uma vez que ambos os conselhos foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada, com vistas à democratização das políticas públicas e à ampliação dos espaços de debate.

5.3.1 CONSELHOS GESTORES E DESAFIOS DA REPRESENTAÇÃO PLURAL

A questão da pluralidade na representação no âmbito dos conselhos não se resume às dimensões procedimentais, mas inclui também as ações de reconhecimento e negociação entre os diversos atores, não somente nas relações entre o campo governamental e não-governamental, mas nas relações dos diferentes grupos no interior de cada campo. A efetividade do princípio da pluralidade está profundamente associada à compreensão do outro como um igual, em termos dos seus direitos de expressar e sustentar publicamente seus interesses e valores, sob a luz de argumentos razoáveis. “*Só em condições de igualdade é possível de fato ouvir e considerar a diversidade das falas, na tomada de decisão acerca dos assuntos públicos. Por isso que afirmar a pluralidade vai muito além de reconhecer um todo como heterogêneo. A pluralidade pressupõe a busca pelo equilíbrio na representação dos interesses, equilíbrio que não exaure nas garantias procedimentais; antes, é construída (ou não) no cotidiano das práticas e das articulações no interior dos espaços deliberativos*”. (TATAGIBA, 2006 p. 27)

Pluralidade, participação efetiva e condições propícias à contestação pública devem estar presentes numa arena democrática. O espaço democrático dos conselhos supõe conflitos de interesses que não remetem apenas ao processo de tomada de decisões, mas também a procedimentos de definição de agenda política e, até mesmo, de bloqueio de certas decisões. De acordo com SOUZA (2004), o grau de democracia remete-se não

apenas à pluralidade, às condições de revezamento e de participação, mas a possibilidade dos diferentes grupos em enfrentamento alternarem a posição de definidores dos temas de interesse geral. O espaço democrático supõe ainda, o consenso como resultado de uma construção negociada frente ao conflito regrado e não como efeito da imposição de uma elite política.

Para que o conselho represente um avanço com relação ao monopólio do uso dos recursos públicos por parte dos políticos profissionais, é fundamental então que ele se abra a mais ampla participação pública. É claro que, muitas vezes, as pessoas não se interessam e não participam mesmo quando convidadas. Participar de reuniões públicas representa um custo para os indivíduos, um investimento de tempo que só será realizado se eles tiverem uma expectativa verdadeira de retorno: não necessariamente de um retorno imediato em dinheiro, mas de uma compensação no próprio esforço dos laços sociais, na ampliação na capacidade de contar com a ajuda, com as idéias e a colaboração dos outros. Um conselho que se abre a formas variadas de participação pública em suas reuniões, garantindo não só ampla discussão da pauta, mas estimulando que os temas a serem tratados sejam previamente discutidos pela população em seus locais de moradia e em suas organizações informais (capelas, bairros, comunidades) contribui de forma decisiva para alterar as regras do jogo e fazer das organizações fonte de mudança social. (ABRAMOVAY, 2001)

Sempre que estas reuniões forem uma ocasião de refletir criticamente sobre a situação em que se vive, sempre que elas reforçarem o sentimento de pertencer a um conjunto, a um território que faz dos cidadãos os construtores de um projeto coletivo, sempre que resultarem na chance de se ampliar o círculo social por vezes tão limitado ao qual se restringem as relações humanas, elas contarão com a presença crescente das forças vivas da sociedade local. **Os conselhos são a ocasião de concretizar o princípio segundo o qual os projetos moldam os territórios.** (grifo nosso) (ABRAMOVAY, 2001)

5.4 CONSELHOS GESTORES COMO INSTRUMENTOS DE REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA

A profusão de conselhos gestores refere-se a mais importante inovação

institucional das políticas públicas na sociedade brasileira, a partir de sua redemocratização e após a promulgação da Constituição de 1988. Estudos teóricos elaborados sobre o tema enfatizam, de forma geral, a precariedade da participação social nestas novas organizações sociais e sua tão freqüente submissão a poderes locais dominantes. Entretanto, o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos é praticamente unânime. Embora os conselhos apresentem tendências no sentido de reproduzir um ambiente social avesso à discussão mais ampla dos assuntos públicos, o fato de sua simples existência abre caminho para que sejam introduzidos, na vida dos indivíduos e dos grupos organizados da sociedade, temas até então ausentes.

A locação de recursos governamentais, por representações que extrapolam o círculo da política profissional, pode não influenciar de forma determinante no cotidiano de qualquer organização ou localidade; no entanto, novos caminhos para a ampliação do círculo social em que se operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos são trilhados a partir da instituição dos conselhos. (ABRAMOVAY, 2001)

Este autor salienta o fato de que recursos públicos destinados a um município estejam sendo permeados pela mediação de conselhos, formados por representantes da sociedade, já constitui uma inovação organizacional significativa. Entretanto, para que esse avanço se consolide em fortalecimento da sociedade civil e das suas práticas democráticas, essa conquista precisa se traduzir em desenvolvimento sócio-econômico ancorado na ampliação das oportunidades de acesso de todos aos bens coletivos.

Um elemento central a ser considerado no processo de constituição dos conselhos gestores é o fato de que a sua criação formal e as relações institucionais estabelecidas com o Estado a partir daí, por si só, não asseguram o alcance da representatividade participativa que pautou seu advento na sociedade brasileira.

Grande parte dos estudiosos dos conselhos gestores corrobora com a idéia de que a mais importante função destas instâncias participativas consiste na atribuição explícita de poder àqueles que não fazem parte do corpo político eleito, ou não integram os quadros da administração pública profissionalizada. Nesse sentido, o conselho desempenha importante papel político ao constituir-se em instrumento da democracia participativa, contribuindo para o compartilhamento do processo decisório e, conseqüentemente,

ampliação dos canais democráticos.

A instauração formal do conselho não contém, potencialmente, a capacidade de transferir institucionalmente, para a figura do conselho e dos seus representantes, requisitos imprescindíveis ao efetivo funcionamento desse colegiado como instrumento de gestão democrática, tais com valores, comportamentos, coesão social e, especialmente, a confiança entre os indivíduos que estimulam o conselho a tomar, em conjunto, iniciativas inovadoras. Assim o risco de existir apenas como formalidade, atendendo a um requisito burocrático necessário à obtenção de recursos públicos, é inerente ao próprio processo de descentralização, e contra essa vulnerabilidade não existe nenhuma proteção administrativa genérica. (TATAGIBA, 2006; ABRAMOVAY, 2001)

O maior desafio na construção de conselhos não se refere à capacidade de reunir um grupo composto por representantes dos poderes públicos locais e de representantes da sociedade civil, e sim em saber se, como instrumento institucional de democratização da gestão pública, o conselho tem capacidade de representar mudanças institucionais na região em que atua.. Para tanto, uma das características que condiciona a natureza pública e o caráter democrático do conselho se refere a pluralidade de sua composição, e também à qualidade da representação, além da relação que os membros dos conselhos estabelecem com aqueles segmentos da sociedade a quem deve representar. Esse aspecto será debatido em capítulo referente às discussões. (TATAGIBA, 2006, p. 18)

5.5 CONSELHO GESTOR DA APA MUNICIPAL DO CAPIVARI-MONOS

O gerenciamento da APA Capivari-Monos cabe à Prefeitura de São Paulo e a um Conselho Gestor, que foi constituído com base nos princípios da participação, da democracia e da responsabilidade compartilhada. Organizar um Conselho exigiu esforços dos técnicos e do poder público municipal, principalmente através da sua Secretaria do Verde e Meio Ambiente, no sentido de contatar, reunir e articular tanto os demais órgãos públicos quanto as entidades e representantes da sociedade civil.

Em março de 2002 foi realizado o cadastramento das entidades da sociedade civil locais e em maio do mesmo ano foram eleitos os representantes. Os outros conselheiros foram

indicados pela Prefeitura na mesma época. Em 15 de agosto do mesmo ano, o Conselho tomou posse. Entre suas atribuições estão a proposição de programas, planos e projetos e ações para que seja garantida não só a proteção do patrimônio natural e cultural, como também a melhoria da qualidade de vida dos habitantes do território da APA.

O Conselho Gestor é deliberativo, ou seja, tem poder decisório dentro daquilo que pertence à sua esfera de competência. O Conselho é um espaço privilegiado para a articulação de iniciativas entre todos os setores que o compõem. Além disso, cabe ao Conselho a atualização dos dados sobre a qualidade ambiental da APA, os quais deverão ser divulgados por meio de um relatório anual. Este trabalho é realizado pela Secretaria do Verde e Meio Ambiente, que possui assento no conselho, em conjunto com a Subprefeitura de Parelheiros, que assumiu a Secretaria Executiva.

Para viabilizar todas as ações relativas à gestão da APA, é indispensável implementar planos e programas especiais. Cabe ao Conselho Gestor a captação de recursos para a viabilização de todas as ações relativas à gestão da APA, já que não conta com dotação orçamentária do município. Esses recursos podem ser captados junto a fontes como o ICMS-ecológico, o Fundo Nacional de Recursos Hídricos (FEHIDRO), o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FMMA), o Fundo Especial do Meio Ambiente (FEMA), dentre outros (SMVMA, 2004).

Tendo como base o levantamento das demandas socioambientais, e também a negociação acerca das suas prioridades, o Conselho Gestor da APA pode constituir-se em um espaço privilegiado para a articulação de iniciativas entre todos os setores que o compõem, com vistas a contemplar os diferentes interesses envolvidos, ou ao menos tornar publicamente visível o debate e os embates em torno de tais interesses, o que pode ser interpretado como um procedimento de democratização nas práticas desse instrumento de gestão público-privado. Diferentes necessidades e interesses das comunidades locais podem ser considerados demandas socioambientais da área compreendida pela APA: a inclusão social e a geração de fontes alternativas de emprego e renda, a preservação do patrimônio arqueológico e cultural local, a proteção dos recursos hídricos e os remanescentes de mata atlântica, a promoção do saneamento ambiental, dentre outras (BELLENZANI, 2000).

O Conselho Gestor da APA pode ainda desempenhar um papel de agente capacitador para os representantes da sociedade civil e mesmo os do setor público, à medida que fornece informações acerca da problemática socioambiental local e possibilita o exercício das práticas do diálogo, da negociação e da busca de soluções coletivas, instrumentalizando os representantes da comunidade local para uma crescente autonomia enquanto atores do processo.

Partilha-se do pressuposto de BELLENZANI (2000), de que as iniciativas promovidas a partir do processo de implementação da APA Capivari-Monos, tendo o Conselho Gestor como um dos agentes impulsionadores da implementação de tais medidas, podem beneficiar não só a comunidade local, mas também toda a população da Região Metropolitana de São Paulo, à medida que garantem a manutenção de uma zona tampão entre a área fortemente urbanizada e aquela que comporta recursos naturais que devem ser preservados.

O envolvimento e a participação de toda a sociedade é indispensável para que as iniciativas de proteção e desenvolvimento da APA se concretizem.

Abaixo consta a relação dos representantes da sociedade civil e do poder público que fizeram parte da primeira gestão do Conselho da APA Capivari-Monos (alvo deste estudo). Atualmente, parte destes conselheiros está atuando devido ter sido reeleito para a segunda gestão, com um mandato de dois anos. O grupo que compõe o conselho gestor é composto por vinte representantes, sendo dez da sociedade civil organizada e dez do poder público, nos níveis municipal e estadual. Abaixo a relação de titulares e suplentes da primeira gestão:

Os conselheiros da sociedade civil eleitos são:

Associação de Moradores do Distrito de Parelheiros

Titular: Associação Comunitária Habitacional Vargem Grande – ACHAVE

Suplente: Sociedade Amigos do Bairro Nova América e Parada 57

Associação de Moradores do Distrito de Marsilac

Titular: Associação Comunitária de Engenheiro Marsilac e Adjacências – ACOEMA

Suplente: Associação Ambientalista Evangelista de Souza

ONGs com comprovada atuação na APA

Titular: Curucutu Parques Ambientais

Suplente: Olhos da Mata

ONGs Ambientalistas

Titular: Instituto Sócio-Ambiental – ISA

Suplente: Espaço, Formação e Documentação

Setor Empresarial

Titular: Águias da Serra Excursões S/C Ltda

Suplente: Águias da Serra Excursões S/C Ltda

Setor de Turismo

Titular: SILCOL - Sítio Pousada Eventos e Promoções Ltda – ME

Suplente: Sítio Pousada Eventos e Promoções Ltda – ME

Setor Rural

Titular: Sítio Morro Verde

Suplente: Produtor Rural

Comunidade Indígena Guarani

Titular: Aldeia Morro da Saudade

Suplente: Associação Guarani Nhe'é Porã – Aldeia Indígena do Krucutu

Entidades/ Instituições de Ensino e Técnico-científicas

Titular: Faculdade Interlagos

Suplente: Universidade de Santo Amaro – UNISA

Sindicato de Trabalhadores

Titular: Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente –
SINTAEMA

Suplente: SINTAEMA

Os representantes dos órgãos das administrações municipal e estadual são:

Representantes da Administração Municipal:

Secretaria Municipal do Meio Ambiente¹⁵

Titular: Arthur Carlos Messina

Suplente: Luiz Roberto Campos Jacintho

Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano¹⁶

Titular: Ana Lúcia Ancona

Suplente: Violeta Saldanha Kubrusly

Secretaria de Implementação das Subprefeituras¹⁷

Titular: Maria Lúcia Bellenzani

Suplente: Tadeu José Aparecido Pinheiro Dias Pais

Secretaria Municipal de Planejamento Urbano¹⁸

Titular: Denise Gonçalves L. Malheiros

Suplente: Viunetane Siqueira Alves

Secretaria Municipal de Cultura

Titular: Cláudio Fernando Fagundes Cassas

Suplente: Lúcia de Jesus Cardoso Oliveira Juliane

Guarda Civil Metropolitana

Titular: Carlos Bento da Silva

Suplente: Edson Marques Moreira

Representantes da Administração Estadual:

Departamento do Uso do Solo Metropolitano - Secretaria Estadual de Meio Ambiente

Titular: Geraldo Gilson de Camargo

Suplente: Cláudio Bolzani

---

¹⁵ Atualmente a designação desta instância é Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente

¹⁶ Atualmente a designação desta instância é Secretaria Municipal de Habitação

¹⁷ Atualmente a designação desta instância é Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras

¹⁸ Atualmente a designação desta instância é Secretaria Municipal de Planejamento

Polícia Ambiental do Estado de São Paulo

Titular: Marcelo Robis Franco Nasaro

Suplente: Francislene de Camargo Souza

Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP

Titular: Amaury Pollachi

Suplente: Sidnei Ferreira Ramos

Instituto Florestal - Secretaria Estadual de Meio Ambiente

Titular: Maurício Alonso

Suplente: Thales Schimidt Calaca

CAPÍTULO 6
RESULTADOS E DISCUSSÃO

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A idéia de constituição da APA Capivari-Monos se deu, desde o seu início, muito mais em função da articulação dos próprios quadros técnicos, os quais promoveram ações de sensibilização junto aos superiores hierárquicos e à população local, voltadas à necessidade de preservação de uma área estratégica, do ponto de vista ambiental e turístico, do que propriamente de uma política pública municipal voltada ao desenvolvimento adequado daquela região.

O aspecto que fica evidenciado, a partir desse processo, é o de que os técnicos, em contato com a população, passaram a procurar formas de mobilização e encaminhamento de propostas e soluções, a partir da troca de experiências com outras regiões, atuando em rede. Esta dinâmica implicou autocapacitação destes técnicos e, conseqüentemente, o seu grau de autonomia.

Desta perspectiva, os quadros técnicos buscaram promover, no âmbito da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA, a criação de uma nova cultura¹⁹ voltada à percepção da problemática socioambiental, e à sensibilização da comunidade para a gestão compartilhada do território, com base em um novo olhar e uma nova postura. Para tanto, promoveram cursos de Educação Ambiental e capacitação dos professores da rede de ensino do estado e município. Esta estratégia, por sua vez, propiciou o acesso a algumas lideranças locais.

“Através das escolas a gente chegou em dicas de lideranças. Aonde que tem organização com população aqui? E com as escolas a gente bolou, a Divisão de Educação Ambiental coordenou, e a gente bolou um curso, que foi o primeiro curso de capacitação dos professores em educação ambiental na APA Capivari-Monos – englobou 16 escolas, 8 dentro e 8 bem na beiradinha, estaduais e municipais.”
(representante do setor público)

Posteriormente dividiram o território da APA em três subáreas e, a partir de um trabalho de corpo a corpo, identificaram e mapearam todas as lideranças locais; esta etapa aconteceu durante todo o ano de 1999.

---

¹⁹ Naquele território a SVMA entendia como sua função primordial a preservação dos recursos naturais, não considerando prioritária a questão sociambiental, de acordo com depoimentos de vários entrevistados

Contudo, apesar desse contato com as lideranças, a disseminação da proposta de instituição de uma área de proteção ambiental naquele local ainda não havia sido suficientemente realizada, o que fez com que os moradores se sentissem à margem do processo.

Tal situação gerou uma expectativa muito grande, particularmente para os habitantes instalados em áreas ocupadas irregularmente. O entendimento da população era de que haveria remoções de famílias e restrições às atividades econômicas na região.

“Quando surgiu, e nós foi na primeira reunião, foi na Paulista, eu levei, pra você ter idéia, dois ônibus lotados. Eu levei mais de 120 pessoa,s não coube no auditório... era pra eu saber e o povo também queria saber. Por que o que comentava é que a APA ia ser criada pra poder remover os moradores..., que eram o maior impacto ambiental dentro da APA.. - esse bairro tem que ser removido por causa do patrimônio histórico.”(representante da sociedade civil).

Diante da situação de conflito instalada, a SVMA promoveu, no final de 1999, o “Primeiro Encontro pró-APA”. Este evento teve por finalidade informar à população local sobre o projeto de criação de uma APA e dos ganhos sociais e ambientais que essa proposta poderia proporcionar. Esta estratégia buscou, paralelamente e a partir da integração de técnicos e diferentes atores locais, o mapeamento das questões relevantes para a população na região.

Da iniciativa surgiram alguns grupos de trabalho, os quais, a partir daquele momento, estruturaram uma ação no sentido de objetivar a proposta de criação da Área de Proteção Ambiental Municipal Capivari-Monos.

“Mas a gente fez o mapeamento em 99 e no finalzinho de 99 a gente fez o que foi um marco, o I Encontro pró APA Capivari-Monos e a gente teve por volta de 500 pessoas reunidas numa escola no Embura. Sabe, teve feira de artesanato, tinha exposição de artesanato, apareceu muita gente de fora; tinha feira de agricultor, tinha um pessoal do IBAMA expondo material, o pessoal da Secretaria expondo material, todo mundo expondo material no colégio. Nos dividimos em grupos de trabalho e estes grupos de trabalho eram baseados naquilo que a população levantou como sendo interessante para a região.” (representante do setor publico).

“ Esse evento foi o dia todo, chamou os índio, mandou as entidade fazer exposição, tudo aquilo, artesanato, tudo, falava de tudo isso, foi muito bom, esclareceu muita gente. Naquele tempo ate o Leandro veio, ele viu, veio um outro senhor também, da Unesco também veio, veio a televisão rede Record. Então aquele dia nós tava tendo a festa o dia todo... Acho que tem filmado e fotografado... Comprovado tudo. E foi muito bom! Daí nós vamu começar a ter outra idéia da APA, aí vamo discutir com os vereador, aí coube pra mim também. Vamu discutir... E aí na rua tinha aquele carro de som, tinha pessoa o dia todinho pra mostrar pra eles, a APA, a criação pra

eles entender, conversando, com slide, tudinho. E aquele carro de som atrapalhando a gente, né?!” (representante da sociedade civil).

A partir deste Encontro, setores com interesses antagônicos, como é o caso das instâncias fiscalizadoras e da população que ocupava irregularmente porções daquele território, tiveram a oportunidade de expor e discutir suas necessidades e pontos de vistas. O evento propiciou, ainda, a inserção no processo institucional de produção de um novo espaço, por meio de um instrumento de planejamento e gestão territorial, daqueles atores até então “marginais”.

Essa proposta agregou as lideranças em torno do objetivo de produzir um espaço urbano capaz de aliar crescimento econômico e conservação ambiental, com expectativa de melhoria de condições de vida para o conjunto da população local.

“Quando eu comecei a discutir isso com os índios, vereador, ir pra região, ir pra reunião, vamo fazer fórum, até chegar nesse primeiro fórum aí que aconteceu, eu já não tinha mais duvidas que a APA era um benefício, e não pra retirar ninguém.” (representante da sociedade civil).

O depoimento acima é extremamente ilustrativo sobre o fato de que a promoção do contato entre populações e setor público constitui requisito básica para o desenvolvimento de políticas públicas e de uma vivência democrática.

Assim sendo, mesmo antes da regulamentação da lei que instituiu a APA Capivari-Monos, ou seja, durante o período em que a mesma tramitou pelo legislativo, o grupo que se formou a partir do I Encontro pró-APA organizou-se na forma de pró-conselho, e trabalhou na discussão e estruturação do projeto desta unidade de conservação. A partir desta atividade deu-se a contextualização destes atores, quer representantes das instâncias estaduais e municipais, quer lideranças locais, na dinâmica do processo participativo, seguindo-se a sua integração à problemática socioambiental local e, sobretudo, a sua introdução no processo de gestão conjunta do território.

Algumas lideranças comunitárias locais, quando relatam a criação do pró-conselho, conferem exclusividade desta iniciativa à sociedade civil, remetendo-a à categoria de conquista social, embora reconheçam a importância dos quadros profissionais das várias secretarias estaduais e municipais nesse processo.

Essa percepção dos moradores, em termos do processo de constituição do Conselho Gestor e da APA, desconsidera a participação importante dos técnicos. Tal percepção pode estar ligada à intensa adesão daquelas lideranças à proposta e ao fato de que aquele fórum, naquele contexto, traduzia uma antiga expectativa dos moradores no tocante a um canal de discussão e compartilhamento de decisões locais.

Após a aprovação da Lei Municipal nº 13.136/2001, que instituiu a APA, foi formado oficialmente o primeiro Conselho Gestor, o qual teve por base o grupo que já vinha trabalhando nas dependências da Administração Regional da Capela do Socorro. Na presidência havia um representante do setor rural.

A constituição do Conselho Gestor seria alterada futuramente, em função da regulamentação da Lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, Lei nº 9.985/2000, pela qual a presidência dos Conselhos Gestores de APAs passaria a ser atribuída a um representante da administração pública local.

Nessa fase inicial, o trabalho dos conselheiros consistiu na produção do Regimento Interno e do Zoneamento Ecológico-Econômico. Esse primeiro momento representou a possibilidade concreta de articulação dos vários interesses e visões sobre a estruturação do processo participativo de gestão territorial.

As Câmaras Técnicas de Turismo, Fiscalização, Saneamento e Comunidades Tradicionais, já em funcionamento desde o Encontro pró-APA, continuaram a elaborar e implementar estratégias para encaminhamento das demandas locais, identificadas conjuntamente pelos representantes da sociedade e da administração pública.

Tanto no Conselho Gestor quanto nas Câmaras Técnicas os representantes da sociedade civil atuaram de forma voluntária, eleitos pelos seus pares, enquanto os representantes do poder público, estaduais ou municipais, foram indicados pelos respectivos órgãos.

“Fui eleita pelos meus pares... Então essa primeira gestão ele tinha alguns dos objetivos bastante claros. Uma delas: o regimento interno, né, que foi criado de uma forma bastante democrática, ou seja, nós partimos praticamente de um, algumas regras básicas de regimento, mas foi bastante discutido dentro do grupo. Esse processo levou em torno de cinco a seis meses, lembrando sempre que é uma reunião mensal apenas. Nós criamos câmaras técnicas, as câmaras técnicas de fiscalização, de turismo, de saneamento e um de comunidades tradicionais. Essas câmaras técnicas trabalharam com mais ou menos sucesso dependendo do momento

dentro do conselho, sempre novamente lembrando, essas pessoas, todas as pessoas do conselho são voluntários, não existe nenhuma remuneração”. (representante da sociedade civil).

No processo de gestão territorial, balizado desde o seu início pela discussão conjunta e pela troca de experiências relativas às questões consideradas significativas pelo grupo, tornou-se possível identificar a elaboração de uma visão sistêmica da dinâmica socioambiental local. Outro elemento que ficou evidenciado por este modelo participativo de gerenciamento, refere-se à mudança de orientação cultural, a qual fomentou o enfrentamento de desafios em termos de uma perspectiva participativa e voltada à conciliação do desenvolvimento econômico aliado à conservação ambiental. (HABERMAS 1987),

Questões que eram vivenciadas e tratadas apenas no âmbito dos bairros ganharam projeção regional, quando da sua discussão no Conselho Gestor. As trocas de experiência e a busca conjunta de soluções envolveram grupos locais e instâncias do poder público municipal e estadual. Encaminhamentos que, historicamente, se davam no âmbito do poder público, passaram a ser definidos pelo conjunto dos atores envolvidos.

Foi possível observar, a partir de um aprendizado conjunto e da troca de experiências, os atores desenvolverem estratégias que, ao mesmo tempo, favoreceram o processo participativo da comunidade e potencializaram os recursos públicos, os recursos públicos os sociais e ambientais.

Do ponto de vista da administração pública, esta nova estratégia de gestão implicou na valorização de um novo espaço à metrópole, processo este traduzido na assimilação pela Administração Pública dos desafios locais.

A seguir serão apresentadas reflexões, baseadas nas entrevistas e dados levantados no tocante ao processo de constituição da Área de Proteção Ambiental Municipal Capivari-Monos. O objetivo destas reflexões é promover uma melhor compreensão das interações entre população e administração pública, a fim de que seja favorecida a implementação de um novo padrão de gestão territorial na metrópole.

As falas dos entrevistados, a pesquisa documental e a observação foram sistematizados em temas que buscam sinalizar na direção da percepção que os atores locais declinaram em termos da problemática socioambiental, e das estratégias elaborados pelo grupo para tratamento de questões como deficiências de políticas públicas, participação, conservação do ambiente, global e local, dentre outras.

6.1 APA COMO ARGUMENTO PRÓ-PARTICIPAÇÃO E PRESERVAÇÃO

Para HABERMAS (1987), as sociedades se estruturam através de dois princípios societários distintos: a lógica da racionalidade instrumental do sistema (o mercado e o Estado) e a lógica da racionalidade comunicativa norteadora do mundo da vida, o qual, contemporaneamente estaria sendo colonizado pelo primeira. Para defender-se desse processo de racionalização burocrática das estruturas interativas, o mundo da vida se organiza em movimentos sociais que atuariam no ponto de encontro entre as duas lógicas: o espaço público. Nesse espaço, interlocutores linguisticamente competentes confrontar-se-iam buscando participar nos processos de decisão sobre a condução da orientação cultural da sociedade. O conhecimento deste processo de participação na esfera pública representa uma reflexão importante para o entendimento da democracia e passa, portanto, pela identificação da existência de canais de participação – institucionais, políticos, jurídicos, sociais – e das condições de participação da população nessas instâncias, ou seja, passa pela discussão e compreensão das formas participativas de democracia. (ZIONI, 1996).

Na América Latina, a luta pela conquista de espaços para aumentar a participação social representa, sem dúvida, um dos aspectos mais desafiadores para a analisar os alcances da democracia, nas relações entre o nível local de governo e a cidadania. (JACOBI, 1996).

Partilha-se do pressuposto defendido por este autor acima, de que a análise dos processos de participação social existente está permeada pelos condicionantes da cultura política, tanto no Brasil como nos demais países da América Latina, marcados por tradições estatistas, centralizadoras, patrimonialistas e, portanto, por padrões de relação clientelistas, meritocráticos e de interesses criados entre sociedade e Estado. Entretanto, estes condicionantes não têm sido, necessariamente, fatores impeditivos para a

emergência de uma diversidade de formas de participação dos setores populares. Embora muitas dessas formas se situem no campo das práticas mais tradicionais, outras experiências constituem-se como exemplo de contradição das anteriores.

WOLFE E STIFFEL (1994) definem participação como *“os esforços organizados para incrementar o controle sobre os recursos e as instituições reguladoras em situações sociais dadas, por parte de grupos e movimentos dos até então excluídos de tal controle”*. Estes autores argumentam que a participação ocorre a partir de três requisitos básicos: 1) a existência de grupos sociais antagônicos (uns com o controle dos recursos e instituições e outros à margem do processo); 2) a efetiva vontade política de viabilizar a sua prática; 3) a consideração a respeito da participação não como uma dinâmica polarizada, mas como dois pólos em processo, que podem fomentar a transformação social.

Ainda de acordo com estes autores, a participação, na perspectiva de um novo partilhar do processo decisório, pode ser vista como um “encontro” entre setores da sociedade, ou entre grupos de interesse, incluindo uma ampla gama de interações.

Essa integração de visões, objetivos, interesses, por sua vez, promove um processo de aprendizado e transformação social, no qual os atores reelaboram sentidos, perspectivas e formas de atuação numa ação coletiva permanente. Um dos entrevistados pontua este processo através da fala que se segue:

“O processo participativo, o processo... é muito interessante. A capacidade das pessoas de contribuir é enorme..., é fácil? De jeito nenhum... é bem difícil... é bem complexo. Você esbarra em interesses bem específicos. Não no mal sentido de interesse..... você falar em preservação, em conservação pra uma pessoa que tem necessidades básicas a ver, digamos assim, é complicado. E, no entanto, com calma, com paciência, você percebe que as pessoas respondem à idéia, inclusive da participação. É uma experiência extremamente estimulante, né! É um exercício de paciência e do bom senso, acima de tudo.... Então, é você percebe que as pessoas passam a entender os vários lados da questão.... É muito interessante.”
(representante da sociedade civil)

Partindo-se do pressuposto de que a participação promove um aprendizado coletivo e uma transformação do indivíduo e dos grupos na direção da autonomia política, o tema da formação de sujeitos sociais, no âmbito do processo de construção da cidadania, assume aqui dimensão relevante, à medida que permite compreender as formas de inserção, nos processos decisórios, de grupos historicamente excluídos, e também a

mudanças de orientação cultural e a ressignificação de valores e práticas sociais desses sujeitos, daí decorrentes.

A fim de que a atuação de sujeitos constituídos no âmbito do processo participativo, possam se constituir em instrumento eficaz, em uma sociedade marcada pela pluralidade de interesses e visões, torna-se imprescindível que os atores sociais compreendam as interligações que se estabelecem entre o comprometimentos crescente das condições ambientais e os aspectos de ordem social, política, econômica e cultural.

O Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Capivari-Monos passou a fazer parte do processo de produção e gestão coletiva de um trecho do território da metrópole. Favoreceu a participação à medida que criou a possibilidade, para os habitantes da região e as instâncias públicas que têm interface com a problemática local, de colaborarem na definição do padrão de desenvolvimento econômico e das formas de apropriação dos recursos naturais.

“... o conselho da APA, acho que ele é muito interessante, porque fortalece a participação. Porque ele faz parte de um processo de construção de uma coisa, a APA, o conceito de APA, o Conselho, a agenda, todas essas iniciativas, todas elas fazem parte de um processo que acontece nessa região. Um processo que inclui as pessoas que lá estão a se reconhecerem no território, a terem aquele território demarcado, diferenciar área no território. Então acho que dentro desse contexto, o Conselho favorece participação sim. Inclusive pelo fato de ser um Conselho da APA, que é uma região que você tem, se eu não me engano, aproximadamente trinta mil habitantes, então você também tem uma escala de pessoas e de tamanhos de território que também favorece a participação.... [no Conselho] você cria condições pra que nessa construção de uma agenda de desenvolvimento, diferentes setores se sintam mais conceituados e se reconheçam nos outros. Esse processo, ele ajuda a diminuir as diferenças; as pessoas têm mais coisas em comum do que elas teriam do que elas achariam que elas tinham.” (representante do setor público).

Trata-se, portanto, de uma recriação do território em função de prioridades definidas a partir de um consenso entre os diferentes atores envolvidos no processo de gestão territorial.

É natural que esse processo esteja permeado, todo o tempo, pela dinâmica do conflito social. Tal aspecto não se constituiu em fator negativo, se for levada em conta a possibilidade de interação do grupo gestor com a dimensão do conflito inerente à participação social, e com o seu aprimoramento no campo do processo decisório.

Outro ganho identificado é a diminuição das diferenças de saber entre aqueles que representam os setores públicos municipais e estaduais e os que, historicamente, foram excluídos das decisões políticas. Esta redução no desnivelamento de saberes criou condições para que os setores populares se sentissem motivados a integrar as discussões relacionadas às questões locais, o que fez com que o grupo percebesse a possibilidade de intervir sobre a realidade na qual estão inseridos. Este é um caminho sem volta, como referem os entrevistados:

“É um processo sem volta; um grupo começa a discutir os problemas da região e a propor soluções, os outros vêem que é possível ajudar a encontrar novos caminhos e se sentem motivados a participar também. Afinal, estão procurando o melhor para o lugar onde vivem” (representante do setor público).

“olha, no começo a gente começou sentir que parece que eles [os representantes do estado e município] se destacava mais que a gente, que eles são técnico, são preparados pra isso. E muitos colegas da gente si inibiram no começo. Aquele negocio de falar mais técnico... É... Então isso aí era estranho. É a mesma coisa, se você mora na periferia ta acostumado a comer arroz e feijão, te chama pra ir num casamento chic.... mais ou menos isso. Então se inibiram no começo, mas depois a gente foi falando na mesma altura, por isso que houve muitas vezes debates. Apesar por causa disso... porque se eles tinha cadeira, a minha também valia o mesmo valor da cadeira deles. Não é que ele é um técnico especializado não, que ele tinha que me escutar também! Senão não adiantaria nada criar uma APA. Que é um conselho, então ali tem que ser igualdade. A cadeira tem que ser igualdade. Mesmo que ele é o melhor, “ai eu sou fiscal”, “ai eu sou do patrimônio historio”, não!!! a cadeira dele vai valer o mesmo da cadeira do X, Y, Z, assim por diante. Tem que ter igualdade pra todos.” (representante da sociedade civil).

O processo de produção do espaço urbano trouxe, de forma subjacente, a proposta de conciliação dos diferentes usos, a partir de uma negociação entre os atores locais. Estratégias pensadas conjuntamente, e implementadas de forma integrada e com base em um pacto entre os atores, compreendem a garantia de uma gestão adequada do patrimônio natural e das potencialidades da região.

Esta compreensão vem se dando, no caso do Conselho gestor da APA Capivari-Monos, a partir da integração entre os diferentes segmentos sociais e da oportunidade do debate entre os vários pontos de vista. Neste sentido, entende-se que a participação neste fórum promova tanto a inserção de setores populares aos processos decisórios, quanto a conservação dos recursos naturais locais.

Acredita-se que tal circunstância se constitua em instrumento para que os interesses desses setores da sociedade passem a fazer parte, gradativamente, da agenda de

desenvolvimento, garantindo, simultaneamente, a melhoria progressiva da sua qualidade de vida e a produção do espaço urbano, tendo por diretriz o crescimento econômico aliado à conservação ambiental.

O Conselho Gestor da APA possibilitou o diálogo entre setores da administração pública que, historicamente, não tinham contato direto com a população nem com grupos de moradores vistos como infratores/transgressores, durante longos períodos de tempo, já que sua inserção naquela unidade de conservação havia ocorrido por ocupação irregular. Esse diálogo se deu a partir de uma ação conjunta, balizada pela necessidade de conservação dos recursos naturais, disciplinamento do uso e ocupação do território, estruturação de atividades econômicas locais e atendimento das demandas socioambientais de setores da população bastante carentes.

No âmbito do processo participativo, as demandas dos diferentes segmentos que compõem a APA passaram a ser discutidas e negociadas com os setores da administração pública de forma integrada. Este processo, por sua vez, induz a uma reelaboração de tais necessidades coletivas, à medida que estas deixaram de fazer parte do universo de um segmento e passavam a representar uma dimensão mais ampla, ou seja, aquela que diz respeito a todos aqueles que vivem ou estão ligados, de alguma maneira à região compreendida pela APA.

Para grande parte dos entrevistados, o Conselho Gestor da APA é definido como um meio paritário de gestão ambiental. Trata-se, portanto, de um colegiado que busca o desenvolvimento local, com base em atividades que tragam geração de renda e benefícios sociais, impactando o menos possível os recursos naturais e outras formas de vida.

“Pra nós [representantes do setor público] foi um grande avanço, uma vez que pelo SNUC nós estamos sendo, eu não vou dizer obrigados, mas a lei impõe que tenhamos um conselho gestor na unidade, então o que está acontecendo? Nós estamos trabalhando em conjunto com a prefeitura, uma vez que eles implantaram esse Conselho da APA, anterior ao nosso conselho consultivo, uma vez que o Conselho da APA é deliberativo – ele tem muito mais força de decisões, de tomada de alguma diretriz... enquanto que na área X funciona mais como um comitê consultivo. Mas a gente aproveita esta carona da organização municipal, enquanto que no conselho da APA pra fazer esse intercâmbio entre população local e até com os órgãos públicos que tem administração dentro dessa unidade. Então pra gente tem sido um avanço grandioso porque a gente consegue efetivamente estar trabalhando em conjunto com a comunidade e automaticamente

diminuindo esse efeito de pressão que nós temos naquela região, especificamente no município de São Paulo.

Então pra gente ele funciona como uma ferramenta onde a gente consegue ter intercâmbio direto com os moradores, os ocupantes daquela região”. (representante do setor público).

Ele [Conselho Gestor] trouxe muitos ganhos. Inclusive o estreitamento das parcerias com os órgãos municipais, os próprios órgãos estaduais que estavam dispersos. Foi a primeira, pra nossa gestão... foi a primeira experiência que nós temos pra trabalho conjunto com a comunidade, com os outros órgãos... uma inter-relação de ações. Então, pra gente tem sido um avanço grandioso. Apesar de que a gente entende que é um processo lento, que está se iniciando. Uma conversação com a sociedade civil. Então a gente entende que por vários anos, a gente esteve longe... o Estado de uma forma geral, indiferente de ser municipal, estadual ou federal, ele foi muito ausente nessa questão de estar dialogando com a população. Então, à primeira vista, a gente nota que nesses dois primeiros anos do conselho nós tivemos muita demanda, em função desse encontro da sociedade com os órgãos públicos, que de repente não tinha nada a ver com os objetivos da Unidade de Conservação – até por conta de um amadurecimento... até os conselheiros entenderem qual era o processo, como é que era essa participação, porque do objetivo de estarem ali, né?. A princípio, as primeiras demandas não tinham nada a ver com a proteção em si da área da qual estava se discutindo. Era mais uma demanda socioeconômica pra resolver problemas pontuais de saneamento, ou então de posto de saúde... problema de escola, que a gente ta tentando equacionar. Mas o objetivo principal, que era a proteção da área, agora que ta existindo um amadurecimento. Nós estamos fazendo algum trabalho conjunto pra conseguir uma verba do Banco Mundial pra conseguir fazer uma capacitação desses conselheiros, etc.

Então o avanço é lento mas a gente percebe que já existe uma afinidade na conversação. Tem dado um incremento bastante bom.” (representante do setor público).

Esse entrevistado corrobora outros depoimentos que apontam a APA como uma contribuição importante para criação de um espaço público e de participação política, propiciando o diálogo entre atores sociais no sentido apontado por HABERMAS (1987) sobre a razão comunicativa. Percebe-se, na fala do entrevistado, uma valorização do Conselho Gestor enquanto instrumento de gestão ambiental, ou seja, instâncias de participação política colaboram para setores da administração, principalmente em áreas problemáticas como parques e reservas.

A participação no Conselho Gestor da APA e a possibilidade de ter acesso à informação e à discussão de aspectos ligados a múltiplos interesses propiciou, ao poder público e sociedade civil, a formação de uma visão ampliada sobre às questões relacionadas à utilização/ocupação de território de forma não predatória.

Fazendo parte do grupo que discutia formas de promover o desenvolvimento econômico, aliando-o à conservação ambiental, lideranças locais, sobretudo as comunitárias, passaram a vivenciar o processo de inserção, uma vez que não mais se sentiam integrantes de um grupo que não era “bem visto” pelos seus pares. Esse

sentimento deu lugar a outro: não sou mais indesejado, agora faço parte do grupo que está procurando a solução para os problemas daqui.

Contudo, embora a maioria dos entrevistados entenda que o processo de participação no Conselho Gestor da APA tenha trazido ganhos, tanto para setores da sociedade quanto para a administração pública, são feitas referências ao fato de que a inserção dos grupos locais não se efetivou na sua totalidade, aspecto que induz à priorização de alguns interesses em detrimento de outros. Entende-se que esta deficiência prejudique o papel do Conselho enquanto instância participativa e promotora da inclusão e da autonomia política dos moradores da região.

... "Então, existem algumas situações onde se percebe assim uma certa... como diria? Um certo oportunismo de alguns. E isso tem criado algumas dificuldades. Você vê que são oportunistas que querem se beneficiar do processo. Então assim... é uma coisa que poderia estar tendo ganhos e no entanto a gente tem que ficar com o pé atrás, com bastante cautela porque a gente percebe que não são as figuras que estariam fazendo o trabalho de intercâmbio." (representante do setor público).

No entanto, apesar deste aspecto negativo, é possível inferir que a participação no Conselho Gestor permitiu um melhor entendimento do processo de gestão, tanto para setores da sociedade quanto da administração pública, à medida que inter-relaciona estas duas dimensões numa troca de experiências e conhecimento mútuo.

A concepção de que a partir da APA as questões/demandas setoriais receberiam um tratamento diferenciado, ao contrário do que ocorreria se fossem encaminhadas isoladamente, fez com que essa instância exercesse, ainda, um papel agregador dos interesses e iniciativas de diferentes atores locais.

Essa afirmação baseia-se em um relato do entrevistado, segundo o qual, o fato de fazer parte do Conselho Gestor da APA lhe permitiu interferir com sucesso em um processo de compensação ambiental.

"Então quando eles quer fazer uma coisa, as vezes o governo faz de cima pra baixo... ta passando dentro da APA... [uma linha de transmissão de FURNAS] ... atingiu uma área de quase três milhões de metros quadrados, então eles não perguntaram. Por acaso alguém cochichou no meu ouvido e eu fui lá. Quando eu cheguei eles tavam fazendo um fórum muito importante dentro de uma boate, 99,9% era deles, o auditório era todo deles, entidades que tinha lá era eu e mais um outro convidado e uma outra pessoa, tinha, achO, era três de liderança. Tinha ninguém da comunidade, ninguém. Ai eu abri a boca, eu esperneei, e me chamaram lá e perguntaram: "quem é o senhor?". Eu vou dizer quem sou eu, eu é aquela torre que já ta passando dentro das nossas terras que é antiga, e agora a que vocês tão

passando dentro da Cratera é uma área tombada, um patrimônio histórico, se nós vamo tirar um pé de alho, temo que pedir uma autorização, e esperar 3 meses pela autorização. Agora porque os senhores passam na região, igual um trator derrubando tudo, sem ao menos conversar com as entidade da região? Foi ai que ele mudou de idéia. Ai aquele fórum melô. E eu falei, eu vou procurar meus direito, e ele falou: - não, nós vamos conversar! Não, nós vamos conversar nada; esse fórum pra mim não vale nada! Falei mesmo. Ai terminou lá, ai já vieram vários caras do Rio de Janeiro me procurar, vamos sentar e conversar. Eu falei: - não, conversa não! Eu quero passar pra APA, tem uma APA que nós temos que respeitar, vamos discutir em volta da APA. Daí isso foi passado pra dentro da APA e todos os conselheiro... vamos fazer um fórum pra valer na Casa de Portugal. Foi ai que eu fui na casa de Portugal que eu nem nunca tinha entrado. Fumo lá discutir, ai sim, foi pra Brasília...” (representante da sociedade civil).

Do ponto de vista de conquistas de direitos sociais e de melhoria das condições ambientais, a APA igualmente apresenta um aspecto promissor, visto que propiciou uma gestão do território baseada na integração de vários serviços e instâncias administrativas que poderão transformar as demandas e aptidões dos moradores, visando ao desenvolvimento econômico com base na sustentabilidade dos recursos naturais.

Neste sentido, a APA é entendida como um meio paritário de gestão territorial. Gestão esta que é balizada pela negociação em torno dos múltiplos interesses locais sem, contudo, perder de vista o papel estratégico da região enquanto produtora de água e reguladora da temperatura da metrópole.

Seguindo tal enfoque, a busca pelo desenvolvimento econômico e social se dá a partir de ações conjuntas entre poder público e sociedade. Ações que busquem atender às necessidades do poder público de conservar os recursos naturais locais, e as necessidades da população de acesso a direitos sociais como segurança, educação, saneamento, transporte, trabalho, moradia, saúde e outros.

Segundo JACOBI (1990), o processo de envolvimento das lideranças e a resposta, cada vez mais freqüente, do poder público às demandas, somada à participação dos profissionais e articuladores sociais que também integram o Conselho Gestor, possibilita a acumulação de conhecimentos em torno das questões reivindicadas, vinculando-as às pautas institucionalizadas da sociedade e criando condições para a formulação de demandas junto aos órgãos públicos.

O conjunto de lideranças e representantes de entidades da sociedade civil que compõem o Conselho Gestor não só exerceu pressão sobre a administração pública, no sentido de atender às demandas apresentadas, como ampliou seu espaço de inserção e conseguiu, ainda, influenciar a agenda de desenvolvimento local, a partir da definição de prioridades e da proposição de políticas públicas.

A experiência de participação no Conselho Gestor é vista, tanto pelos setores da sociedade civil como da administração pública municipal e estadual, como uma possibilidade de integração do poder público com a comunidade num processo dialogical, que propicia a ampliação da compreensão, de uns e de outros, a respeito das peculiaridades territoriais e das especificidades sociais locais.

Essa modalidade participativa garante não só a inserção dos indivíduos, mas também das instituições na dinâmica social, de maneira diferente do seu papel tradicional. Um representante de instituição participante do Conselho Gestor, cuja função principal é a garantia do patrimônio ambiental, exemplifica muito bem esta situação, ao estabelecer uma relação dialogical com a comunidade na elaboração de estratégias de intervenção. Neste processo de interação com os demais sujeitos, o representante torna-se um ator na produção de uma nova orientação cultural, em termos de preservação ambiental, deixando de ser visto como agente de coerção e passando a ser visto (e atuando) como elemento promotor de consenso.

“... a gente faz atividades com as crianças, ou até reúne mesmo num domingo: - pessoal, reúne a criançada; tal dia vai ter uma atividade esporádica também, né! - Às vezes não precisa nem ter uma programação; então é importante esse trabalho com a criança porque futuramente eles vão ser os ficais ambientais da região... então a gente também entra nesse lado com a criança e a terceira idade. O trabalho com a terceira idade também já hoje, se você chega mais cedo aqui já virou uma pista de Cooper, aqui na frente; o pessoal todo fazendo o seu Cooper. Tem uns projetos aqui pra frente, então futuramente isso vai estar bem melhor para a terceira idade. Aquele esporte que é bocha, malha, a gente já vai montar aqui em frente, fazer uns quiosques, o pessoal vai jogar uma dama, um truco, um dominó. Então, a gente tá fazendo esse trabalho com a terceira idade também aqui na região....”
(representante do setor público).

Nesse discurso, a participação está relacionada à capacidade de identificar problemas e elaborar demandas. Um registro mais atual dessa experiência mostra que, a partir de oficinas com metodologia implementada por uma instituição de ensino, os conselheiros conseguiram mapear os principais problemas ambientais da região, e os projetos

existentes, definindo, a partir do cruzamento destas informações, ações prioritárias para a região, estabelecendo-se responsabilidades entre os setores público e privado e sociedade.

Contudo, existe o contraponto desta visão, representado por um outro entendimento deste processo de gestão participativa do território. Para alguns conselheiros a APA e, conseqüentemente, o Conselho Gestor, apresenta aspectos negativos, uma vez que não são conhecidos pela maioria da população. Para eles, o fato de não haver uma ampla divulgação, junto aos moradores, sobre o alcance potencial do Conselho Gestor, em termos de encaminhamento das questões locais, dificulta a discussão e a inserção dos habitantes nesta proposta de gestão territorial participativa, ou seja, na identificação de problemas, elaboração e encaminhamento de demandas.

“.....o Conselho Gestor foi 2 anos. Agora, dia 18, vai ter uma nova eleição, vai ter um novo presidente, a posse de um novo presidente, tá. Faltou, nestes dois anos, essa interação, essa divulgação do que é a APA para comunidade. Mas existem projetos de melhorias, de divulgação, meios de comunicação, palestras, folhetos, então não foi suficiente esses 2 anos para integrar a comunidade e realmente mostrar para ela: - “olha, vocês tem um potencial na mão, aproveitem, né!”. Então, faltou essa, ainda tem essa falha do Conselho com relação a isso, a divulgação da região para a comunidade...” (representante do setor público).

“Não cumpre este papel [o de integrar a comunidade numa busca conjunta de soluções para questões locais]. Tá longe, mas muito longe de cumprir este papel; primeiro, porque ela é desconhecida. Eu acho que poucas pessoas que estão ali sabem que estão em uma APA. Talvez saibam muito mais que estão nos mananciais”. (representante do poder público).

É interessante notar que, embora aludindo a questão da deficiência de participação, poucos foram os entrevistados que mencionaram a fraca integração dos índios Guarani no processo de constituição da APA e do Conselho Gestor. Representantes desta etnia, ainda que presentes às reuniões e discussões, têm grande dificuldade em estabelecer um diálogo, em função, basicamente, do pouco entendimento do idioma português e das diferenças culturais.

Embora haja uma Câmara Técnica de Comunidades Tradicionais, não foi possível contabilizar iniciativas concretas do Conselho Gestor no sentido de promover ganhos sociais e a inserção dessas comunidades ao processo de gestão territorial. As deficiências, em termos participativos, produzem vantagens para alguns setores melhor estruturados, no que diz respeito à formulação e ao encaminhamento de demandas. A insuficiência de participação das comunidades indígenas locais no Conselho Gestor

seria potencializada pela falta de intersectorialidade entre as várias instâncias do poder público e um contato mais direto e intenso destas com a população; ou seja, as carências desse e de outros grupos não estariam sendo adequadamente identificadas, e muito menos tratadas de maneira integrada pelos diferentes órgãos públicos representados no Conselho Gestor.

“Não sei se é eles que não se integraram, acho que o “se integrar” é dos dois lados, o Conselho se integrar a eles e eles ao Conselho. Acho que teve uma iniciativa que foi a criação do GT [Grupo de Trabalho] pra tratar da questão do Guarani e ali essa iniciativa surgiu num momento que havia discussão sobre ampliação do território deles, que ia pegar um terço da área da APA, essa discussão ainda existe, mas acho que ela sumiu dentro do Conselho, essa discussão e a própria intenção de se fazer.... Então acho que tem benefícios pra eles na participação do Conselho, porém acho que ainda falta integração e até um pouco mais de compreensão por parte do Conselho do que significa trabalhar com índios e com os Guarani..”. (representante da sociedade civil).

O entrevistado, cuja fala está transcrita abaixo, corrobora a crítica à falta de integração e intersectorialidade entre as instâncias representadas no Conselho Gestor. Do seu ponto de vista, o Conselho Gestor, enquanto fórum de discussão, formulação e encaminhamento de demandas sociais locais, apresenta debilidades. Fundamenta esta percepção com a afirmação de que a falta de apoio real em termos de recursos e condições de trabalho para os técnicos envolvidos, bem como de estratégias de integração entre as ações das diferentes áreas do governo. Acredita que o aparente consenso inicial, entre as várias Secretarias da Prefeitura Municipal, sobre a criação da APA, camufla a falta de vontade e decisão política por parte do setor público.

“...Pois é, a integração ela deveria ocorrer, principalmente, na câmara de fiscalização, que foi a primeira a ser criada, e a câmara não se reúne; então isto responde efetivamente. Até certo ponto, bom, essa seria a integração máxima, digamos. Mas, há diálogo, eu acho que há um razoável acordo em termos do interesse público por parte dos representantes do poder público ali. Não se constrói mais, não sei, aí tem outros talvez..., não saberia dizer exatamente porque, mas os representantes não há grandes problemas de divergência. O conselho gestor, ele foi criado por unanimidade na câmara municipal, um fato interessante isso... a APA também foi criada por unanimidade. Na implementação já demorou mais, mas pra criar não teve problema, ninguém se opôs. Então, há uma idéia superficial que todo mundo concorda, não há discordância. Então, isso eu não sei se camufla, por outro lado, as dinâmicas e não se consegue trabalhar e se fica nessa coisa de denúncias e que não se consegue construir um plano que a gente acompanhe, que a gente possa realmente lidar com diretrizes grandes de atuação e de presença; não se consegue ter uma presença na sociedade, local, especialmente, mas no município assim... Apesar de que tem representações, então tem lá o COMTUR. Tem uma pessoa nossa que foi representante lá mas não consegue espaço porque a dinâmica do COMTUR é turismo de negócios para o centro da cidade que interessa área rural para o COMTUR, Conselho Municipal de Turismo? É uma questão que vai além do local e dos representantes. Eu acho que é consciência da sociedade e espaço na sociedade para isso, genérico...”. (representante do setor público).

6.2 A AÇÃO COLETIVA SE DÁ A PARTIR DO CONFLITO, PELO ENGAJAMENTO QUE ELE IMPLICA

JACOBI (1996) postula que o processo de construção da cidadania é perpassado por paradoxos, à medida que se explicitam três dinâmicas concomitantes: o reconhecimento e a construção das identidades dos distintos sujeitos sociais envolvidos; o contexto da inclusão das necessidades expressas pelos distintos sujeitos sociais envolvidos no processo participativo; e a definição de novas agendas de gestão, notadamente quanto à extensão dos bens a amplos setores da população. Esta noção de cidadania está estruturada a partir de uma definição legal dos direitos e deveres que a constituem.²⁰

DAGNINO (1994), por seu turno, argumenta que a nova dimensão da cidadania inclui, de um lado, a constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos e, de outro lado, a sociedade como um todo. Para uns e outros esta nova dimensão impõe um aprendizado da convivência com a negação da aceitação dos “determinantes” sociais e culturais por parte desses cidadãos emergentes.

“Nós tinha assim muita e ameaça da Secretaria do Meio Ambiente... era o que nós tinha, todos os dias, muita e ameaças. Ai já começou a se destacar, comecei a participar, entender mais de leis, a entidade a pedido, de muita gente, ambientalistas muito importantes falaram: “ X, se eu fosse você fazia curso, por que cê vai passar o diabo, você vai ver o que vai acontecer com você”. Foi aí que eu fiz o primeiro curso... nós ficou 15 dias, eu e um outro.... fizemos legislação ambiental. Teve na Secretaria do Meio Ambiente pago, adiantado, por que lá tem que pagar adiantado os cursos lá, só faz os curso se você der o cheque primeiro, senão você não faz. Daí eu fui fazer, drenagem urbana, eu fiz depois ecologia com educação ambiental e fui fazendo um bocado de coisa na Secretaria.” (representante da sociedade civil).

O conflito, a troca de experiências e o aprendizado coletivo desses atores propiciam a construção de um novo conhecimento que, por sua vez, promoveu a ressignificação da realidade com um novo olhar para as questões socioambientais. Este processo, por seu turno, favorece uma visão mais ampliada da inter-relação que se estabelece entre questões sociais e ambientais, e o engajamento na busca de soluções que tragam benefício para o conjunto de atores sociais.

---

²⁰ Há dois eixos centrais do debate ideológico, teórico e político: a natureza do sujeito e o conteúdo dos direitos. O primeiro refere-se à visão liberal-individualista e o segundo à existência de direitos universais e a relação entre direitos humanos, civis, políticos, econômico-sociais e coletivos (Jelim, 1994:43)

O Conselho permitiu a expressão de conflitos entre técnicos e moradores, o que levou a um novo entendimento de uns e de outros sobre os problemas socioambientais da região.

Da mesma forma que os técnicos contribuíram para que a comunidade tivesse uma visão mais ampliada sobre suas condições de vida, expressas pela falta de recursos sociais, os moradores também propiciaram a elaboração de uma visão, de suas necessidades e interesses, para os técnicos, a qual extrapola o equacionamento das demandas relacionadas aos recursos naturais.

Isto equivale a considerar que a comunidade fez com que os técnicos percebessem a dimensão socioambiental dos problemas locais. Os encaminhamentos possíveis não poderiam deixar de levar em conta os seres humanos que moram numa área cuja cobertura vegetal, a fauna e os recursos hídricos precisam ser protegidos.

“Nós, que estamos há mais tempo trabalhando, que já somos técnicos, que já conhecemos a realidade técnica dessa gestão é uma estória. Agora, pra você colocar na cabeça de um representante da sociedade que invadiu a área... eles estão representados lá, mas se dizer pra ele que ele está em uma área ilegal, que de repente.... é complicado; porque ele não tá lá pra discutir isso – que é uma área de proteção. Ele tá lá, ele quer que de repente você coloque um ponto de ônibus lá, ele quer que tenha uma escola no bairro que tá invadido... enfim.

Toda uma sinergia, que hoje acontece, e você percebe que são as pessoas despontando pra perceber que o Estado, na verdade, diferente da hierarquia que exista, são eles mesmos. Então, a gente consegue perceber que as pessoas participam efetivamente da gestão de uma área da qual eles convivem. Então, não é mais o estado ou município responsável pela pobreza, pela falta de higiene ou pela falta de saneamento; o problema é de todo mundo, inclusive deles. Principalmente deles. Se o estado ou município não consegue atender a uma demanda é porque ela é criada dentro da comunidade. Porque ninguém foi lá e despejou um caminhão de lixo. Ninguém foi lá e poluiu o rio deles. Ninguém foi lá e cortou a árvore. A multa não apareceu lá do nada... Então, eles começam perceber que é uma consequência do mau uso da área de onde eles viviam e que isso sendo concretizado em comunidade vai melhorar pra todo mundo... vai sobrar tempo pro Estado tá fazendo uma outra melhoria... essa coisa da cidadania você percebe, sabe... quando as pessoas te vêem na rua... X... é muito engraçado, eles ... pô um técnico vem na minha casa tomar café. E a gente cruza com técnico aqui todo dia e pô... é todo mundo igual. Ai eles começam a perceber que a única diferença que teve é que tivemos mais oportunidade por termos nos esforçado porque a gente tava trabalhando pra eles também e vice-versa; eles também estão fazendo um monte de coisas pra gente. Então não existe mais o distanciamento daquela coisa: o estado ou o município são os senhores da razão. Na verdade, a gente percebe que a coletividade pode trabalhar junto perfeitamente. Então essa coisa é o grande ganho que a gente tem, essa coisa da aproximação das coisas, sabe... De você perceber que se trata de igual pra igual em todas as circunstâncias. Não tem mais aquela coisa de... ah, chapa branca..., não tem isso. As reuniões são abertas, quem quer vai. Tem os conselheiros pré-definidos, mas as reuniões são sempre abertas. Tem alguém pra falar, fala-se pra todo mundo; não tem segredo etc isso é muito legal de você começar a perceber

que por mais humilde que o cidadão que está lá o é, ele é tão representativo quanto o presidente do negócio.[APA]

E isso é bastante bom porque você acaba com aquela coisa de principado, de monarquia ou de sabe... uma coisa assim meio... então, isso é o que dá mais ganho. Você consegue perceber que as pessoas se entendem sem aquela coisa de não, fica quieto você... não tem isso. É bem participativo; isso é a coisa melhor que a gente nota lá.” (Representante do setor público).

Essa longa transcrição justifica-se pelas diferentes possibilidades de interpretação que oferece. No início o depoente coloca a visão original dos técnicos: a ocupação irregular do território, o comportamento inadequado da população, as demandas sociais (escola, transporte) que podem levar a mais problemas ambientais; em seguida nota-se que essa “população problema” passa a ser representada como um igual, um sujeito, um indivíduo capaz de participar na solução de um problema comum. Esta fala também é muito significativa por expressar, indiretamente, a extrema desigualdade social, ou seja, o contato entre pessoas de diferentes posições sociais é apresentado como algo inédito, o depoente parece tão surpreso quanto os moradores por estar interagindo com eles; o uso de termos como principado, monarquia não é casual...

O entrevistado admite que no início das discussões, no âmbito do Conselho Gestor, havia uma dificuldade de participação das lideranças locais, devido à dificuldade de entendimento dos termos técnicos utilizados. Essa situação, por sua vez, foi responsável pelo desencadeamento de um conflito no interior do grupo; conflito este que traduzia a profunda assimetria nas relações sociais.

As lideranças locais, ao questionarem esta prática, promoveram uma mudança na conduta dos técnicos, o que favoreceu a interação e a ação coletiva.

A integração com representantes de várias Secretarias Estaduais e Municipais, e com formas de encaminhamento, próprias da burocracia do Estado, permitiu o desenvolvimento de novas estratégias de atuação destas lideranças comunitárias e de formas de pressão sobre as instâncias ali representadas. Os cursos de capacitação para lideranças podem ser considerados como elemento potencializador deste processo. Para o entrevistado a participação implica em integração, a qual, por sua vez, favorece a ação. Segundo ele, participar é agir objetivando a transformação de uma situação que não é favorável.

“Participar é você, no processo de doação dos seus conhecimentos, a busca de aprender coletivamente, você agir para transformar aquela realidade que aquele coletivo acredita que não está boa. Então você sair de um estágio que não é bom e você melhorar esse estágio. Então a participação é isso, a participação não é ser um telespectador, aquele que assiste, a participação é aquele que age, que leva o seu conhecimento, aprende com os outros conhecimentos que tão ali e toma uma ação pra transformar aquela realidade. A participação pra mim é essa, não adianta eu ir pra qualquer canto, não adianta eu ir pra qualquer reunião ou qualquer ação que eu seja um telespectador. Se eu não puder contribuir, que eu aprenda, e depois que eu aprender, que eu devolva esse aprendizado pra transformar aquela realidade, participação é ação, ação com transformação.” (representante do poder público).

Esse depoimento corrobora a argumentação de TOURAINE (2005), segundo a qual o conflito é fonte de uma ação coletiva.

A responsabilidade pela manutenção da conservação do ambiente, e da preservação das áreas ambientalmente significativas é entendida, por todos os entrevistados, como sendo conjunta, portanto, deve ser compartilhada entre poder público e sociedade.

Neste sentido, cada um dos atores tem uma competência específica, mas a responsabilidade pelo equacionamento das questões é tarefa de todos; esta concepção coletiva sinaliza na direção de que o processo participativo traz, em si, a potencialidade de formar sujeitos sociais.

“No geral, comunidade e setor público. Tem que estar todo mundo junto; não adianta, isso que eu falo pessoalmente quando a gente tem reuniões do conselho. Não adianta o setor público querer tomar a decisão sozinho do local porque a comunidade ela é super importante. Ela também tem que se conscientizar que a área é bonita, a área é importante e ela tem uma participação especial. Então, é de ambos, setor público e comunidade. A responsabilidade tem que ser junta, conjunta, né?” (representante do setor público).

6.3 A CONSTITUIÇÃO DO SUJEITO E A FORMAÇÃO DA VISÃO SISTÊMICA E INTERSETORIAL

A competência no processo de participação, nos moldes de HABERMAS (1987), se dá a partir da percepção que o indivíduo adquire do seu espaço, do reconhecimento do outro, da vivência de conflitos e da resistência no espaço público.

Desta perspectiva, a experiência de constituição da APA e do Conselho Gestor possibilitou, aos moradores e lideranças locais, se reconhecerem em um território, mudando a sua percepção sobre o espaço de “meio do mato”, de “fim do mundo”, para uma das muitas regiões da metrópole.

A partir da elaboração conjunta do zoneamento ecológico-econômico, houve a possibilidade de identificação das várias porções territoriais da APA, de suas funções e das implicações de um uso inadequado destas áreas, tanto para a economia local quanto para a metrópole.

A identificação dos possíveis riscos para o abastecimento urbano, e da perda da regularização da umidade e temperatura, em função de uma ocupação desordenada daquele território, possibilitaram, aos conselheiros, identificar todos aqueles que estão envolvidos na teia de inter-relações que se estabelece no espaço urbano.

É possível identificar, com clareza, a relação que a totalidade dos entrevistados faz entre a conservação ambiental e as condições de saúde dos habitantes locais. Há o entendimento, por parte dos envolvidos neste processo de gestão territorial, de que ações planejadas e integradas possibilitarão ganhos sociais e ambientais, não apenas no âmbito da APA, mas em grande parte da Região Metropolitana de São Paulo.

O Conselho Gestor, enquanto espaço que agrega interesses públicos e privados, tem se constituído em possibilidade efetiva de vivência de conflitos e, portanto, de aprimoramento das práticas democráticas, num processo de construção de identidades coletivas e de formação de sujeitos.

Assim como a preservação da natureza é um objetivo comum que traz benefícios para moradores e empresários, a melhoria dos níveis educacionais passa a ser vista, pelo conjunto dos representantes do Conselho Gestor, como uma necessidade e um bem comum para empregadores e empregados potenciais. Por meio desta experiência é possível ampliar os vínculos com o território e criar uma identidade, apesar de interesses diferentes.

Vale lembrar que essa experiência não significa a negação de conflitos sociais, mas sim o reconhecimento de que os mesmos são elementos constitutivos da vida social, e que faz parte da modernidade a capacidade de arbitrá-los coletiva e democraticamente.

A atividade dos conselheiros tem propiciado interação com outros atores e intensa troca de experiências. Esta integração, por sua vez, vem promovendo a ampliação do universo

em que estes sujeitos estão inseridos, por conta do contato com questões que não fazem parte do seu cotidiano.

Neste contexto há o aprendizado de que os aspectos de uma dada realidade estão inter-relacionados e têm implicações uns nos outros. Da mesma forma, torna claro que o sujeito tem um papel importante na produção de um dado contexto; suas ações, necessariamente, definirão situações e práticas.

Assim, tem-se que o sujeito é constituído e consolidado enquanto agente produtor de um dado momento histórico, ou ainda, de certo contexto, a partir do processo participativo.

“Vale a pena porque eu não sou sozinho nesse mundo, eu não sou único nesse planeta, e a minha pouca contribuição, por mais insignificante que eu possa imaginar que eu seja, a gente vê que ta dando fruto, ta tendo vitória, ta funcionando. A gente vê que aquela reunião que você foi, aquele momento que você não ficou com a família você fez junto com o coletivo aquela coisa acontecer, e quando a gente enxerga isso, isso motiva qualquer dificuldade pessoal que a gente tenha pra poder participar de uma maneira voluntária, bela e bonita porque a causa é linda...Então pra mim, a participação hoje dentro do Conselho Gestor, ser conselheiro, pra mim é uma das funções mais importantes que eu tenho como cidadão. Porque eu não tô sendo motivado pelo dinheiro, eu não tô sendo motivado por qualquer outro elemento material. Eu tô sendo motivado pela questão humana, porque a minha raça, a minha espécie ela tem que ser preservada, por que sem água, sem mata, sem essa natureza preservada nós não somos nada. Nós não faremos nada. O fim nosso vai ser a morte. Eu sou meio sonhador mas eu enxergo por aí, eu tô dando a minha contribuição nesse sentido, voluntária, firme, e contribuindo com aquilo que eu aprendi e que eu tenho aprendido todo dia. E o gostoso é quando você vê que isso é coletivo, que não é você sozinho, único, mas isso é uma maneira coletiva, a sociedade de uma maneira coletiva, o ser humano trabalhando de uma maneira coletiva para o bem comum. Todos serão beneficiados com essa nossa ação.”
(representante as sociedade civil).

O representante da comunidade atua no Conselho de forma voluntária, aspecto que influencia diretamente sua disponibilidade em participar das reuniões e demais formas de discussão da problemática local. Seu vínculo com o lugar é efetivo, uma vez que ali reside. À medida que ele adquire uma visão ampliada da dinâmica local, reúne elementos para atuar sobre questões diretamente relacionadas ao seu dia-a-dia, de uma perspectiva diferente daquela que move os seus pares, ou seja, passa a considerar a complexidade da situação e todos os envolvidos.

Este processo, por sua vez, favorece a ressignificação de valores e formas consolidadas de relação com o meio e outros setores sociais. As transcrições abaixo evidenciam e

sintetizam o fato de que a experiência do Conselho Gestor representou, para os seus integrantes, a possibilidade de inserção num universo bem maior do que aquele ao qual a sua realidade estava circunscrita. Revelam também de que modo o intercâmbio de experiências e a busca conjunta de soluções para questões como a falta de segurança, carência de equipamentos e infra-estrutura sanitária, dentre outros, é possível, a partir da identificação coletiva do problema e da busca conjunta de encaminhamentos.

[a possibilidade de participação no Conselho Gestor produziu] “um *super crescimento profissional; mudou a minha compreensão do mundo, do mundo mesmo. Hoje em dia em prezo muito mais a interdisciplinaridade; a técnica balizada pela percepção e sempre balizada pelo social. Eu sou uma pessoa de formação técnica ... Mas hoje em dia eu acho que a técnica não é tudo. Que ela não tem um poder, eu acho que a gente tem que trabalhar com as pessoas com um repertório, para que elas possam discutir com os técnicos e até mudar o rumo de alguma coisa. Pode mudar o rumo. Então isso mudou bastante a minha maneira de ser profissionalmente...*” (representante do setor público).

“Tem dois processos aí, primeiro o processo individual, como cidadão consciente das necessidades do mundo moderno, como cidadão que participa desses processos exercendo minha cidadania, isso pra mim foi extremamente importante, porque eu vejo que como cidadão eu tô trabalhando em função da minha cidade, em função do meu país, em função do meu planeta, em função do meu semelhante. Esse é o primeiro ponto..., antes de construir a APA, de constituirmos a APA eu era isolado dentro desse território. E ali eu tinha todas as dificuldades pra exercer o meu trabalho. ..., por exemplo, acesso às estradas, porque você não tinha o poder público presente dentro do território, questão da violência local, por exemplo o desmanche, a própria questão do desmatamento, as pessoas que moram dentro da APA não são qualificadas para trabalha..., então tudo isso nós tínhamos antes de constituir a APA. Quando realmente a APA foi implementada e o Conselho Gestor começou a atuar, a sociedade civil e o poder público, então eu deixei de ser uma cela isolada dentro do território e passei a fazer parte de um corpo atuante, então eu me senti mais fortalecido. E nesse processo de construção e organização do território, aí por exemplo nós tivemos uma política de manutenção das estradas e sinais, principalmente os corredores turísticos, para que o turista possa chegar aos empreendimentos, para que os agricultores locais pudessem sair com o seu produto na madrugada descarregar no Ceasa sem ter o perigo de ser assaltado, ou o perigo do seu caminhão ficar atolado e sua alface e qualquer planta ou verdura murchar quando o sol nascer. Então a gente começa a ver uma melhoria nesse sentido. Hoje nós temos um processo de policiamento dentro do território, isso foi uma conquista do Conselho Gestor, com a base da Guarda Civil Metropolitana, nós temos uma ronda, da polícia militar que foi chamada de Ronda Rural, que isso não existia, então a gente vê a polícia militar, a gente vê a polícia civil, a gente tem essa base da Guarda Civil Metropolitana, a gente vê esse corpo de segurança circulando no interior da APA.” (representante da sociedade civil).

A transcrição acima sintetiza vários temas presentes na quase maioria dos depoimentos: a percepção da APA e do Conselho Gestor como mecanismos importantes para promover a preservação ambiental e a participação política das comunidades locais mutuamente dependentes. Revela também a contribuição desses institutos para a criação de uma visão integrada e sistêmica.

A dinâmica participativa vem propiciando ainda a estruturação de uma visão intersetorial, referenciada ao espaço institucional adequado: a APA. As lideranças e até mesmo os representantes dos setores da administração pública partilham, no âmbito do Conselho Gestor, de informações sobre experiências e projetos bem sucedidos em outros locais, o que possibilita a construção conjunta de novas propostas de gestão para a área.

[A APA pode contribuir para o desenvolvimento da região] *“através da conscientização da comunidade, trazendo recursos pra cá, trazendo meios de vida pra comunidade é quiném eu falei, como a APA é composta pelo poder público e a comunidade eu acho que cada representante de seu depto, de seu setor, pode estar dando essa contribuição. Por exemplo, a habitação vai olhar pra de que meio a gente pode contribuir na melhoria pra cá. Segurança, educação. Ah, não tem escola, não tem creche, então de que forma ela pode contribuir? A Guarda Civil, a Polícia Ambiental, a fiscalização ambiental, a parte de legislação mais presente para a comunidade, porque o pessoal, infelizmente, não sabe o que é a Lei de Crimes Ambientais, o que pode e o que não pode fazer; o saneamento básico. Então, acho que cada setor que está inserido no Conselho Gestor da APA, acho que dá pra dar uma colaboração aqui para a região e por isso é que existe um conselho. Pra buscar meios, recursos de outros órgãos.”* (representante do setor público).

Contudo, se por um lado a experiência de atuação no Conselho Gestor propiciou aos seus integrantes, sobretudo aos representantes da administração pública, a visão da importância que tem a intersectorialidade na gestão do interesse coletivo, por outro, é insuficiente para modificar a cultura paternalista e a assimetria existentes na relação Estado-sociedade.

“Então, acho que a APA é pra isso: pra conservar, dar meios de sobrevivência à comunidade e buscar recursos pra essa região. É por isso que a APA foi criada, no meu entender. No meu entender é isso aí.” (representante do setor público).

6.4 AMBIENTE É O LOCUS QUE ABRIGA O CONFLITO PELA APROPRIAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS E A POTENCIALIDADE DA MUDANÇA DE ORIENTAÇÃO CULTURAL

Conforme discutido anteriormente, a região que abriga a APA, assim como as demais zonas periféricas da cidade, habitadas por populações de baixa renda, vem sofrendo os impactos socioambientais derivados do padrão de desenvolvimento urbano hegemônico.

O resultado desta dinâmica tem sido a produção de uma “cidade informal”, caracterizada pelo comprometimento crescente das condições sanitárias e, portanto, da saúde da população, e por impactos ambientais como a remoção da cobertura vegetal e

matas ciliares, ocupação de encostas e topos de morros, poluição de corpos d'água e eliminação de nascentes.

A fala abaixo ilustra a situação descrita e, ao mesmo tempo, chama a atenção para as alternativas que a região propicia em termos de gestão territorial. Evidencia ainda que a APA, além de ser uma Unidade de Conservação declarada e reconhecida por lei, representa no município de São Paulo, na primeira década do século XXI, uma das últimas áreas com condições sociais e ambientais capazes de fomentar um novo padrão de desenvolvimento econômico, que não seja “excludente e predatório”. Isto porque contempla a possibilidade, para os seus habitantes e o poder público, de criar formas de geração e distribuição de riqueza que não impactem, de forma tão intensa, os recursos naturais.

“Apesar da pressão que sofre pela proximidade com a metrópole, o território da APA é uma área que abriga uma grande riqueza social e ambiental capaz de promover a inclusão social, a partir da exploração adequada dos seus recursos naturais, políticas voltadas à capacitação de mão-de-obra e de investimentos compatíveis com a vocação local.

Na região é possível identificar terras indígenas, agricultura familiar em pequenas propriedades rurais e uma porção significativa de mata Atlântica, além, naturalmente, dos recursos hídricos, que também merecem destaque neste cenário, uma vez que abastecem parte da Região Metropolitana de São Paulo.”
(representante do setor público).

Ao buscar a conciliação do desenvolvimento econômico com a conservação do meio natural, a APA pode se constituir numa possibilidade concreta de geração de renda e, portanto, de melhoria das condições sociais de um grupo de cidadãos que historicamente, esteve à margem do acesso aos bens e serviços sociais básicos.

Trata-se, portanto, de criar um novo padrão de gestão ambiental, balizado pela participação de todos os setores envolvidos, a fim de promover formas inovadoras de inclusão social e alternativas econômicas compatíveis com a especificidade local.

Por outro lado, à medida que a gestão territorial envolve os seus habitantes na construção de alternativas inovadoras de uso e ocupação do espaço e geração de renda, transforma-os em atores, que, coletivamente, recriam o seu espaço, num processo permanente de reinserção social.

A APA, enquanto instrumento de gestão territorial, criou uma restrição para a ocupação irregular da região; contudo, sem o apoio efetivo dos órgãos fiscalizadores e de políticas de geração de renda e compensação ambiental, além de processos educativos, não terá efetividade na proposta de promoção de uma ocupação adequada da área.

“...A vantagem principal é aquilo que é ela própria diz. A proteção ambiental. Desde que funcione a fiscalização. Agora, a vantagem é que vemos que a lei prevê que você pode fazer muita atividade. Você pode fazer muita coisa. Desde que você siga os critérios da lei. Então não é uma lei “porteira fechada”. É uma lei que prevê que as pessoas que estão aqui, possam ter uma melhoria na sua qualidade de vida e que possa haver uma geração de renda no desenvolvimento sustentável da região. Porque a partir do momento que você mostra à comunidade que é interessante cuidar daquela árvore, porque você terá um retorno daquela árvore, ela vai entender muito mais depressa do que se você ficar citando teorias ambientais pela vida a fora. Então, dessa forma eu acho que a lei ajudará muito.” (representante da sociedade civil).

Observa-se que, apesar daquela região se configurar em uma porção territorial bastante sensível do ponto de vista ambiental e possuir um modelo de gestão territorial balizado pela integração dos setores público e privado, numa dinâmica participativa, ainda não tem a sua agenda de desenvolvimento local como prioridade do poder público, quer no nível municipal, quer no estadual, aspecto que dificulta a implementação de estratégias voltadas à conservação e recuperação ambiental, e inviabiliza a reinserção social da comunidade local.

É justamente em torno da questão da contenção das ocupações irregulares que se estrutura grande parte das iniciativas do Conselho Gestor. Tal demanda está ligada diretamente à agenda de desenvolvimento local e impõe, necessariamente, o envolvimento de todos os atores num processo de negociação permanente.

Para a maioria dos entrevistados, a degradação ambiental na APA está associada, basicamente, à falta de fiscalização, de políticas públicas e à ocupação irregular. Essas ocupações são promovidas por populações de baixa renda que não conseguem adquirir terrenos em outra região, devido ao custo elevado dos lotes. Assim sujeitam-se a viver em habitações precárias, situadas em locais sem infra-estrutura urbana.

Diante de iniciativas do Conselho Gestor que buscam, ao mesmo tempo, potencializar a fiscalização e criar alternativas de minimização dos impactos socioambientais já consolidados, como é o caso da Cratera de Colônia, alguns entrevistados entendem que

a função da APA de fomentadora de fiscalização na região fica em segundo plano, se comparada com a função implementadora de processos de reurbanização das áreas ocupadas irregularmente .

Esse é um aspecto bastante polêmico, que vem suscitando defesas favoráveis e contrárias às iniciativas do poder público, voltadas à minimização dos impactos decorrentes das deficiências de fiscalização e políticas integradas da administração pública.

A partir dos resultados da observação realizada durante o período da pesquisa foi possível identificar iniciativas no Conselho Gestor em duas direções, ou seja:

- a) relacionadas com projetos e ações cuja finalidade é implementar infra-estrutura sanitária voltada às populações instaladas em áreas sensíveis, do ponto de vista ambiental, além de prover benefícios sociais, tais como creches, escolas, postos de saúde, dentre outros;
- b) direcionadas aos setores responsáveis pela fiscalização, no sentido de potencializar e aprimorar os investimentos nesta área.

Alguns conselheiros têm uma concepção de conservação ambiental bastante restritiva, aspecto que cria dificuldades no encaminhamento de proposições que aliem fiscalização à busca de soluções para problemas socioambientais consolidados, tal como a ocupação da Cratera de Colônia.

Nesse contexto, o Conselho Gestor da APA pode se constituir em elemento agregador e integrador da população local e dos vários segmentos envolvidos, sobretudo o poder público, no nível municipal ou no estadual, à medida que propicia a discussão e a busca conjunta de alternativas para questões que envolvem a dinâmica socioambiental local.

A partir das discussões da problemática comum a todos pode ser delineada uma nova orientação cultural, pautada pela busca coletiva de soluções, que tragam benefícios para toda a coletividade.

“...mesmo antes da construção, de fato, da APA do Capivari- Monos... nós constituímos um grupo de trabalho que era o grupo de trabalho de educação ambiental... aí foram feitas várias ações de sensibilização da comunidade.

Envolvemos naquela época quase vinte escolas públicas locais, com a participação de alunos, de professores, eu acho que foi um marco de sensibilização, de um processo de conscientização da comunidade local do que é a APA, do que é conservar aquela região. E isso teve um papel fundamental para trazer lideranças, tanto para o conselho gestor, e pra mobilizar essas lideranças dentro de um objetivo comum que é a preservação... Devido a esse processo de construção da APA, o seu Conselho Gestor, essas lideranças todas convergindo as suas idéias para preservar essa região e esse território tivemos o exemplo de um grupo [que ocupou irregularmente uma área] que participou de um acordo tranqüilo de congelar esse bairro, dentro das compensações ambientais dali sem qualquer briga, sem qualquer manifestação grande. Ou seja, o poder público não foi lá querendo botar mais de cinco mil casas no chão pra desocupar a área, então não houve essa necessidade, e então dentro desse processo de negociação, mas aí eu chamo a atenção pra questão da consciência. A consciência das lideranças, a consciência da população, porque as suas lideranças representam o anseio da população. Então eles viram o impacto que eles causaram ao meio ambiente, e da mesma maneira também que eles sofreram em ocupar uma área que não é própria. E hoje, por exemplo... eles ocupam vinte por cento da [área] ... e os outros oitenta por cento estão preservados. Ou seja, se nós não tivéssemos uma APA, se nós não tivéssemos um Conselho Gestor, se nós não tivéssemos esse processo de educação ambiental da consciência das lideranças, com certeza, em pleno ano de 2005, onde a cada dia as coisas estão mais difíceis pro trabalhador, nós já teríamos ocupação total de cem por cento [da área]. Então nós conseguimos negociar isso dentro do Conselho Gestor. A sociedade de amigos de bairro, através da sua liderança, as pessoas todas que participam do bairro, a prefeitura, o governo do Estado, o seu Conselho Gestor, e hoje existe um acordo, nem uma casa mais pode ser construída dentro desse local. Então isso é um exemplo de consciência das pessoas, seja sua liderança dentro do Conselho Gestor ou seja a comunidade de uma maneira geral que ta inserida dentro da APA que vem a cada dia construindo essa consciência preservacionista.”. (representante do setor público).

A exemplo da fala deste conselheiro, grande parte dos entrevistados considera que a necessidade de conservação dos recursos naturais de uma área tão sensível, aliada aos interesses econômicos locais favoreceu o diálogo e promoveu a ressignificação da realidade local. A partir desta forma de gestão territorial as discussões no Conselho Gestor e a integração entre diferentes atores propiciaram a elaboração de um novo olhar sobre o local permitindo uma mudança de orientação cultural e o enfrentamento de problemas, a partir de uma visão que agrega as várias facetas e inter-relações da realidade local.

“E eles envolvidos no processo, eles começam a perceber a importância dessa área, do quanto que os órgãos municipais e estaduais estão envolvidos com eles na proteção. De que o problema não é só do estado, do município sanar isso. De que a participação deles é tão importante quanto a nossa. A gente não consegue atender a todos, mas se somar os esforços a gente vai conseguir, devagar, ir chegando ao ponto. Eles começam a entender a leitura de que não adianta pedir que o estado, o município vá lá e resolva se eles não estiverem envolvidos. É como de repente a coleta de lixo... não adianta você ficar colocando um serviço de atendimento para esse fim se de repente eles não estiverem educados a não jogar o lixo em qualquer lugar. Porque senão isso é sempre um processo, uma bola de neve – você vai e tira, eles vão e colocam... você vai e tira, eles vão e colocam.

Então, eles começam a perceber que existe um outro objetivo maior de proteção que começa a mostrar pra eles como fazer, levar alguns exemplos, enfim... A gente consegue conversar de igual pra igual: município, estado e comunidade juntas fazendo alguma coisa em prol de uma área especificamente – coisa que não existia até então. Era tudo meio disperso, um ia pra dizer que não, outro dizia que sim e ficava aquela torre de babel. Hoje já se consegue, dentro desse conselho criar situações de avançar junto com a comunidade no objetivo da qual eles tem necessidade e a gente consegue também direcionar o pouco recurso que existe, tanto financeiro quanto recursos humanos, pra um determinado fim.” (representante do setor público).

O entendimento dos conselheiros é de que a região possui duas grandes vocações: a turística e a rural. Para eles, os desafios do Conselho Gestor seriam promover a conscientização dos habitantes locais para esta potencialidade da região, fomentando novas formas de apropriação do espaço e alternativas econômicas, além de promover a integração daquele território à metrópole. Esta integração se daria a partir da redução das desigualdades regionais e da valorização do patrimônio natural local, o qual passaria a integrar o rol de opções turísticas da Região Metropolitana de São Paulo.

Entretanto, não se trata apenas de focar o universo externo, traçando estratégias que envolvam o poder público na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e inserção locais; dificuldades como a mudança de cultura dos moradores quanto a práticas inadequadas de apropriação do ambiente devem integrar o conjunto de iniciativas prioritárias a serem tratadas pelo Conselho Gestor.

Relativamente a isto, existe um entendimento, por parte de um grande número de entrevistados, de que esta tarefa seja de responsabilidade apenas dos técnicos da administração pública; aspecto que evidencia a internalização, tanto por parte das lideranças da sociedade civil, quanto dos representantes do poder público, de que há um desnivelamento de saberes entre estes dois setores.

Neste sentido, embora uns e outros admitam que haja o intercâmbio de experiências, não reconhecem, ao menos neste aspecto, a possibilidade de interlocução, uma vez que parece clara a posição de dependência dos representantes da sociedade com relação ao saber técnico.

Percepção semelhante se dá com relação à mudança de orientação cultural, a qual, na visão de parte dos representantes da administração pública, é traduzida, muito mais, por

um processo dirigido por aqueles que detêm o conhecimento técnico-científico, do que por uma construção coletiva.

“Eu acho que o grande trabalho da gente é mostrar pra eles a importância de que eles são seres privilegiados de morarem numa metrópole e que ainda tem aquela qualidade de ambiente. Então, você mostrar pra eles que eles estão vivendo numa área privilegiada é o grande desafio. Porque até então todo mundo quer tirar e quer morar na cidade de São Paulo. O sonho, acho, de todo mundo ali é morar num apartamento. Então o que eles puderem fazer pra limpar o terreno deles eles vão fazer e a gente tá mostrando que não é preciso isso. De repente tem uma série de coisas que a floresta pode oferecer que vai dar muito mais dinheiro pra eles do que simplesmente eles ficarem trabalhando naquilo.” (representante do setor público).

Alguns entrevistados consideram “*que o caminho do conselho gestor*” pode ser uma forma de enfrentamento e encaminhamento dos problemas relacionados à mudança de orientação cultural, e reconhecem, ainda, o início de uma consciência ambiental neste fórum.

A representação do ambiente está ligada, via de regra, à interação entre todas as formas de vida presentes no planeta, levando em conta o meio natural e o construído. Nota-se que há uma similaridade muito grande entre a fala de alguns dos entrevistados e o discurso dos movimentos ambientalistas.

Abaixo está transcrito um texto que ilustra tal semelhança. Ele é lido pelo apresentador de um programa que trata, dentre outros assuntos, das questões socioambientais relacionadas com a APA e com um bairro específico nela localizado. Este programa é apresentado diariamente em uma rádio comunitária local.

“Meio ambiente é meu ambiente. Meio ambiente é a terra, o sol, é a lua, é cada estrela. Meio ambiente é a chuva do mar, é o rio, é o solo, é onde as plantas crescem. Meio Ambiente são os animais, todos os outros seres vivos. Meio ambiente é o ar que respiramos, é a água que bebemos, é o alimento de cada dia que Deus nos dá. Meio ambiente é minha casa, o lugar onde moro, é meu trabalho, minha escola, meus amigos, minha rua. Meio ambiente são as outras pessoas. Meio ambiente é as ondas de radio, tv, são as imagens de cinema e tv. Meio ambiente é cada coisa que relaciona uma com a outra e nós somos dependentes de todas elas. Meio ambiente é o meu ambiente, também é o seu ambiente, é o nosso ambiente. Mas ao mesmo tempo, o meio ambiente não é de ninguém. Todos precisamos dele.” (representante da sociedade civil).

Grande parte dos entrevistados ressalta que o ser humano é uma das espécies que compõem a teia da vida, integrando, juntamente com as demais, o ambiente. Percebe-se

que esta concepção sinaliza numa direção pouco antropocêntrica, embora leve em conta as mudanças provocadas pela intervenção humana.

“Meio ambiente, eu vi outro dia, acho que é uma das melhores definições, e eu vou me apropriar dela um pouco, meio ambiente é uma outra palavra pra denominar condições de existência, que não é metade de nada, é a coisa toda, e não uma coisa separada da vida, acho que esse seja um dos grandes equívocos de muitas políticas ambientais, mesmo até de muitas organizações ambientalistas, de deixar que a questão do meio ambiente seja trabalhada de uma forma diferente. Então cada vez mais pra mim tem feito sentido essa definição, então condições de existência. E aí vai da gama maior possível de fatores, não simplesmente a água que você bebe, mas também a condição de locomoção que você vai ter, de alimentação, todas elas.” (representante do setor público).

“O lugar onde a gente vive. Meio ambiente é o planeta com todos os seres vivos, o que a gente chama tecnicamente de abiótico, a rocha e tal, mas, basicamente, meio ambiente é onde a gente vive. Nós somos parte integrante do meio ambiente e responsáveis por ele e nós nos diferenciamos dos animais porque nós temos o poder de reflexão, a gente pensa sobre a gente. Mas a gente é parte do meio ambiente, a gente vai com ele, a gente morre com ele. A gente vive com ele e a gente morre com ele.” (representante da sociedade civil).

Contudo, existem conselheiros que denotam uma visão bastante antropocêntrica em relação ao ambiente. Entendem que o conceito esteja relacionado com o local onde vive basicamente o ser humano “a natureza sem o ser humano não pode ser considerada natureza.” Desta perspectiva, o grande desafio daqueles que buscam promover a conservação do ambiente seria identificar o ponto limite para a expansão do homem, sem que haja implicações negativas aos demais sistemas que dão sustentação à vida.

“Meio ambiente pra mim em primeiro lugar é o meio onde vivemos, ou seja, pode ser urbano, pode ser rural, pode ser a natureza pura lá. É o nosso meio. O meio ambiente, como interpretação, vamos dizer assim... é o meio mais natural, é o meio que nós deixamos pra trás, ao criar a cidade... Então, a idéia, a noção de que nós precisamos proteger o meio em que vivemos para que possamos viver por mais longos tempos nesse meio... porque quando a gente fala meio ambiente a gente automaticamente pensa em preservar em conservar, na noção de que o meio ambiente é pra ser protegido; mas é importante compreender que meio ambiente, ele vem do inglês environment, em francês a mesma coisa; ele quer dizer qualquer ambiente. Então, o meio ambiente que nós colocamos quando nós falamos em proteção do meio ambiente, ele é... nós pensamos natureza. Mas natureza sem o ser humano também não é natureza. Então, o meio ambiente a ser protegido é o meio ambiente a ser usado de forma considerando a sua realidade, é um, é um... ela não pode nem ser usada simplesmente, que já se provou que não pode ser assim e tão pouco podemos ignorar o ser humano para poder proteger o meio ambiente. É um processo de descobrir qual é o papel do homem dentro do seu meio ambiente.” (representante da sociedade civil).

“... O homem faz parte do meio ambiente. Eu não sou ambientalista, porque eu já vi certos conselheiros priorizarem o meio ambiente sem dar importância ao homem. E eu acho que o homem é a parte principal da natureza.” (representante da sociedade civil).

A partir da sinalização destes discursos, acredita-se que seja possível estabelecer uma relação entre esta concepção de ambiente e as formas de apropriação do espaço urbano, na qual prevalecem os interesses econômicos e políticos, em detrimento da conservação dos recursos naturais. Em outras palavras, a priorização das necessidades humanas cria um descompasso com relação às necessidades das demais espécies que dão sustentabilidade à vida, produzindo prejuízos que serão socializados por todos.

Existe também o contraponto desta perspectiva; ou seja, a noção de que o ambiente esteja associado, basicamente, ao meio natural, concepção na qual o ser humano tem um papel secundário.

“Meio ambiente... Bom, meio ambiente é onde estão os seres vivos. Todos os sistemas de água, solo, ar, vegetação necessários para a vida em geral.”

Você inclui o homem nesse meio?

“Claro, evidentemente. Mas é um entre toda outra vida. O meio ambiente é onde há vida. Aí vai tudo.” (representante do setor público).

Portanto, é possível identificar uma diversidade de percepções relacionadas ao conceito de ambiente. Contudo, existe uma convergência no sentido de que a interação homem-meio natural promove impactos para os recursos naturais e as demais formas de vida.

A percepção de que existe uma relação direta entre as condições de saúde e um ambiente livre de poluição, degradação, violência, pobreza, desigualdades sociais, dentre outros, também é recorrente nas falas dos entrevistados.

Considerando esta multiplicidade de concepções sobre ambiente e formas de apropriação, acredita-se que pensar a reprodução da vida implica um exercício que envolve poder público e sociedade civil, na busca de novas estratégias, as quais aliem geração de renda, inclusão social e minimização de impactos aos recursos naturais e demais formas que dão sustentação à vida, num processo permanente de recriação do espaço e das visões que os atores têm sobre a relação homem-natureza.

Diante do exposto, acredita-se que o desafio do Conselho Gestor seja o de promover novas estratégias de crescimento econômico e de melhoria das condições ambientais, segundo uma perspectiva que integre esforços do poder público e sociedade, numa

relação balizada pelo diálogo, participação e compromisso efetivo dos atores envolvidos.

Este processo de aprendizado coletivo traz, subjacente, a ressignificação de valores e práticas que nortearam, até o presente, as formas por meio das quais o ser humano interagiu com o meio.

Neste sentido, e diante da disputa entre os interesses dos vários segmentos sociais, a questão ambiental traz em si a potencialidade da construção de um novo padrão cultural, que contemple, ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico e o respeito a todas as formas de vida.

Além da questão da apropriação dos recursos naturais, nas entrevistas é possível identificar duas ordens de conflito: de um lado, entre moradores tradicionais de áreas regulares e de menor densidade demográfica e moradores de áreas ocupadas irregularmente e de maior densidade; e de outro, entre orientações partidárias distintas. Esses conflitos convergem para uma contradição nevrálgica, ligada à apropriação do discurso ambientalista por interesses de grupos privados.

Apesar de reconhecer conflitos e problemas de relacionamento político-partidário, incluindo episódios de clientelismo, um dos entrevistados confere ao Conselho Gestor, principalmente por seu caráter representativo, uma importância no encaminhamento dos problemas socioambientais da área. Ou seja, a persistência de elementos mais tradicionais da política nacional não impede o advento de práticas inovadoras, como a relação com o Ministério Público, Promotorias específicas como da Infância e Juventude e da Cidadania.

“...a sociedade civil tem uma participação ativa e assídua no Conselho. Os representantes dos órgãos públicos faltam bastante. Tem quem não aparece nunca. Aquele que não aparece nunca é que mais deveria vir, é o representante da secretaria X. E tudo tem que passar pela secretaria X. A secretaria faz parte do conselho; então o que fazemos? Fazemos um trabalho de remediar o Conselho, para o Conselho ajudar a validar e levar para o Ministério Público. Na verdade, começamos o trabalho com o Ministério Público por causa do transporte escolar que era a nossa prioridade na época. Depois fomos para a questão da saúde, da água e essas coisas. E o próprio promotor da Infância e Juventude encaminhou nossos problemas para o Ministério Público da cidadania. Dali saiu outras soluções, talvez. E essas soluções vão para o Conselho de novo, e depois vai para o Ministério Público e volta para o Conselho, etc. Porque eu acho que o Conselho deve estar sempre informado. Por exemplo, a questão da água eu defendi no Conselho.” (representante da sociedade civil).

Nesta perspectiva, e em função da fala deste entrevistado, o Conselho Gestor pode ser entendido como uma caixa de ressonância dos problemas locais, como um espaço de discussão dos mesmos e de encaminhamentos de soluções. Trata-se de uma vivência de criação e ampliação de espaço público positiva, condizente com a contemporaneidade e convergente para o tema da democracia participativa. Ressalte-se, porém, que esse espaço público encontra-se em processo de construção, mas não na fase inicial, visto que as lideranças já adquiriram alguma experiência na relação com a complexidade institucional.

Na área da APA existe uma questão não menos importante, que diz respeito à necessidade de preservação, de evitar novas ocupações e, ao mesmo tempo de controle de serviços públicos – saneamento, transporte, saúde, educação – os quais podem induzir a outras ocupações irregulares.

“...Só que recebemos denúncia, inclusive de policiais militares de que há pessoas entrando no meio da mata e levantando barracos. As pessoas pegam uma área de mata, e fazem o bosqueamento, o que é proibido. Porque a cadeia tem um ciclo e a biodiversidade é tudo. Essa vegetação rasteira assegura a umidade do solo, então eles cortam as árvores menores, e então, mais tarde quando a fiscalização é mais escassa, eles derrubam as árvores grandes. Isso é, de forma geral, o que as pessoas fazem para não serem pegos. E é o que também deve acontecer em outros locais. E frequentemente recebemos comunicados de alguém que está vendendo terreno. Eu acho que é muito cômodo você ir ao Conselho e ficar falando do governador enquanto está acontecendo o que acontece lá.” (representante da sociedade civil).

A APA, enquanto instrumento de gestão territorial, criou um ordenamento ao uso e ocupação na região; contudo, sem estratégias que aliem o apoio efetivo dos órgãos fiscalizadores, políticas públicas integradas, intersetorialidade entre as secretarias estaduais e municipais, processos educativos com ganhos reais para a comunidade, tais como geração de renda, melhoria das condições do ambiente, não terá efetividade na proposta de desenvolvimento econômico aliado à conservação ambiental.

É justamente em torno da questão da contenção das ocupações que se estruturam grande parte das iniciativas do Conselho Gestor. Esta é uma demanda que está ligada diretamente à agenda de desenvolvimento local e que impõe, necessariamente, o envolvimento de todos os atores num processo de negociação permanente.

O Conselho Gestor da APA surge como elemento que agrega e integra a população local e os vários segmentos envolvidos, sobretudo o poder público, quer no nível

municipal quer no estadual, à medida que propicia a discussão e a busca conjunta de alternativas para as questões que envolvem a dinâmica socioambiental local.

A partir das discussões da problemática socioambiental, comum a todos, surge uma nova orientação cultural, pautada pela busca coletiva de soluções, de tal forma que os benefícios sejam compartilhados por toda a coletividade.

A relação entre o combate à degradação ambiental e o combate à pobreza é outro tema recorrente, presente em quase todos os depoimentos.

“O problema maior é a exclusão social. Porque você tem os sitiantes que trazem as pessoas para trabalhar, cuidar do sítio, ou até para morar de favor. E depois abandonam essas pessoas. Então você tem pessoas com um nível de poder aquisitivo maior, que são os proprietários, e você tem os pobres miseráveis, que são os empregados ou aquelas pessoas que moram ali. Então, essa questão é muito abrangente. A questão dos grileiros é muito grave. Porque a lei mudou, antigamente o pessoal podia licenciar lotes de 500 metros, chácaras. E hoje em dia o lote mínimo é de 7500 metros. Veja bem. Não há controle sobre isso. Sobre como está sendo comercializada a terra. Então acho que a grilagem é um problema muito grande. E o desmatamento também. Você vê que o desmatamento está ocorrendo de forma muito rápida. Outra questão seria o lixo...” (representante do setor público).

6.5 PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS

Embora haja um consenso em torno da idéia de que a região é extremamente deficitária em termos de políticas públicas, grande parte dos entrevistados acredita que o Conselho Gestor, enquanto instância capaz de elaborar e encaminhar demandas socioambientais da região, se constitua em elemento potencializador de ações do poder público voltadas à melhoria das condições sociais e ambientais da região.

“É; o problema é a falta de usar um termo bem técnico, políticas públicas né! A partir do momento, como é que eu vou chegar para o seu Joaquim, seu Antônio, que já tem aquela cultura antiga de “ah, tem muito mato, vô fazer minha roça, vou derrubar as árvores, vou queimar”; ele já tem essa cultura. O lixo; também nós temos aquele problema, joga o lixo na água que o rio leva. Então, nós temos que, aos poucos ir mudando essa mentalidade. Então, ainda existe esse problema do corte de árvores porque o pessoal acha que é normal; “ah não, muito verde; corta só esse pedacinho que não vai mexer em nada”, “vamos jogar o lixo no rio que a água leva né!”. Então, outro problema grave também aqui é a falta de saúde, não tem posto médico; tem que ver a dificuldade pra socorrer alguém aqui. Escola, a escola municipal não tem; tem duas escolas estadual. Não tem creche. Que mais? E a falta de trabalho. Transporte. Saneamento básico..., políticas públicas; o que falta é isso aí. Mas com a criação da APA já está tendo um olhar diferente; o pessoal já tá olhando pra essa região. Então, tá vindo aí meios, o subprefeito, Ong’s, o próprio Conselho Gestor tá buscando, Secretaria do Verde tentar o turismo, desenvolver

essa região e que alguém olhe e comece “ah, vamos mudar o sistema”. Aquele pessoal que é excluído a gente tem que dar mais um apoio. Esse é o problema grave da região; falta de políticas públicas; saneamento, saúde, educação, habitação, escola, educação e o trabalho em si, né! Então, como é que eu posso cobrar do seu Antônio, seu Joaquim que eles sobrevivem até da mata, às vezes, tira o recurso natural da mata, se não tem alguém lá de cima que não dá um meio deles sobreviver.” (representante do setor público).

São citados, como exemplos de políticas públicas decorrentes de iniciativas do Conselho Gestor, a recuperação das estradas locais e os investimentos na área de segurança – implantação da base da Guarda Civil Metropolitana e a ronda militar – Ronda Rural. De acordo com os entrevistados, estas políticas contribuíram para o incremento das atividades econômicas ligadas à agropecuária e com o declínio de práticas criminosas, que iam desde a retirada clandestina de terra preta, grilagem e ocupação de terrenos até “desmanche” de carros roubados e abandono de cadáveres, provavelmente assassinados.

É interessante notar de que modo técnicos e lideranças da sociedade civil têm concepções distintas, no que se refere à influência do Conselho Gestor no fomento de políticas locais. Enquanto alguns conselheiros atribuem à pressão dos setores populares, representados no Conselho Gestor, o avanço nas formas de gestão do território e conseqüentemente, a elaboração e implementação de políticas públicas, técnicos da administração pública entendem que a deficiência no fomento de políticas locais é ampla e a população contribui de forma pouco significativa para a mudança deste quadro.

“É, por enquanto ainda não é suficiente; mas por ser uma área que era abandonada hoje já existe um progresso. No meu entender já existe este olhar pra cá de Ong’s, até órgãos internacionais. Duas semanas atrás veio a ex-ministra da Bélgica, porque aqueles países que poluem, que causam dano ambiental lá fora, eles têm que compensar de alguma forma. Então, pra você ter uma idéia, ela visitou todo o Brasil e descobriu que aqui tinha uma APA na região. Então, ela veio pra São Paulo e veio visitar a APA e gostou daqui do local e a idéia dela é que essa compensação seja investida aqui na região. Então, o que tem agora não é suficiente mas foi um grande passo porque já tá tendo um olhar até de órgãos internacionais para esta região. Pra quem era excluído agora tá menos excluído. Então, aos poucos está sendo voltado um olhar para esta área aqui. Então ainda tem que toda a comunidade se interagir junto com o poder público, porque ainda não é suficiente e a comunidade junta tem que cobrar, cobrar do poder público e fazer a sua parte. Então, eu acho que tá tendo um grande avanço. Não é suficiente mas já está caminhando para melhorias aqui na região.” (representante do setor público).

“Porque ela [APA] cria uma ferramenta de ordenação de uso e ocupação. Não fica mais aquela coisa meio que à vontade. Você tem um instrumento legal hoje que dispõe sobre a área alguns usos específicos ou restrições de uso. E isso é que vai dar a chance diferente.... Então a gente tem hoje uma série de técnicos trabalhando

especificamente para desenvolver sustentavelmente uma área já predeterminada. Então isso, efetivamente, vai dar a efetiva proteção. É óbvio que isso não vai ser do dia para a noite. A gente tem todo um processo de trabalho aí que eu acredito que em 8/10 anos a gente pode até chegar a ser exemplar. Esse é o objetivo.” (representante do setor público).

Para lideranças da sociedade civil, a cobrança que é feita aos representantes do poder público conduz ao encaminhamento mais eficiente das demandas sociais na área da APA, resultando num novo padrão de atuação da administração pública. Já os representantes do município e estado se sentem, via de regra, desmotivados pela falta de vontade política dos escalões superiores e pela descontinuidade administrativa, que impede o encaminhamento adequado das demandas do Conselho Gestor. Para estes últimos, o processo de gestão territorial seria muito mais dependente da iniciativa individual do funcionário do que de diretrizes e recursos claramente estabelecidos.

“É grande [a participação da sociedade]. Então cada representante da sua comunidade, da sua associação está sempre levando os problemas para serem resolvidos e o poder público, ele recebe estes problemas e tenta buscar meios para resolver. Mas eu acho que a comunidade civil tem uma participação mais efetiva do que o poder público aqui no local, porque eles estão dentro do problema, eles estão morando no local, eles sabem o que precisa e o que não precisa, então toda a reunião do conselho a comunidade civil está lá levando já a sua lista. A gente precisa disso pra minha rua, precisa disto para a minha comunidade, precisa disso, disso, disso e aí o Conselho Gestor, através de todos os seus órgãos aí, tenta buscar solução. Mas se fizer uma avaliação, tá quase equiparado, só que a participação mais efetiva, a pressão mesmo, é da comunidade civil.” (representante do setor público).

“Bom, eu acho que as pessoas têm... existe uma dificuldade institucional na incorporação da gestão ambiental porque você representa a Secretaria, em grande medida, o Conselho é, ou deveria ser um fórum, onde afloram demandas, afloram conflitos e esses conflitos se traduzem em demandas para as Secretarias. Existem problemas habitacionais sérios na área de proteção ambiental e a Secretaria tem um representante no Conselho, mas ela não tem uma política para essa região. Então esse representante, muitas vezes ele leva o que acontece no Conselho mas ele... São 10 representações do poder público ao todo, entre estado e prefeitura. Acho que uma das dificuldades é ... que as Secretarias elas não têm uma política para a área de proteção ambiental. Então o representante, ele vai na reunião, quorum a gente tem. Teve uma reunião, que foi a última reunião do conselho, que foi uma reunião que não houve quórum, mas quórum sempre teve. Às vezes demora pra começar, mas quórum sempre tem.” (representante do setor público).

O zoneamento ecológico da APA, que determina o padrão de desenvolvimento local, a legislação que define as condições para a manutenção da agricultura peri-urbana, e as ações e projetos, voltados à consolidação da atividade turística na região, são exemplos de iniciativas nas quais o Conselho Gestor teve participação decisiva.

“Por que hoje, presente no nosso território, nós temos uma agricultura que vem desde o século XIX com a chegada dos alemães na nossa região e se mantém essa

agricultura até hoje. E a agricultura, ela foi muito contemplada nisso (zoneamento ecológico da APA)..... E nós tivemos uma vitória, a partir do Conselho Gestor em 2002; fizemos o primeiro encontro de agricultores da APA Capivar-Monos. Quarenta por cento da produção agrícola da cidade de São Paulo sai da APA.... Para você ter uma idéia, existe hoje em torno de 650 mil pessoas em toda cidade de São Paulo envolvidas em agricultura, sendo que a maior parte está dentro da APA, né? ..... em 2003/2004 aprovamos uma lei, que foi discutida com todos os agricultores da cidade de São Paulo, que foi o projeto de lei de agricultura peri-urbana, muito interessante isso. Isso nos trouxe de volta, por exemplo, a 1ª Casa da Agricultura, que foi inaugurada em 2004.”(representante do setor público).

Um dos entrevistados atribui maior credibilidade e eficiência, do ponto de vista da conservação ambiental, ao zoneamento ecológico e ao plano diretor regional, do que a própria legislação de proteção dos mananciais. Isto porque entende que tanto o zoneamento quanto o plano regional contaram, efetivamente, com a participação dos habitantes na sua elaboração; para ele, esta peculiaridade favoreceu as mudanças relativas às práticas sociais de apropriação do ambiente. O processo participativo, ainda dentro desta ótica, propiciou que vários interesses fossem contemplados, com base no consenso. Segundo o seu entendimento, as discussões no Conselho Gestor, as quais levaram ao consenso, permitiram um encaminhamento positivo dos problemas da região e a criação e/ou implemento de políticas públicas locais.

“... a fiscalização deixa a desejar.... Funciona as lei que nós fizemos, ai nós foi ótimos, elas foi boa. Elas vai continuá sendo boas. As leis. O zoneamento, o plano diretor, isso foi ótimo, bom mesmo, o trabalho nosso. Só que o nosso trabalho foi bom ,mas a fiscalização, tanto do governo como da prefeitura deixa a desejar, isso você pode perguntar pra qualquer um, que tem a cadeira dentro da APA que ele vai te falar a mesma coisa.” (representante da sociedade civil).

O acesso ao financiamento habitacional, e à implantação de infra-estrutura sanitária, em áreas que foram ocupadas irregularmente e que agora fazem parte do plano emergencial, são conquistas sociais que sinalizam na direção da elaboração de políticas públicas voltadas à região, direcionadas à recuperação ambiental e à melhoria da condição de vida dos moradores.

“Por exemplo, X era uma área rural. Hoje em dia, a partir do dia cinco pra cá foi assinado e já é uma área urbana. Por exemplo, segunda feira, o gerente da Caixa Econômica tava sentado aí no lugar onde você tá, comigo aqui discutindo financiamento .... que não podia antes. Por que o povo só dá um acabamento mal pelo lado de dentro pra morá e o lado de fora fica aquela nojera. Aquela coisa horrível. Acho que nem 1% faz acabamento pelo lado de fora. Então a Caixa Econômica já vai entrar, como é uma APA que vai ter turismo, então nós já tamo preocupados com as fachadas das casa, vai ter financiamentos de ate R\$ 7mil reais com juro de, acho, 1,90%.” (representante da sociedade civil).

6.6 LOCAL E GLOBAL: A APA DO CAPIVARI-MONOS COMO ELO NA MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES AMBIENTAIS ADEQUADAS DA METRÓPOLE

A APA é identificada, por grande parte dos entrevistados, como uma área de extrema importância para a metrópole, tendo em vista a sua função de complementaridade das funções urbanas.

Esta complementaridade se traduz pela produção de recursos hídricos e alimentos para abastecimento da população, e pela manutenção da temperatura e umidade, em decorrência da extensa área de cobertura vegetal.

Esta função de complementaridade ligada à alternativa de modelo de desenvolvimento econômico, balizado pelo planejamento participativo e pela perspectiva do uso racional dos recursos naturais, pode ser entendida como elemento que propicia ganhos locais mas, sobretudo, ganhos regionais. Isto porque este novo padrão de crescimento, mostrando-se eficiente do ponto de vista da inserção social, da conservação ambiental e da geração de renda, possibilitará a sua replicação às demais áreas da metrópole que sofrem pressões similares.

Vários entrevistados fizeram menção ao planejamento integrado da região, uma vez que a elaboração do instrumento de gestão territorial da APA teve como referências as diretrizes do Plano Diretor Regional de Parelheiros, por sua vez balizado pelo Plano Diretor da cidade de São Paulo, ambos elaborados no início dos anos 2000.

“..... o Conselho Gestor tratou a APA dentro de um contexto maior, onde a gente tentou estar costurando as diretrizes todas” (da APA, da região de Parelheiros e do município de São Paulo). (representante do setor público).

Algumas falas demonstram a percepção da APA enquanto um instrumento de preservação ambiental que é bom para todos. Este entrevistado faz a articulação entre o global e o local, atribuindo os benefícios de uma gestão territorial adequada não somente ao espaço delimitado da APA, mas também à metrópole e, sobretudo, ao planeta.

O elemento que é apontado como fator que estabelece relação entre o lugar e o entorno é a associação entre, de um lado, os impactos causados pela ocupação desordenada daquele território e, do outro, as implicações que esta dinâmica terá para o desenvolvimento econômico da metrópole, tendo em vista a deficiência cada vez maior de recursos naturais, sobretudo os hídricos.

“No meu entender, como pessoa, como cidadão, essa iniciativa foi válida. Por quê? Uma região como essa, como eu te falei, existe ainda um pedaço da mata atlântica. O problema que a gente tem com a poluição da água. A população crescendo cada vez mais. Esse pessoal tá sempre saindo da área central e vai se afastando cada vez mais, cada vez mais. Então, só resta os mananciais. É o que acontece com a Guarapiranga e outros setores aí. Então, foi, é e sempre será importante que alguém, e cada vez mais pessoas, cuide dessa região, desse pedacinho. Essa exuberância que tem aqui, há 50 km de São Paulo lá do centro, com cachoeiras, rios... sabe. hoje em dia com a presença nossa tá aí os animais aparecendo de novo porque os caçadores tão indo embora. Então nós temos que cuidar dessa região, principalmente o problema da água, a água que futuramente vai causar um colapso aí, não aqui, em termos mundial. Temos alguns rios e é importante. Eu acho que a iniciativa é válida.” (representante do setor público).

Desta perspectiva, não se trata apenas de inviabilizar a geração de renda para a comunidade local pela impossibilidade da expansão do turismo de aventura ou da diminuição das áreas agricultáveis mas, sobretudo, dos riscos de impactar o município pela redução da disponibilidade hídrica e de alimentos.

Seguindo esta linha de considerações, a inter-relação que se estabelece entre o meio construído e o meio natural apresenta-se de forma bastante clara para a maioria dos entrevistados.

“A APA, essa área de proteção ambiental da APA Capivar-Monos é uma área de extrema importância para o município de São Paulo, no sentido da função ambiental que esta área ambiental tem no município todo. Então, especialmente pelos recursos hídricos que ela ainda detém e a importância que estes recursos hídricos têm para o abastecimento, não só para o município de São Paulo, mas da Região Metropolitana como um todo. Então, quando nós elaboramos o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo foram divididas... o território do município, ele foi dividido em duas grandes zonas, que nós chamamos da macro-zona de estruturação e qualificação urbana, que é a área mais central, e a macro-zona de proteção ambiental, que é a área aonde existem essas funções, digamos de complementaridade das funções urbanas, dessa área mais consolidada. E essa área do Capivari-Monos, ela representa um grande potencial para o município no sentido de estar complementando estas funções. Então, é muito importante que se mantenha essa área preservada, não é? Preservada, naquilo que ela ainda tem de preservado que é a parte que ela ainda tem de muita vegetação, que é o território todo da Serra do Mar, bem no extremo sul, que tem as áreas de vegetação, de preservação permanente. Mas também naquilo que ela ainda tem de..., também dos recursos disponíveis que ela ainda tem. E a importância dessa área estar sendo usada de forma adequada...” (representante do setor público).

6.7 PARTICIPAÇÃO E GESTÃO LOCAL: O PAPEL DE CADA SETOR

A falta de políticas públicas e ações integradas entre os poderes municipal e estadual se constitui em elemento desmotivador, para os representantes das diferentes Secretarias, no âmbito do Conselho Gestor, no que diz respeito ao encaminhamento das demandas que afloram naquele fórum.

O Estado não está estruturado para absorver e encaminhar, de forma ágil e efetiva, os anseios e propostas da população, pela falta de investimentos ou pela carência de pessoal qualificado.

Observa-se, na maior parte das vezes, muito mais a iniciativa individual do representante de determinada Secretaria em levar adiante certas questões do que, propriamente, diretrizes claramente estabelecidas dos órgãos da administração pública. Soma-se a este aspecto a descontinuidade, própria da sucessão de grupos políticos no poder.

“Então, o Conselho é um fórum onde afloram demandas, afloram conflitos; e muitos dos conflitos eles se traduzem em ações, possíveis intervenções dessas Secretarias, que poderia assumir, por exemplo uma câmara técnica; mas não tem uma política. Às vezes o representante está ali e parece que está representando a si próprio, embora ele queira, não é? Mas não tem a volta.....” (representante do setor público)

“... tem que fiscalizar. Mas por outro lado, tem meia dúzia de gatos pingados para fiscalizar. Como é que vai fazer? Não tem, é só por demanda. E aí o cara recebe 50 demandas ao mesmo tempo e ele tem que escolher em qual que ele vai. Aquela que o Ministério Público tá no pé, aquela que eu falei, o negócio tá desabando, o cara tá começando a construir a casa um dia pode ser que venha desabar, pra onde é que você vai? Você vai apagar incêndio, todo mundo faz isso.” (representante do setor público).

O trecho da entrevista abaixo transcrito revela, ainda, a ambigüidade ou as contradições existentes na APA e no Conselho Gestor. Ainda que instâncias de participação sejam reconhecidas como úteis e legítimas, a representação de alguns setores – principalmente técnicos – sobre as mesmas pode ser considerada bastante instrumental. A fala deste ator expressa a experiência participativa como essencialmente “útil” para os objetivos da gestão, a leitura deste discurso permite inferir que o objetivo de gestão ambiental continua sendo algo de prerrogativa técnico-administrativa, visto que a população não

aparece participando da produção de uma nova realidade ou, em última instância, como parceira do processo de gestão local.

“Quanto mais perto você está da realidade local mais sucesso você vai ter. É essa coisa de o município criar determinada área, onde é uma área de proteção, e estar efetivamente elencando as pessoas que representam e dali criando situações pra fazerem uso específico do que foi tratado num zoneamento você vai ter muito mais chance de fazer a proteção do que de repente só criar uma lei estadual e dizer: “olha, essa área é de proteção do manancial” E daí? Ninguém nem sabe o manancial o que é. Então a gente dando pontualmente, trabalhando efetivamente neste local se consegue ter um intercâmbio com o cidadão que está ali. Saber do que é, do que não é, entender como ele funciona, criar uma situação, pensar num projeto conjunto, onde ele possa ter alternativas de uso sustentável para aquela área. É coisa que quando você não tem especificamente o ... porque é aquela coisa de pensar na federação, pensar numa coisa macro para o país, depois o estado de São Paulo pensar uma mais pontual para o estado e o município mais pontual para o município. No caso da APA, é especificamente aquela região. Então a gente tem hoje uma série de técnicos trabalhando especificamente para desenvolver sustentavelmente uma área já predeterminada. Então isso, efetivamente, vai dar a efetiva proteção. É óbvio que isso não vai ser do dia para a noite. A gente tem todo um processo de trabalho aí que eu acredito que em 8/10 anos a gente pode até chegar a ser exemplar. Esse é o objetivo.” (representante do setor público).

Em outros trechos do depoimento, esta ambigüidade é reforçada. Em um primeiro momento o entrevistado apresenta aspectos negativos do desempenho do setor público nas instâncias de participação, principalmente no que se refere à assiduidade e comprometimento:

“Sim, a sociedade é quem mais cobra. Quanto não tá rolando alguma coisa, e aí? tal... A gente tem percebido algumas ausências assim de alguns representantes e a gente ali já cobra: “e aí? Como é que tá? Como é que faz? Porque tem até dentro do estatuto alguma... acho que não pode faltar mais de duas, três vezes consecutivas porque aí tem problema, se não vai um vai o substituto etc e tal. E começa a existir algumas faltas da qual o próprio Conselho se une e fala: “vamos dá um jeito nisso, vamos acionar o superior, vamos... entendeu? Cria-se uma situação de cutucar. Mas a gente percebe que algumas vezes tem alguns representantes mais apáticos assim, que não estão muito levando a sério o negócio, aí é a hora de existir a cobrança mais pontual da sociedade civil até.” (representante do setor público).

Em outro trecho, referindo-se à necessidade de formação de conselheiros, o entrevistado considera que somente os representantes da sociedade civil teriam necessidade de capacitação.

“Porque até então, nestes primeiros anos aí, foi muito isso... era uma torre de Babel que a gente tentava concatenar e depois com o zoneamento eles começaram a perceber mais... eles foram aprendendo por fórceps. Mas hoje já se fala uma mesma língua. Mas é óbvio que a capacitação vai vir pra isso mesmo. Até pra criar a demanda de projetos pontuais, pra poder eles entenderem, eles começarem a perceber que eles são representantes de uma organização, criar uma associação... a gente tá trabalhando nessa linha.” (representante do setor público).

Para o entrevistado a necessidade de capacitação refere-se somente ao nível de informação técnica: não considera necessário um aprendizado para o diálogo, para a participação tal como conceituada por HABERMAS (1987).

Pode-se dizer que, para este ator, o papel dos representantes da sociedade civil em instâncias de gestão participativa corresponde a um mecanismo de pressão, junto a superiores hierárquicos ou como forma de resolução de conflitos partidários entre o nível estadual e o nível municipal, quando, existentes, aspecto que reforça o caráter instrumental da representação, no entendimento do conceito da participação por parte de alguns técnicos.

“...o que a gente tem feito sempre dentro do Conselho é jogar aberto. A gente joga limpo com todo mundo no Conselho. A gente fala: olha, não existe interesse político; então, se essa é a decisão que nós vamos tomar, então nós vamos precisar do apoio de vocês, da sociedade civil pra botar pilha e fazer algum movimento pra que isso aconteça. Então, o que a gente tá fazendo é, da mesma maneira que nós somos cobrados, é cobrar deles o inverso. Porque é um trabalho participativo; a gente não tem força. Por exemplo, eu não tenho força como técnico do X, de fazer com que meu diretor resolva um problema do qual ele tá sendo pressionado politicamente lá também. Mas se de repente tem uma sociedade borbulhando, indo na imprensa e pá, pá, pá... vai vim um negócio: “oh, acelera o processo porque o negócio tá pegando. Então pode ser... é uma estratégia que nós estamos usando, é jogar limpo e criar a situação. Não ficar escondendo nem maquiando nada. Quando tecnicamente não dá a gente fala: olha, não dá porque é assim, assim, assim. Agora, quando a coisa é possível, é viável, que a gente percebe que tem fundamento e que a coisa não tá pegando, a gente vai e abre o jogo e esse é o grande negócio de tá no coletivo, é pra isso que serve o Conselho. A idéia é que ele funcione né.” (representante do setor público).

Em outro discurso, o turismo é mencionado como um setor bem representado, o qual consegue articular propostas gerais, ou seja, busca elaborar ações e projetos promotores da conservação ambiental, geração de renda para a população local e ganhos empresariais.

Por outro lado, e na perspectiva de alguns entrevistados, diferentemente dos segmentos mais organizados, os moradores ainda não têm elementos para proposição de intervenções que tragam ganhos para o coletivo; estão, em geral, circunscritos à comunidade mais próxima e aos benefícios mais diretamente ligados à mesma.

6.8 ASPECTOS NEGATIVOS RELACIONADOS À EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA

Ainda que o Conselho Gestor se traduza em uma instância na qual demandas regionais são discutidas por setores da administração pública estadual e administração municipal, e por lideranças da sociedade civil, de forma a propiciar o envolvimento destas esferas na busca conjunta de soluções, existem alguns aspectos, inerentes a este processo, os quais são apontados, pelos entrevistados, como elementos dificultadores do encaminhamento adequado de tais questões, sobretudo no âmbito da administração pública.

Alguns atores consideram que a grande rotatividade dos representantes das instâncias municipais e estaduais, na primeira gestão do Conselho, pode ser considerada um aspecto negativo, tendo em vista que esta dinâmica implicou no estabelecimento de um ritmo para a elaboração de propostas e encaminhamentos muito aquém das necessidades e expectativas da comunidade.

“...não se constituiu, de fato, enquanto sujeito nesse coletivo. Ficaram na representação formal, sem a representação política, das políticas e de avaliação dos processos que acontecem. Então não é uma participação efetiva.” (representante do setor público).

Embora reconhecendo que a experiência do Conselho Gestor estivesse em seu momento inicial e, portanto, sujeita a adequações e a algumas descontinuidades, alguns entrevistados entendem que este padrão de participação traduz o pouco envolvimento do setor público em experiências deste tipo. Trata-se, portanto, da não-efetivação dos canais de participação, por parte da administração pública.

Em seu estudo sobre a participação no âmbito de alguns dos conselhos municipais, FERNANDES & BONFIM (2005) chamam a atenção para a prevalência da liderança política determinando o papel e a dinâmica das instâncias representativas, quer pela falta de respaldo às demandas dali decorrentes, quer pelo pouco interesse em estabelecer ações integradas a fim de potencializar os recursos técnicos. Segundo estes autores, os processos de formação e estímulo a um papel mais ativo do Conselho têm forte relação com os interesses pessoais das lideranças políticas.

Do ponto de vista dos entrevistados que identificaram esta deficiência no processo

participativo, tal postura do setor público promoveu, nos representantes da sociedade civil, um descrédito e uma desmotivação. Contudo, admitem que, aos poucos, este sentimento foi sendo substituído pelo diálogo e pela articulação das lideranças em torno de seus interesses. Neste sentido, consideram que esta experiência tenha favorecido a habilidade na identificação, formulação e encaminhamento de demandas, além do estreitamento dos laços entre os conselheiros.

A falta de fiscalização, aliada a uma legislação que incentivou, muito mais do que coibiu, a ocupação desordenada da área de proteção aos mananciais produziu uma situação absolutamente insalubre. Pode-se dizer que o zoneamento econômico ecológico da APA foi um elemento preponderante na busca de um equacionamento entre o uso e ocupação do solo e a promoção da conservação e recuperação ambientais.

Contudo, apesar do zoneamento ter sido produzido participativamente, é notória a deficiência de ações oriundas das instâncias municipais e estaduais, que potencializem e integrem os precários recursos humanos e técnicos disponíveis para a região, de forma a garantir uma complementaridade capaz de prover as demandas por fiscalização, segurança e infra-estrutura. Abaixo uma fala permite evidenciar tal entendimento:

“O poder público, pressionado pela sociedade civil, como nós estamos sentados cara a cara, não tem como fugir, porque a gente se reúne, eles são obrigados a participar, não tem como fugir disso, existe as câmaras técnicas aonde eles participam. Então o poder público é pressionado pela sociedade civil. Então hoje, também pela toda uma questão ambiental do mundo, de preservação das áreas naturais do mundo hoje, o governo, seja federal, o governo seja estadual, o governo seja municipal ele é pressionado também por leis internacionais a buscarem políticas de preservação dos seus recursos naturais. Então nessa ótica, dentro da agenda vinte e um por exemplo, esse poder público através de uma sociedade civil consciente, em todos os seus setores, que conhece hoje a lei, que conhece hoje a questão ambiental, esse poder público ele é pressionado, e hoje sob pressão ele vem agindo pra que as coisas aconteçam. Mas ainda é pressão, ainda não é uma política pública de fato colocada pelo gestor público. Mas eu acho que é uma luz no final do túnel, com pressão e com muita atenção eles têm que fazer, têm que cumprir o papel deles.” {representante da sociedade civil}.

Segundo alguns entrevistados, dentre as Câmaras Técnicas da APA, a Câmara de Fiscalização destaca-se por apresentar uma atuação muito aquém da necessidade local. Referem-se, sobretudo, a ausência do poder público neste tema.

Entendem que o propósito da Câmara Técnica de Fiscalização seja o de nortear a função dos órgãos fiscalizadores, no sentido de promover, de forma integrada, ações de

conservação ambiental, em contraposição à prática repressiva.

Ressaltam ainda que, nessa Câmara, a presença do poder público é mais importante do que aquela da sociedade civil, visto que os moradores podem sofrer ameaças físicas ou outros tipos de pressão, na sua comunidade, caso atuem de forma unilateral na definição de diretrizes e ações de fiscalização.

Embora haja uma participação importante na região a partir de um canal efetivo, como é o caso do Conselho Gestor, depreende-se que a atuação do poder público esteja longe de ser pró-ativa; ou seja, não é capaz de produzir políticas públicas integradoras, ao mesmo tempo, das várias instâncias em torno das necessidades locais, num ritmo que contemple a dinâmica social. Ao contrário, as ações da administração pública, são geralmente reativas e pontuais, constituindo-se em um aspecto antes dificultador do que favorecedor da consolidação de um novo modelo de gestão territorial, pautado pela ação conjugada, ágil e participativa.

Por outro lado, esta deficiência, propicia uma motivação ao diálogo e à pactuação em torno de interesses comuns. Isto porque a maioria dos entrevistados admite que *“sozinho não se consegue nada, mas quando atuamos em bloco as coisas mudam de figura”*.

Avaliando a participação no Conselho Gestor como um todo, alguns entrevistados consideram que a mesma ainda se dá, prioritariamente, no sentido de atender interesses pontuais, do que aqueles interesses que representam o conjunto dos moradores. Exemplificam esta afirmação apontando a desarticulação entre os órgãos fiscalizadores e o *déficit* de investimentos públicos no território da APA.

Ainda com referência aos representantes do poder público, alguns entrevistados observam a existência de um comportamento variável, com tendência a um certo descompromisso perante algumas situações. Contudo, reconhecem que esta deficiência de participação e comprometimento acaba sendo contornada por outros conselheiros, quando demonstraram maior envolvimento com o processo participativo.

“Olha, tem de todos os tipos. Tem uns que fazem de conta que não é nem com eles. Vai na reunião pra poder fazer presença e tem outros que se envolvem muito. E o

legal é que os que se envolvem muito começam a criar um coceira nos que não estão fazendo nada; até porque a gente começa, entre aspas, cutucar um ou outro e envolver no processo. Então você começa a perceber que a coisa vai andando. A gente percebe que, muitas das vezes, as pessoas que vão não conseguem fazer com que o superior hierárquico perceba as dificuldades das demandas. Então, não existe uma locução entre o representante do órgão junto com o superior dele, ou então o superior dele não quer nem saber daquilo; pra ele tanto faz como tanto fez, é só mais uma demanda. A gente tem feito o que? A gente tem, dentro das APAS, criado uma situação de comprometimento. E aí esse comprometimento, a gente envia com cópia para o Departamento dele ou para a Direção dele, enfim. A gente cria um mal estar do qual a gente cobra umas ações mais pontuais. Mas existem...” (representante do setor público).

É apontada também a forma ambígua adotada por alguns representantes do setor público, ao interagir com as lideranças locais. De acordo com este entrevistado abaixo, a participação e o envolvimento dos representantes das instâncias municipais e estaduais, são maiores, à medida que a demanda apresentada não seja relativa ao órgão que representa.

[pesquisadora] “E como são encaminhadas as demandas relativas ao poder público no âmbito do Conselho Gestor?”

[entrevistado] Relativo. Acho que pimenta no olho do outro é refresco. É mais fácil encaminhar rapidamente aquilo que diz respeito ao vizinho. Eu acho que quando a questão diz respeito ao próprio órgão, não há grande motivação. Não vejo muito retorno. (representante da sociedade civil).

Outro elemento negativo, já apontado como um dos aspectos críticos do processo participativo, diz respeito a conflitos de origem étnica, que, no caso, se expressam numa hierarquização de saberes gerando exclusão de alguns setores do processo dialogical.

“sempre participava ouvindo eles falar”. (representante da sociedade civil).

Diante de tal situação, entende-se como necessário um esforço no sentido de integrar, verdadeiramente, todos os conselheiros à dinâmica do Conselho Gestor, afim de que se efetive o processo de inclusão, a troca de experiências e o aprendizado, qcaracterísticos da prática de participação social do sujeito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intuito destas considerações finais foi trazer algumas reflexões relativas à hipótese levantada nesta tese, aos seus objetivos e aos resultados advindos do trabalho de campo.

Conforme buscou-se demonstrar no decorrer do estudo, a partir do início do século XX a produção do espaço urbano vem se vinculando a um padrão de desenvolvimento que cria um descompasso entre as formas de apropriação do meio e a conservação dos recursos naturais e dos demais sistemas que dão sustentação à vida.

Nesse modelo de desenvolvimento são estruturadas não somente desigualdades sociais, mas também diferenças regionais, uma vez que a lógica do sistema econômico prioriza os investimentos voltados à reprodução do capital, em detrimento da problemática socioambiental e da manutenção da saúde humana.

No caso específico da Área de Proteção Ambiental Municipal Capivari-Monos, localizada na região de Parelheiros, extremo sul do município de São Paulo, questões como baixa renda, ocupação desordenada de áreas frágeis do ponto de vista ambiental, falta de acesso à infra-estrutura de saneamento ambiental, deficiências de fiscalização, dentre outras, vêm produzindo efeitos nefastos sobre os mananciais e as reservas de mata atlântica. Os prejuízos ambientais e sociais desta situação podem ser contabilizados em termos do comprometimento das reservas estratégicas acima referenciadas, e dos seus desdobramentos no abastecimento urbano e na saúde da população.

Fica cada vez mais evidente que esta problemática socioambiental não pode ser pensada, e muito menos resolvida, de forma unilateral, quer pelo governo estadual, quer pelo municipal. Ao contrário, impõe-se que setores da sociedade e do poder público se aliem, a fim de compreender melhor este cenário, suas determinantes e implicações.

A possibilidade de ação conjunta traz implícita a discussão e o aprofundamento do conhecimento, tanto por parte do poder público quanto da sociedade, a respeito dos

determinantes e desdobramentos das práticas sociais que comprometem, gradativamente, as adequadas condições do ambiente.

A partir do momento em que setores da administração municipal e estadual passam a atuar de forma integrada e balizados pelas demandas apresentadas pela população, de forma clara e direta, por meio de canais participativos, os recursos públicos são potencializados e os benefícios sociais destes investimentos se ampliam ao conjunto da sociedade.

Desta perspectiva, os processos de gestão territorial participativa surgem como estratégias para a promoção do uso e ocupação adequados do espaço, com ganhos para a administração pública, a sociedade, o ambiente e a saúde. Isto porque envolvem todos os atores na discussão e busca de estratégias que promovam o encaminhamento das questões locais, ao mesmo tempo em que possibilitam o compartilhamento das responsabilidades pela definição e priorização de ações e políticas públicas.

Em outras palavras, no processo de gestão territorial participativa, os atores sociais, a partir da sua inserção nos processos decisórios, influenciam as dinâmicas políticas locais, com benefícios diretos para o poder público e a população.

Tal dinâmica impõe, aos participantes, um envolvimento crescente com as questões locais, o que induz ao aprendizado, à troca de experiências, à revisão e reformulação de valores e à construção de um conhecimento coletivo sobre a problemática local. Este processo, por seu turno, recoloca o ator diante do seu cotidiano de uma forma nova, ou seja, fornece elementos para a tomada de decisão, baseada na discussão e na conciliação dos vários interesses, alicerçados por uma visão ampliada da questão.

A institucionalização de tais processos participativos imprimiu um novo repertório, não apenas para a administração pública mas para toda a sociedade. Não se tratam mais de setores e posições polarizadas mas, antes, de atores que prescindem da negociação e do consenso para obter o gerenciamento conjunto e o compartilhamento de responsabilidades na

condução de questões ligadas ao desenvolvimento socioeconômico e à conservação do ambiente.

Essa experiência de busca conjunta de alternativas para os dilemas, que dizem respeito tanto ao poder público quanto à sociedade, vem se aprimorando na direção da ampliação dos direitos sociais e da inserção de setores da sociedade nos processos decisórios.

No caso específico do Conselho Gestor da APA Municipal Capivari-Monos, a experiência de gestão participativa do território tem promovido o diálogo entre poder público e grupos sociais historicamente excluídos.

Os resultados deste estudo sinalizam na direção de um aprendizado, tanto por parte da administração pública quanto da sociedade, de formas mais adequadas de encaminhamento dos conflitos sociais no âmbito da APA Municipal Capivari-Monos. Este exercício tem promovido uma proximidade entre o poder público e a comunidade e, paralelamente, uma maior intersectorialidade entre as várias instâncias da administração pública.

Nessa dinâmica, lideranças locais passam a se reconhecer no seu território e a compreender o seu papel de agentes potencialmente modificadores da realidade. A sua participação no diagnóstico participativo, na priorização dos problemas locais e na definição das formas de encaminhamento das questões prioritárias denota a sua inserção no processo decisório.

Contudo, este processo de ampliação da participação social deve ser alicerçado pela capacitação dos representantes, seja do poder público, seja da sociedade, para o exercício da representatividade. Constatou-se que houve a capacitação dos conselheiros da sociedade civil por meio de oficinas

O resultado deste processo tem sido um avanço nas formas de expansão da cidadania e no aprimoramento do espaço público.

Desta perspectiva, compreendeu-se o Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Municipal do Capivari Monos como uma instância privilegiada para fomento da integração e conciliação dos vários interesses locais, a partir de um processo dialogical, em que setores da sociedade e da administração pública, numa dinâmica de negociação, troca de experiências e conhecimento, vêm promovendo a gestão territorial balizada por uma proposta de fortalecimento democrático.

O aspecto que fica evidenciado, a partir desse processo, é o de que os técnicos, em contato com a população, passaram a procurar formas de mobilização e encaminhamento de propostas e soluções, a partir da troca de experiências com outras regiões, atuando em rede. Esta dinâmica implicou autocapacitação destes técnicos e, conseqüentemente, o seu grau de autonomia.

O Conselho Gestor, enquanto espaço que agrega interesses públicos e privados, tem se constituído em possibilidade efetiva de vivência de conflitos e, portanto, de aprimoramento das práticas democráticas, num processo de construção de identidades coletivas e de formação de sujeitos.

Trata-se de uma vivência de criação e ampliação de espaço público positiva, condizente com a contemporaneidade e convergente para o tema da democracia participativa.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

Abric JC. A abordagem estrutural das representações sociais. In: Moreira ASP, Oliveira DC, organizadores. Estudos interdisciplinares de representação social. Goiânia: AB; 1998. p.27-38.

Abramovay R. Conselhos além dos limites. *Estud Av.* 2001; 15(43):121-40.

Andrade LMS, Romero MAB. A importância das áreas ambientalmente protegidas nas cidades [documento na Internet]. In: 11. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR); 2005; Salvador, BA [acesso em 12 out. 2006]. Disponível em: <http://www.unb.br/fau/pesquisa/sustentabilidade/pesquisadores/Alberto/curr%EDculo%20li za/1.pdf>

Araújo R. Programas de proteção de mananciais. In: Anais do Workshop: A Questão da Água nas Grandes Cidades Brasileiras. São Paulo: Escola Politécnica da USP; 2003; p. 93-102.

Bardin L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70; 1995.

Barreira IAF. *O reverso das vitrines*. Rio de Janeiro: Rio Fundo; 1992.

Bellenzani MLR. A APA Municipal do Capivari-Monos como uma estratégia de proteção aos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo [dissertação de mestrado]. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da USP; 2000.

Benevides MVM. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática; 1991.

Benevides MVM. Cidadania e democracia. *Lua Nova*. 1994; (33): 5-16.

Benevides MVM. Cidadania, direitos humanos e democracia. In: Ariento EA, coordenador. *Fronteiras do direito contemporâneo*. São Paulo: Diretório Acadêmico João Mendes Jr./Casa Viva; 2002. p. 111-32.

Bezerra MCL. *Planejamento e gestão ambiental: uma abordagem do ponto de vista dos instrumentos econômicos* [tese de doutorado]. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP; 1996.

Blanchet A.et al. *L'entretien dans les sciences sociales*. Paris: Dunod; 1985.

Bobbio E. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1987.

- Bógus CM. Participação popular em saúde: formação política e desenvolvimento. São Paulo: Annablume/FAPESP; 1998.
- Cardoso, RH. Isto é política? São Paulo: Novos Estudos CEBRAP; 1988; (20):74-80.
- Carvalho EA, organizador, Fernandes F, coordenador. Godelier : antropologia. São Paulo: Ática; 1981. (Grandes Cientistas Sociais, 21).
- Carvalho ICM. A invenção ecológica: narrativas e trajetórias da educação ambiental no Brasil. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, 2001. A política em trânsito e os trânsitos na política; p.174-212.
- Correia MVC. Que controle social? Os Conselhos de Saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; 2000.
- Costa S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP. 1994; (38):38-52.
- Cotrim BC. Potencialidades da técnica qualitativa grupo focal em investigações sobre abuso de substâncias. Rev Saúde Pública. 1996; 30(3):285-93.
- Dagnino E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Dagnino E, organizador. Política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense; 1994. p. 103-18.
- Dagnino E. Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando? In: Mato D, organizador. Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES/ Universidad Central de Venezuela; 2004. p.95-110.
- Dallari D. Direito de participação. In: Sorrentino M, coordenador. Ambientalismo e participação na contemporaneidade. São Paulo: EDUC/FAPESP; 2001. p.85-114.
- Demo P. Participação é conquista: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez; 1988.
- Dowbor L. A reprodução social – Propostas para uma gestão descentralizada. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes; 1999a.
- Dowbor L. Tendências da gestão social. Saúde Soc. 1999; 8(1):3-15.
- Dubet F. Sociologia da experiência. Lisboa: Instituto Piaget; 1994.
- Durham ER. Movimentos sociais: a construção da cidadania. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP 1984; (10):24-30.

Engels F. A origem da família, da propriedade privada e do estado. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 1987.

Fernandes ASA, Bonfim WLS. Gestão municipal e participação municipal no Brasil: dialogando entre teoria e fatos [documento na Internet]. In: 29. Encontro Anual da ANPOCS; 2005; Salvador, BA [acesso em 24 jul. 2006]. Disponível em: http://www.cultiva.org.br/textos/gestao_municipal_brasil.pdf#search=%22%22gest%C3%A3o%20municipal%20e%20participa%C3%A7%C3%A3o%20municipal%20no%20brasil%22%22

Ferreira LC. Os ambientalistas, os direitos sociais e o universo da cidadania. In: Ferreira L, Viola E, organizadores. Incertezas de sustentabilidade na globalização. Campinas: Editora da UNICAMP; 1996. p.129-42.

Giddens A. As conseqüências da modernidade. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista; 1991.

Gohn MGM. Teorias sobre os movimentos sociais. São Paulo: Loyola; 2000.

Gohn MGM. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Saúde Soc. 2004; 13(2):20-31.

Gohn MGM. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana [documento na Internet]. [acesso em 24 jul. 2006]. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/urbano/gothn.pdf>

Gouveia N. Saúde e meio ambiente nas cidades: os desafios da saúde ambiental. Saúde Soc. 1999; 8(1):49-60.

Grostein MD. Mananciais: a nova lei e as perspectivas. Debates Soc-Amb. 1997; 2(6): p.27-28.

Gutberlet J. Desenvolvimento desigual: impasses para a sustentabilidade. São Paulo: Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung; 1998. (Série Pesquisas, 14).

Habermas J. A nova in-transparência. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP; 1987; (18):103-14.

Hobsbawn E. A era das revoluções: Europa 1789-1848. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1994.

Hobsbawn E. A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras; 1995.

Jacobi PR. Equipamentos de consumo coletivos, demandas sociais e conquista da cidadania. In: Covre MLM, organizador. A cidadania que não temos. São Paulo: Brasiliense; 1986. p.95-105.

- Jacobi PR. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Revista Lua Nova*. 1993; 20:121-144.
- Jacobi PR. Ampliação da cidadania e participação: desafios na democratização da relação de poder público/sociedade civil no Brasil [tese de livre docência]. São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo; 1996.
- Jacobi PR. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. *Saúde Soc*. 1999; 8(1):31-48.
- Jacobi PR. Políticas sociais e ampliação da cidadania. Rio de Janeiro: Editora FGV; 2000.
- Jacobi PR. Cidade e meio ambiente: percepções e práticas em São Paulo. São Paulo: Annablume; 2000 a.
- Jodelet D. As representações sociais: um domínio em expansão. In: Jodelet D. Organizadora. *As representações sociais*. Rio de Janeiro: Editora EdUERJ; 2001. p.17-44.
- Lombardo MA. Ilha de calor nas metrópoles - o exemplo de São Paulo. São Paulo: Editora Hucitec; 1985.
- Lüchman LHH. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre [tese de doutorado]. Campinas: IFCH da UNICAMP; 2002.
- Magnani JGC. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS/Edusc. 17 (49):11-29; 2002.
- Marcondes MJA. Cidade e natureza: proteção aos mananciais e exclusão social. São Paulo: Studio Nobel; 1999.
- Marés CFS. Conceito e fundamento jurídico das APA's. In: *Discussão sobre áreas de proteção ambiental estaduais - APAs*. Instituto Ambiental do Paraná/GTZ. Curitiba: 1997; p.17-32.
- Maricato E. Metrópole Periférica, desigualdade social e meio ambiente. In: Iana G., Silva M. Diniz N. organizadores. *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; 2001. p.215-32.
- Minayo MCS. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec/ABRASCO; 1992.
- Minayo MCS. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: Minayo MCS, organizadora. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: Vozes; 1994. p.9-30.

- Palos CMC. Meio ambiente e saúde em Espírito Santo do Turvo-SP: um estudo das representações sociais das integrantes do movimento de mulheres [dissertação de mestrado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP; 2000.
- Palos CMC. Vozes da Cratera: representações, sentidos, significados e práticas da questão socioambiental no cenário urbano [tese de doutorado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP; 2004.
- [PMSP] Prefeitura Municipal de São Paulo. Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. Apa Capivari-Monos [documento na Internet]. [acesso em 1 dez.2004]. Disponível em: http://www.portal.prefeitura.sp.gov.br.secretarias/meio_ambiente/apa_capivari_monos/0001
- Ribeiro H. Educação ambiental e a experiência do município de São Paulo. In: Cadernos do 3º Fórum de Educação Ambiental. São Paulo: Gaia; 1995. p.145-8.
- Ribeiro H. Metropolização e globalização: problemas atuais. In: Gadelha RMAF. Globalização, metropolização e políticas neoliberais. São Paulo: EDUC; 1997. p.41-7.
- Rolnik R. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP; 1997.
- Rui S. La démocratie em débat : les citoyens face à l'action publique. Paris: Armand Colin; 2004.
- Sá CP. Representações sociais: o conceito e o estado atual da teoria. In: Spink MJ, organizadora. O conhecimento no cotidiano. São Paulo: Editora Brasileense; 1993. p. 19-45.
- Sachs I. Estratégias de transição para o século XXI. In: Bursztyn M, organizador. Para pensar o desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense; 1993. p. 29-56.
- Sader E. Quando novos personagens entram em cena. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1998.
- Santos BS. A construção multicultural da igualdade e da diferença. [Palestra proferida no VII Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado no Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro; 1995].
- Santos Jr AO. Dilemas e desafios para a governança democrática no Brasil [documento na Internet]. [acesso em 26 jul. 2006]. Disponível em: http://www.polis.org.br/seminario/dilemas_e_desafios.htm.
- Scherer-Warren I. Movimentos sociais e participação. In: Sorrentino M, coordenador. Ambientalismo e participação na contemporaneidade. São Paulo: EDUC/FAPESP; 2001. p.41-56.

- Silva RR. Acreditação de farmácias: a construção de um modelo [tese de doutorado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP; 2003.
- Silva-Sánchez SS. Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP; 2000.
- SMA/SEMPA. Vegetação significativa no município de São Paulo. São Paulo: SMA/SEMPA; 1998.
- Spink MJ. O estudo empírico das representações sociais. In Spink MJ. Organizadora. O conhecimento no cotidiano. São Paulo: Editora Brasiliense; 1993. p.85-107.
- Souza DV. As águas e o lugar: a vida e o meu refúgio [dissertação de mestrado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP; 2002.
- Souza DV, Zioni F. Novas perspectivas de análise em investigações sobre meio ambiente: a teoria das representações sociais e técnica qualitativa da triangulação de dados. Saúde Soc. 2003; 12(2):76-85.
- Souza NRS. Democracia participativa, limites e possibilidades: os conselhos gestores de políticas públicas em Curitiba. In: Anais do 8. Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais; 2004; Coimbra, Port.
- Stake RE. The art of case study research. California: Sage Publications, Inc; 1995.
- [SEADE] Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Perfil Municipal. [documento na internet]. [acesso em 30 nov. 2007]. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/>
- [SVMA] Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente. Departamento de Educação Ambiental e Planejamento. Área de Preservação Ambiental Municipal do Capivari-Monos: caracterização sócio-ambiental: relatório preliminar [relatório na Internet]. São Paulo; 1998. [acesso em 12 fev. 2005]. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br>
- [SMVMA] Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. APA Capivari Monos [documento na Internet]. [acesso em 21 jul. 2004]. Disponível em: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/meio_ambiente/apa_capivari_monos/0001
- Tambellini AM. Desafios teóricos na relação produção, ambiente e saúde. In: Porto MFS, Freitas CM, organizadores. Problemas ambientais e vulnerabilidades. Rio de Janeiro: CESTEH/ENSP/FIOCRUZ; 2002. p.22-39.
- Tatagiba L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo [documento na Internet]. [acesso em 28 out. 2006]. Disponível em:

http://scholar.google.com/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=cache:mImRbzPnqm8J:www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/partSP_Cap6.pdf+%22conselhos+municipais%22

Teixeira E. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez/ Recife: EQUIP/ Salvador: UFBA; 2002.

Touraine A. A crítica da modernidade. Petrópolis: Vozes; 1995.

Touraine A. Um novo paradigma. Petrópolis: Vozes; 2005.

Véras MPB. Trocando olhares: uma introdução sociológica da cidade. São Paulo: EDUC/Studio Nobel; 2000.

Véras MPB. Exclusão social: um problema de 500 anos: notas preliminares. In: Sawaia B, organizador. As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Rio de Janeiro: Vozes; 2001. p.27-48.

Véras MPB. DiverCidade: territórios estrangeiros como topografia da alteridade em São Paulo. São Paulo: EDUC; 2003.

Victorino IVP. Desafios da questão ambiental: as águas [dissertação de mestrado]. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; 1995.

Vieira PF. Apresentação. In: Leff E. Epistemologia ambiental. São Paulo: Cortez; 2001. p. 9-15.

Viola E. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e o seu impacto na política ambiental no Brasil, 1989-1995. In: Ferreira LC, Viola E. organizadores. Incertezas de sustentabilidade na globalização. Campinas: Editora da UNICAMP; 1996. p.15-65.

Viola E, Leis HR, Ferreira LC. Confronto e legitimação: o ambientalismo brasileiro nos anos de 1990. In: Copobiano JPR coordenador. Ambientalismo no Brasil: passado, presente e futuro. São Paulo: Instituto Socioambiental/ Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 1997 p. 27-47.

Wautier AM. Para uma sociologia da experiência: uma leitura contemporânea: François Dubet. Sociologias. 2003; 5(9):174-214.

Wolfe A, Stiefel M. A voice for the excluded: popular participation in development: utopia or necessity? London: UNRISD/Zen Books; 1994.

Zioni F. Pesquisa participante: relato e avaliação de uma experiência [tese de doutorado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP; 1994.

ANEXOS

ANEXOS

Anexo 1 – Termo de Consentimento

Anexo 2 – Roteiro para a entrevista

Anexo 3 – Lei nº 13.136 de 09 de junho de 2001
Criação da Área de Proteção Municipal Capivari-Monos

Anexo 4 – Decreto nº45.892 de 17 de maio de 2007
Regulamentação do Conselho Gestor

***Anexo 5 – Lei nº13.706 de 05 de janeiro de 2003
Estabelece o Zoneamento Ecológico-Econômico***

***Anexo 6 – Regimento Interno do Conselho Gestor da Área de
Proteção Ambiental Municipal Capivari-Monos***

***Anexo 7 – Planejamento do Conselho Gestor da Área de Proteção
Ambiental Municipal Capivari-Monos – Gestão 2005-2006***

Roteiro para as entrevistas

1. Como foi o processo de criação da APA Municipal Capivari Monos?
2. O que significou a criação da APA para você e para a região?
3. O que significa participação?
4. O que significa, para você, participar do Conselho Gestor da APA?
5. Qual é o significado de meio ambiente?
6. Existem problemas relacionados com o meio ambiente aqui na região da APA?
7. Na sua opinião, a APA tem possibilidades de contribuir para a conservação ambiental desta região?
8. Como você avalia a participação das lideranças da sociedade no Conselho Gestor?
9. Como você avalia a participação das lideranças do setor público no Conselho Gestor?
10. De quem é a responsabilidade pela conservação ambiental?
11. O que significa cidadania?
12. Existem aspectos positivos na APA e no Conselho Gestor? Quais?
13. Existem aspectos negativos na APA e no Conselho Gestor? Quais?

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da pesquisa: *Da possibilidade à ação: novas perspectivas de gestão territorial e de atuação cidadã – o caso da APA Capivari Monos*

Prezado(a) Senhor(a)

Este estudo que está sendo realizado pela pesquisadora Dilmara Veríssimo de Souza, aluna de pós-graduação, nível de doutorado, na área de concentração de Serviços de Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, tendo como orientadora a Profª Drª Fabíola Zioni, objetiva avaliar o processo de criação da Área de Proteção Ambiental (APA) Capivari-Monos no que diz respeito à participação dos diferentes segmentos sociais envolvidos, a partir de depoimentos individuais.

Também tem por finalidade contribuir para a promoção da saúde, melhoria da qualidade ambiental, ampliação do campo do conhecimento e obtenção do título de doutor em Saúde Pública.

Desta forma, solicita de V.Sa. permissão para entrevistá-lo(a) individualmente e gravar essas entrevistas, para serem posteriormente transcritas. A pesquisadora compromete-se a manter o sigilo das informações, bem como o anonimato dos nomes dos participantes. Também garante que o entrevistado pode a qualquer tempo, no decorrer do trabalho, modificar, solicitar informações, ter acesso ao material transcrito, suspender e/ou desistir da pesquisa, sem qualquer tipo de constrangimento pessoal ou profissional.

A pesquisadora compromete-se, quando solicitado, a retornar cópia do material transcrito relativo às falas individuais ou coletivas ou mesmo fornecer cópia da tese concluída; para tanto disponibilizará uma via deste documento a cada um dos participantes, na qual faz constar os dados que permitem contactá-la.

Caso o entrevistado não concorde em assinar este documento, porém aceite participar da pesquisa, somente o assinarão a entrevistadora e sua orientadora.

Por acreditar que a contribuição de todos os integrantes da pesquisa é de fundamental importância para este trabalho, desde já agradece a atenção.

De acordo:

Pesquisadora:
Dilmara Veríssimo de Souza
CPF: 791.477.398-00
Rua Desembargador Rodrigues Sette, 365 Bloco 2 apto 143, São Paulo, SP
Fone (11) 6232-5718
E-mail: dvsouza@usp.br

Orientadora:
Profª Drª Fabíola Zioni
Av.Dr. Arnaldo, 715, São Paulo, SP
Departamento de Prática de Saúde Pública
Fone (11) 3066-7794
E- mail: fabiolaz@usp.br

Nome do Entrevistado:

Telefone:

LEI N.º 13.136, de 09 de junho de 2001

Cria a Área de Proteção Ambiental Municipal do Capivari-Monos - APA Capivari-Monos, e dá outras providências.

MARTA SUPLICY, Prefeita do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 22 de maio de 2001, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

CAPÍTULO I DOS FINS

Art. 1º. Fica criada a Área de Proteção Ambiental Municipal do Capivari-Monos, estabelecidos seus limites e a sua forma de gestão.

Art. 2º. Esta área é considerada Área de Proteção Ambiental por reunir floresta de Mata Atlântica e demais formas de vegetação natural, mananciais de importância metropolitana e áreas de potencial interesse arqueológico, além do patrimônio cultural representado pelas populações indígenas.

Art. 3º. Sua criação tem por objetivos:

- I - promover o uso sustentado dos recursos naturais;
- II - proteger a biodiversidade;
- III - proteger os recursos hídricos e os remanescentes de Mata Atlântica;
- IV - proteger o patrimônio arqueológico e cultural;
- V - promover a melhoria da qualidade de vida das populações;
- VI - manter o caráter rural da região;
- VII - evitar o avanço da ocupação urbana na área protegida.

Art. 4º. A linha de divisa da APA Capivari-Monos é cartograficamente definida nos mapas que constituem o ANEXO ÚNICO desta Lei, e que correspondem às folhas 3215, 3216, 3225, 2242, 3231, 3232, 3241, 2244, 3233, 3234, 3243, 2246, 3235, 3236, 3245, 2122, do Sistema Cartográfico Metropolitano (EMPLASA), na escala 1:10.000, sendo assim descrita: inicia-se no ponto 1, de coordenadas UTM 7.357.450 e 319.150, situado no limite dos municípios de São Paulo e Embu Guaçu, seguindo então na direção leste pelo divisor de águas da sub-bacia do Ribeirão Vermelho da Guarapiranga até o ponto 2, de coordenadas UTM 7.356.700 e 322.900, continuando na direção leste, em linha irregular pelo divisor de águas das bacias hidrográficas Capivari-Monos e Guarapiranga, passando pelo ponto 3, de coordenadas UTM 7.356.900 e 324.000, seguindo ainda por este divisor até o ponto 4, de coordenadas UTM 7.356.750 e 325.450. Deste ponto segue por uma linha paralela externa distando 400 m dos divisores de águas que circundam a depressão denominada Cratera de Colônia, seguindo o limite desta linha até o ponto 5, de coordenadas UTM 7.360.800 e 328.450, situado no Reservatório Billings, seguindo

então pelo meio do canal, em direção leste, conforme coordenadas UTM 7.361.750 e 329.000; 7.361.450 e 331.000; seguindo até as coordenadas UTM 7.361.750 e 332.000; 7.362.050 e 333.000, até o ponto 6, de coordenadas UTM 7.362.050 e 333.660 no limite dos Municípios de São Paulo e São Bernardo do Campo. A partir deste ponto segue pelo limite do Município de São Paulo, na direção sul, confrontando com os municípios de São Bernardo do Campo, São Vicente, Itanhaém, Juquitiba e Embu Guaçu, até encontrar o ponto inicial 1.

CAPITULO II DOS MEIOS

Art. 5º. Fica vedado, no interior da APA Capivari-Monos, o exercício de atividades efetivas ou potencialmente degradadoras do meio ambiente, em especial:

I - a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras;

II - a disposição de resíduos sólidos classe I;

III - o despejo de efluentes não tratados;

IV - a caça;

V - quaisquer formas de pesca predatória, tais como a realizada com rede ou tarrafa.

Art. 6º. Fica vedado, no interior da APA Capivari-Monos, o exercício de atividades indutoras ou potencialmente indutoras da ocupação urbana, em especial:

I - a abertura de novas estradas;

II - a implantação e funcionamento de fábricas de blocos;

III - a fabricação e o comércio de materiais de construção.

Art. 7º. Na APA Capivari-Monos, dependerão de licenciamento ambiental as seguintes atividades:

I - o parcelamento do solo, independente de sua localização e destinação;

II - os condomínios ou qualquer forma assemelhada de divisão do solo, da qual resultem áreas definidas de propriedade ou posse, ainda que em partes ideais;

III - o movimento de terra;

IV - a supressão da cobertura vegetal;

V - o barramento ou alteração do fluxo dos corpos d'água;

VI - a disposição de resíduos sólidos classes II e III;

VII - o despejo de efluentes tratados;

VIII - a implantação e funcionamento de indústrias não poluidoras;

IX - a implantação de infra-estrutura, inclusive sanitária, nos loteamentos já existentes.

§ 1º. O licenciamento ambiental das atividades elencadas neste artigo caberá aos órgãos competentes, de acordo com o disposto na legislação estadual e municipal.

§ 2º. O licenciamento ambiental das atividades elencadas neste artigo dependerá de parecer conclusivo da Seção Técnica de Unidades de Conservação do Departamento de Educação Ambiental e Planejamento da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.

§ 3º. Os órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental das atividades elencadas neste artigo deverão atuar de forma integrada, estabelecendo fluxo de informações e mantendo o Conselho Gestor informado de todos os processos de solicitação de licenciamento.

Art. 8º. Para o parcelamento, divisão ou subdivisão do solo rural deverá ser averbada a reserva legal, da gleba original, a que se refere o artigo 16 da Lei Federal nº 4.771/65.

Parágrafo único. A área de cada lote destinada à constituição da reserva legal pode concentrar-se em um único local, sob a responsabilidade dos proprietários dos lotes, na forma do artigo 17 da citada lei federal.

Art. 9º. A supressão da cobertura vegetal não será permitida nas áreas de preservação permanente e nas áreas com restrição de uso, definidas pela legislação federal e estadual, em especial:

I - nas áreas situadas:

a) ao longo dos cursos d'água;

b) ao redor das nascentes e cursos d'água;

II - nas áreas cobertas por matas e todas as formas de vegetação nativa primária ou secundária nos estágios médio e avançado de regeneração;

III - nas áreas com declividade igual ou superior a 45º (quarenta e cinco graus);

IV - na faixa de proteção ao Reservatório Billings, definida em 100 m;

V - na faixa de proteção ao Reservatório Capivari, definida em 100 m.

Parágrafo único. A supressão da cobertura vegetal somente será admitida quando for indispensável à execução de projetos adequados à promoção do desenvolvimento sustentável na área protegida, e desde que mediante licenciamento ambiental.

Art. 10. A disposição de resíduos sólidos classe II, se legalmente permitida e indispensável para atividades de reciclagem e compostagem, deverá compreender medidas de proteção ambiental.

Art. 11. A disposição de resíduos classe III, se legalmente permitida, fica restrita aos casos de aterros destinados à recuperação de áreas degradadas, se apresentado projeto elaborado por profissional habilitado, aprovado pelo órgão competente.

Art. 12. O despejo de efluentes tratados só será permitido, mediante licenciamento, quando não implicar em alteração da classe dos corpos d'água em que forem lançados.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos corpos d'água cuja classificação não permita o lançamento de efluentes, mesmo quando tratados.

Art. 13. Serão objeto de um plano de recuperação os parcelamentos de solo já implantados nas seguintes localidades:

I - área natural tombada da Cratera de Colônia;

II - cabeceira de drenagem do Rio dos Monos, definida como a porção de sua bacia hidrográfica situada a norte da coordenada UTM 7.756.000.

Parágrafo único. Não serão permitidos novos parcelamentos de solo nas localidades citadas nos incisos I e II.

Art. 14. O Plano de Recuperação a que se refere o artigo anterior deve observar, sem prejuízo de outras diretrizes que venham a ser exigidas, as seguintes condições:

I - a coleta e condução dos efluentes líquidos para a rede pública de esgoto, quando houver;

II - a implantação de sistema de coleta, tratamento e disposição de efluentes líquidos, quando não houver rede pública próxima, observado o disposto no artigo 12;

III - a construção de fossas sépticas, quando a densidade habitacional não justificar a implantação de sistema coletivo de coleta e tratamento de efluentes líquidos;

IV - a implantação de sistema de abastecimento público de água, quando a densidade habitacional assim justificar;

V - o monitoramento da qualidade da água dos poços, quando a densidade habitacional não justificar a implantação de sistema de abastecimento público de água;

VI - a implantação de sistema de coleta e transporte de resíduos sólidos;

VII - a recuperação dos processos erosivos e de assoreamento e a implantação de medidas preventivas para evitar o desencadeamento desses processos, por meio de sistema de drenagem adequado;

VIII - a implantação de cobertura vegetal em todas as áreas terraplenadas ou desprovidas de vegetação;

IX - a execução da pavimentação das vias locais com o uso de técnicas que preservem a permeabilidade do solo;

X - a recomposição da cobertura vegetal nas margens dos corpos d'água, de acordo com o disposto no artigo 2º da Lei Federal nº 4.771/65;

XI - a remoção das edificações instaladas nas áreas definidas no artigo 9º, e em áreas de risco.

§ 1º. O plano de recuperação a que se refere este artigo deverá observar o disposto na legislação estadual específica de proteção aos mananciais da Área de Proteção e Recuperação aos Mananciais (APRMs) onde se localizem os parcelamentos.

§ 2º. Qualquer plano de recuperação de parcelamentos de solo já implantados será objeto de licenciamento, ouvido o Conselho Gestor.

Art. 15. Nas bacias hidrográficas dos rios Capivari e Monos ficam vetados novos parcelamentos de solo.

Parágrafo único. Excetuam-se do disposto no "caput" deste artigo os parcelamentos de solo para fins exclusivamente rurais e as chácaras de recreio, observado o disposto em legislação federal, estadual e municipal e exigido o licenciamento ambiental.

Art. 16. A melhoria e adequação das estradas existentes fica condicionada à aprovação do Conselho Gestor.

Art. 17. Fica proibida a coleta ou apreensão de animais silvestres no interior da APA Capivari-Monos, bem como a soltura de espécies animais exóticas.

Parágrafo único - Excetuam-se do disposto no "caput" deste artigo, a coleta ou apreensão visando a preservação e conservação das espécies, se devidamente autorizadas pelo órgão competente.

Art. 18. A utilização e o manejo do solo agrícola para atividades agrossilvopastoris devem ser compatíveis com a aptidão dos solos, adotando-se técnicas adequadas para evitar processos erosivos e a contaminação dos aquíferos pelo uso inadequado de agrotóxicos.

Art. 19. A implantação da APA Capivari-Monos será acompanhada de um programa permanente de educação ambiental, a ser desenvolvido pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente em parceria com organizações locais da sociedade civil, cuja orientação e acompanhamento caberão ao Conselho Gestor.

CAPÍTULO III

DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO

Art. 20. Fica instituído o zoneamento ecológico-econômico da APA Capivari-Monos, com a finalidade de garantir a conservação e o uso sustentado dos recursos naturais

Parágrafo único. Lei específica detalhará o zoneamento, fixando e delimitando as diversas zonas de proteção.

Art. 21. O zoneamento ecológico-econômico consiste no estabelecimento, mediante lei, após discussão e aprovação pelo Conselho Gestor da APA Capivari-Monos, de normas de uso e ocupação do solo e de manejo dos recursos naturais em zonas específicas, definidas a partir da análise de suas características ecológicas e sócio - econômicas.

Art. 22. É objetivo do zoneamento ecológico-econômico identificar as unidades territoriais que, por suas características físicas, biológicas e sócio-econômicas, e pela dinâmica de uso e contrastes internos, devam ser objetos de disciplina especial, com vistas ao desenvolvimento de ações capazes de conduzir à preservação, conservação e manutenção dos ecossistemas, ao aproveitamento sustentável do potencial produtivo e à melhoria da qualidade de vida da população. § 1º. O

zoneamento ecológico-econômico deverá estar em conformidade com o disposto na legislação estadual específica de proteção aos mananciais para as APRMs Guarapiranga, Billings e Baixada Santista, da Lei Estadual nº 9.866/97.

§ 2º. O zoneamento definirá normas e metas ambientais e sócio- econômicas a serem alcançadas através de programas de gestão ambiental.

CAPÍTULO IV DA GESTÃO AMBIENTAL

Art. 23. O gerenciamento da APA Capivari-Monos será feito de forma participativa e democrática, por um Conselho Gestor, composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil.

Art. 24. A composição do Conselho Gestor deverá atender ao princípio da participação paritária entre Poder Público e Sociedade Civil.

Art. 25. Deverão estar representados no Conselho Gestor:

I - a Secretaria Municipal das Administrações Regionais - SAR;

II - a Secretaria Municipal da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB;

III - a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente - SVMA;

IV - a Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA;

V - a Secretaria Municipal da Cultura - SMC;

VI - a Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SMA/SP;

VII - a Polícia Florestal e de Mananciais;

VIII - organizações não-governamentais ligadas à defesa do meio ambiente, com comprovada atuação na área da APA Municipal do Capivari-Monos;

IX - associações de moradores locais;

X - associações de produtores rurais, atuantes na área;

XI - associações civis profissionais, de ensino e técnico-científicas;

XII - sindicatos de trabalhadores;

XIII - setor empresarial atuante na área da APA Municipal do Capivari-Monos;

XIV - comunidade indígena.

§ 1º. Os representantes e seus suplentes terão mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos por igual período.

§ 2º. A escolha dos representantes das entidades da sociedade civil realizar-se-á por indicação dos setores representados e mediante eleição em reunião plenária das entidades.

§ 3º. A eleição dos representantes da sociedade civil, que poderão concorrer em chapas compostas por titular e suplente, dar-se-á mediante prévio cadastro das

entidades junto à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente - SVMA, obedecidas as normas baixadas por ato do titular da Pasta.

§ 4º. As decisões do Conselho Gestor terão caráter deliberativo.

§ 5º. O Poder Executivo definirá, por meio de decreto, o número de componentes do Conselho Gestor, desde que respeitada a composição disposta nesta Lei.

Art. 26. São atribuições do Conselho Gestor:

I - estabelecer normas de interesse da APA Capivari-Monos e acompanhar sua gestão;

II - estabelecer, em conjunto com a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, o Plano de Gestão da APA Municipal do Capivari-Monos;

III - aprovar, no âmbito de sua competência, planos, programas e projetos a serem implementados na APA Capivari-Monos, ou a ela relacionados;

IV - aprovar, no âmbito de sua competência, o anteprojeto de zoneamento ecológico-econômico, a ser encaminhado à Câmara Municipal, bem como suas posteriores alterações;

V - manifestar-se quanto ao licenciamento referido no artigo 7º;

VI - propor, quando necessário, a elaboração e implementação de planos emergenciais;

VII - criar ou dissolver câmaras técnicas para tratar de assuntos específicos, indicando seus respectivos membros;

VIII - aprovar os documentos e as propostas encaminhadas por suas câmaras técnicas;

IX - estimular a captação de recursos para programas na APA Capivari-Monos, através de doações, estabelecimento de convênios, dotações do Poder Público e demais formas de captação de recursos nacionais e internacionais;

X - priorizar a aplicação dos recursos provenientes das multas aplicadas na APA;

XI - promover a articulação entre órgãos governamentais, sociedade civil e organizações não-governamentais, visando atender aos objetivos desta lei;

XII - fazer gestões junto aos Municípios contíguos a esta APA, de forma a contribuir para que suas ações integrem os objetivos a que se refere esta Lei;

XIII - gerenciar a alocação de recursos humanos provenientes de aplicação de penas criminais alternativas;

XIV - gerenciar o cumprimento das medidas provenientes da substituição de penalidades pecuniárias;

XV - avaliar o cumprimento dos programas, planos, projetos e ações pertinentes a esta APA;

XVI - elaborar Relatório de Qualidade Ambiental da APA periodicamente, com base no zoneamento ecológico-econômico, a fim de conferir maior clareza aos atos da

Administração Pública, bem como avaliar a eficácia e subsidiar as ações dos poderes Executivo e Legislativo no âmbito municipal;

XVII - rever o Plano de Gestão Ambiental com a periodicidade que vier a ser definida por este Conselho Gestor;

XVIII - definir e aprovar seu regimento interno, estabelecendo as atribuições de seus membros.

Parágrafo único. As decisões do Conselho Gestor deverão estar articuladas às deliberações dos Subcomitês de Bacia Hidrográfica Cotia-Guarapiranga e Billings-Tamanduateí e do Comitê da Baixada Santista.

Art. 27. O Plano de Gestão Ambiental a que se refere o inciso II do artigo 25 deverá incluir os seguintes programas:

I - de educação ambiental;

II - de promoção e difusão de tecnologias que visem a sustentabilidade das atividades agropecuárias e agroflorestais;

III - de ecoturismo, estabelecendo normas e parâmetros para esta atividade;

IV - de pesquisa e incentivo às atividades agroflorestais de baixo impacto, capazes de coexistir com a Mata Atlântica e demais formas de vegetação, visando promover alternativas sustentáveis de geração de renda às populações residentes;

V - de levantamento florístico e fitossociológico nas áreas de vegetação nativa;

VI - de inventário faunístico e aplicação de atividades de manejo da fauna local;

VII - de recuperação das áreas degradadas;

VIII - de levantamento e cadastramento fundiário da área;

IX - de estabelecimento de um sistema de medidas compensatórias e incentivos para implantação e adequação das atividades e dos planos e programas dispostos nesta lei;

X - de fiscalização e controle ambiental;

XI - De levantamento e zoneamento arqueológico da área;

XII - de sistematização e divulgação das informações.

Parágrafo único. O Plano de Gestão deverá ser revisto com periodicidade a ser definida pelo Conselho Gestor.

CAPÍTULO V DO CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Art. 28. A fiscalização ambiental da APA Capivari-Monos, no âmbito municipal, será exercida pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente - SVMA, sem prejuízo das instâncias de fiscalização já existente e atuantes na área.

§ 1º. Os agentes de controle ambiental da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente - SVMA detêm poder de polícia para fiscalizar e tomar outras providências que se fizerem necessárias para a implementação desta Lei.

§ 2º. A fiscalização da APA Capivari-Monos pelos órgãos municipais e estaduais dar-se-á de forma articulada e contará com a participação da sociedade civil.

Art. 29. A SVMA poderá credenciar representantes de organizações não-governamentais de cunho ambientalista, com atuação comprovada na área, para atuar como auxiliares de fiscalização, desde que aprovado pelo Conselho Gestor.

CAPÍTULO VI DAS INFRAÇÕES

Art. 30. Constitui infração toda a ação ou omissão, voluntária ou não, que importe inobservância de determinações legais à proteção ambiental na APA Capivari-Monos.

Art. 31. A apuração ou denúncia de qualquer infração dará origem à formação de processo administrativo.

Art. 32. O auto de infração será lavrado pela autoridade ambiental competente que houver constatado a ocorrência de transgressão às prescrições desta Lei.

Parágrafo único. Do auto de infração deverá constar expressamente o prazo de defesa, que não poderá ser inferior a 5 (cinco) dias.

Art. 33. Os servidores são responsáveis pelas declarações que fizerem nos autos de infração, sendo passíveis de punição por falta grave, em caso de falsidade ou omissão dolosa, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Art. 34. O infrator será notificado para ciência da infração e das penalidades correspondentes:

I - pessoalmente;

II - por meio do seu representante legal ou preposto, pelo correio, via Aviso de Recebimento - AR, no caso de recusa em reconhecimento da penalidade;

III - por edital, se estiver em local incerto ou não sabido.

Parágrafo único. O edital referido no inciso III deste artigo será publicado na Imprensa Oficial do Município, considerando-se efetivada a notificação 5 (cinco) dias após a publicação.

Art. 35. Apresentada ou não a defesa, ultimada a instrução do processo, a autoridade competente proferirá a decisão final, intimando o infrator.

Art. 36. Mantida a decisão condenatória, total ou parcial, caberá recurso para o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES, no prazo de 10 (dez) dias da intimação ou ciência.

Art. 37. Esgotados os recursos administrativos, o infrator deverá efetuar o pagamento da multa no prazo de 10 (dez) dias, independentemente de notificação.

§ 1º. O valor estipulado da pena de multa cominada no auto de infração será corrigido pelos índices oficiais em vigor na data do pagamento.

§ 2º. O não recolhimento da multa, dentro do prazo fixado neste artigo, implicará sua inscrição em dívida ativa e demais cominações contidas na legislação municipal.

Art. 38. Aplicam-se às infrações dispostas nesta Lei as penalidades previstas na Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

CAPÍTULO VII

DAS PENALIDADES

Art. 39. A pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que infringir qualquer dispositivo desta Lei, seus regulamentos e demais normas pertinentes, independentemente da reparação do dano ou de outras sanções civis ou penais, fica sujeita às seguintes penalidades:

I - advertência por escrito, em que o infrator será notificado para fazer cessar a irregularidade, sob pena de imposição de outras sanções administrativas, civis ou penais;

II - multa de R\$ 2.819,00 (dois mil, oitocentos e dezenove reais) a R\$ 281.900,00 (duzentos e oitenta e um mil e novecentos reais), com atualização conforme o § 6

(do art. 41 desta Lei;

III - suspensão das atividades, até correção das irregularidades, salvo os casos reservados à competência da União;

IV - interdição de local;

V - perda ou restrição dos incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Município;

VI - apreensão do produto, bem como de instrumentos, apetrechos e equipamentos de qualquer natureza utilizados na prática de infrações, ou cujo porte seja proibido pela legislação vigente;

VII - embargo;

VIII - demolição;

IX - fechamento administrativo;

X - proibição na participação em licitação e contratação com órgãos públicos.

§ 1º. As penalidades previstas neste artigo serão objeto de especificação em regulamento, de forma a compatibilizar a penalidade com a infração cometida, levando-se em consideração sua natureza, gravidade e consequência para a coletividade, podendo ser aplicadas a um mesmo infrator, isolada ou cumulativamente.

§ 2º. Responderá pelas infrações quem, por qualquer modo, as cometer, concorrer para sua prática, ou delas se beneficiar.

Art. 40. As infrações serão classificadas de acordo com a seguinte gradação:

- I - leves;
- II - graves;
- III - muito graves; e
- IV - gravíssimas.

Parágrafo único. Na classificação das infrações constantes no "caput" deste artigo deverão ser consideradas:

- I - a extensão do dano;
- II - a possibilidade de recuperação;
- III - a reincidência do agente;
- IV - o risco para a segurança, para a saúde pública e para a biota.

Art. 41. Na fixação do valor, quando da imposição de penalidades de multa prevista no inciso II do art. 39 desta Lei, deverão ser observados os seguintes parâmetros:

- I - infrações leves - multa de R\$ 2.819,00 (dois mil, oitocentos e dezenove reais) a R\$ 28.190,00 (vinte e oito mil, cento e noventa reais);
- II - infrações graves - multa de R\$ 28.191,00 (vinte e oito mil, cento e noventa e um reais) a R\$ 112.760,00 (cento e doze mil, setecentos e sessenta reais);
- III - infrações muito graves - multa de R\$ 112.761,00 (cento e doze mil, setecentos e sessenta e um reais) a R\$ 197.330,00 (cento e noventa e sete mil, trezentos e trinta reais);
- IV - infrações gravíssimas - multa de R\$ 197.331,00 (cento e noventa e sete mil, trezentos e trinta e um reais) a R\$ 281.900,00 (duzentos e oitenta e um mil e novecentos reais).

§ 1º. A multa poderá ser aplicada diariamente, até que seja sanado o dano, com limite máximo de 90 (noventa) dias.

§ 2º. As multas poderão ter sua exigibilidade suspensa, por prazo determinado, quando o infrator, por termo de compromisso aprovado pela autoridade competente, comprometer-se a corrigir e interromper a degradação ambiental.

§ 3º. Cumpridas as obrigações assumidas pelo infrator, nos termos do parágrafo anterior, a multa poderá ser reduzida em até 90% (noventa por cento) do seu valor.

§ 4º. As penalidades pecuniárias, mediante solicitação do infrator, poderão ser transformadas em obrigação de executar medidas de interesse para a proteção e educação ambiental, em consonância com os planos e programas estabelecidos para a APA Capivari-Monos.

§ 5º. A autoridade competente poderá julgar extinta, após oitiva do Conselho Gestor, a penalidade, ou determinará, em caso de não cumprimento das medidas, o pagamento da multa em seu valor integral.

§ 6 .A partir do exercício de 2002, inclusive, os valores das multas de que trata este artigo serão atualizados, em 1(de janeiro de cada exercício, pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção desse índice, será adotado outro criado por legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 42. A suspensão da atividade ou a interdição total ou parcial do local será imposta, de imediato, nos casos de perigo iminente à saúde pública e ao meio ambiente.

§ 1º. Concomitantemente com a interdição poderá ser imposta pena de cassação de licença ou fechamento administrativo.

§ 2º. Mediante pedido do interessado, desde que cessadas as condições que deram causa à aplicação da penalidade, as restrições poderão ser suspensas.

Art. 43. As penas de embargo e demolição poderão ser impostas concomitantemente no caso de empreendimentos em execução ou executados sem a licença ambiental exigida, ou em desacordo com a licença concedida.

Art. 44. Considerada a natureza da infração, poderão ser impostas penas acessórias que proíbam ou suspendam a concessão de subvenções ao infrator ou que o proíba de celebrar contratos com a Administração Pública Municipal, bem como participar de licitações, durante o prazo de 5 (cinco) anos.

Parágrafo único - Caso o infrator mantenha contrato com a Administração Municipal, será suspensa a sua execução até a reparação do dano.

Art. 45. Das penalidades impostas por esta Lei, caberá recurso ao Secretário do Verde e do Meio Ambiente, protocolado na própria Pasta.

§ 1º. O prazo para recorrer é de 10 (dez) dias corridos, a partir da data de publicação do ato no Diário Oficial do Município.

§ 2º. O recurso não terá efeito suspensivo e será apreciado sucessivamente pelo Diretor do órgão competente e pelo Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente, que proferirá decisão final.

§ 3º. Fica facultado ao CADES avocar o conhecimento do recurso, mediante requerimento escrito e fundamentado por Conselheiro.

Art. 46. Esgotados os recursos administrativos, os autos dos processos administrativos resultantes da apuração de infrações a esta Lei deverão ser encaminhados à Procuradoria do Município para a tomada das medidas legais e judiciais cabíveis, e uma cópia deles deve ser enviada ao Ministério Público, para a avaliação da existência ou não de crime ambiental.

CAPÍTULO VIII DOS RECURSOS FINANCEIROS

Art. 47. A Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente - SVMA destinará recursos para a implantação e manutenção da APA Capivari-Monos, sem prejuízo de outras fontes.

Art. 48. Os órgãos e entidades da Administração Municipal devem prever em seus orçamentos recursos financeiros para a execução de planos, programas e ações necessários para o cumprimento do disposto nesta Lei.

Art. 49. O produto da arrecadação das multas previstas nesta Lei constituirá receita, devendo ser empregada na APA, especificamente em projetos de recuperação ambiental, de educação ambiental, de pesquisa, de incentivo às atividades sustentáveis e de recuperação de áreas degradadas.

§ 1º. A recuperação de áreas degradadas inclui a remoção e o reassentamento de moradias situadas em áreas de preservação permanente e em áreas de risco nos casos previstos no inciso XI do artigo 14.

§ 2º. O Conselho Gestor priorizará a aplicação dos recursos previstos neste artigo.

Art. 50. Complementarmente, o Poder Executivo poderá captar recursos internacionais visando garantir o desenvolvimento sustentável e a preservação da APA Capivari-Monos, mediante prévio parecer do seu Conselho Gestor.

CAPÍTULO IX DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 51. A Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente - SVMA, de forma articulada com outros órgãos e instituições competentes, instrumentará e intensificará a fiscalização da APA Capivari-Monos no período que antecede a regulamentação do zoneamento ecológico-econômico.

Art. 52. O Conselho Gestor será implantado em prazo máximo de 60 (sessenta) dias após a promulgação desta Lei.

Art. 53. O zoneamento ecológico-econômico será instituído por lei específica, no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias após a promulgação desta Lei.

CAPÍTULO X DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 54. Será implementado um sistema educativo de demarcação territorial da APA Capivari-Monos.

Art. 55. A Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente - SVMA deverá dar ampla publicidade ao estabelecido nesta Lei, em especial às populações afetadas.

Art. 56. As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 57. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 09 de junho de 2001, 448º da fundação de São Paulo.

MARTA SUPLICY, PREFEITA

ANNA EMILIA CORDELLI ALVES, Secretária dos Negócios Jurídicos

JOÃO SAYAD, Secretário de Finanças e Desenvolvimento

STELA GOLDENSTEIN, Secretária Municipal do Meio Ambiente

Publicada na Secretaria do Governo Municipal, em 11 de junho de 2001

RUI GOETHE DA COSTA FALCÃO

Pesquisa de Legislação Municipal

DECRETO Nº 45892

DECRETO Nº 45.892, DE 17 DE MAIO DE 2005

Dispõe sobre a estrutura, funcionamento e composição do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Municipal do Capivari-Monos - APA Capivari-Monos, pertencente ao Município de São Paulo.

JOSÉ SERRA, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei,

CONSIDERANDO que a Área de Proteção Ambiental Municipal do Capivari-Monos constitui, nos termos do artigo 185 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, espaço especialmente protegido;

CONSIDERANDO o disposto na Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e no Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, bem como na Lei Municipal nº 13.136, de 9 de junho de 2001, quanto ao Conselho Gestor da APA Capivari-Monos;

CONSIDERANDO que o Poder Público Municipal vem incentivando a colaboração dos diversos segmentos da sociedade civil com vistas ao aprimoramento das ações de sua competência,

D E C R E T A:

Art. 1º. O Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental do Capivari-Monos - APA Capivari-Monos, previsto no Capítulo IV da Lei Municipal nº 13.136, de 9 de junho de 2001, observará, quanto à sua estrutura, funcionamento e composição, as regras estabelecidas neste decreto.

Art. 2º. O Conselho Gestor será composto de forma paritária, por 20 (vinte) representantes, sendo 10 (dez) do Poder Público e 10 (dez) da sociedade civil, assim definidos:

I - 1 (um) representante de cada um dos seguintes órgãos do Poder Público:

a) Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente - SVMA;

b) Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras - SMSP;

c) Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB;

d) Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA;

- e) Secretaria Municipal de Cultura - SMC;
- f) Guarda Civil Metropolitana - GCM, da Coordenadoria de Segurança Urbana da Secretaria do Governo Municipal - SGM;
- g) Departamento de Licenciamento e Fiscalização do Uso do Solo Metropolitano - DUSM, da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo - SMA;
- h) Instituto Florestal - IF, da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo - SMA;
- i) Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP;
- j) Comando de Policiamento Ambiental - CPAmb, do Estado de São Paulo;

II - 1 (um) representante de cada uma das seguintes entidades da sociedade civil:

- a) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs ou organizações não-governamentais ligadas à defesa do meio ambiente e com comprovada atuação na APA Capivari-Monos;
- b) OSCIPs ou organizações não-governamentais ligadas à defesa do meio ambiente;
- c) associações de moradores locais, situadas no Distrito de Marsilac, com atuação na APA Capivari-Monos e sede no seu interior;
- d) associações de moradores locais, situadas no Distrito de Parelheiros, com atuação na APA Capivari-Monos e sede no seu interior;
- e) associações civis profissionais de ensino e técnico-científicas;
- f) sindicatos de trabalhadores;
- g) Comunidades Indígenas Guarani localizadas no perímetro da APA Capivari-Monos;

III - 3 (três) representantes do setor privado, com comprovada atuação na área da APA Capivari-Monos, sendo:

- a) 1 (um) do setor agrícola;
- b) 1(um) do setor de turismo;
- c) 1 (um) do setor empresarial.

Parágrafo único. Cada representante referido neste artigo terá 1 (um) suplente.

Art. 3º. Os representantes dos órgãos das Administrações Municipal e Estadual e seus suplentes serão designados pelo Prefeito, mediante indicação dos Titulares dos respectivos órgãos.

Art. 4º. Os representantes da sociedade civil e respectivos suplentes serão designados pelo Prefeito, mediante indicação das entidades mencionadas nos incisos II e III do artigo 2º deste decreto, observado o disposto nos §§ 2º e 3º do artigo 25 da Lei Municipal nº 13.136, de 2001.

Art. 5º. As funções dos membros do Conselho Gestor serão consideradas de relevante interesse público, vedada, porém, sua remuneração a qualquer título.

Art. 6º. O Conselho Gestor da APA Capivari-Monos terá a seguinte estrutura:

I - Plenário;

II - Presidente;

III - Coordenador da Sociedade Civil;

IV - Assessor Técnico;

V - Secretário Executivo;

VI - Câmaras Técnicas.

§ 1º. O Plenário será composto por todos os membros do Conselho Gestor escolhidos, indicados e designados na forma deste decreto, os quais terão direito a voz e a voto.

§ 2º. O Conselho Gestor da APA Capivari-Monos será presidido por funcionário público lotado em SVMA, com titulação de nível superior, comprovada experiência na área ambiental e designado pelo Titular dessa Pasta.

§ 3º. Os representantes das entidades da sociedade civil escolherão, dentre seus pares, um Coordenador para representá-los externamente, atuando como interlocutor legítimo perante o Poder Público e as comunidades locais da APA Capivari-Monos, mediante deliberação previamente acordada em reunião do Conselho Gestor.

§ 4º. O Plenário do Conselho Gestor escolherá, dentre os representantes das organizações não-governamentais ligadas à defesa do meio ambiente ou dos órgãos de meio ambiente referidos no artigo 2º deste decreto, um Assessor Técnico, incumbido de dar suporte técnico às ações do Presidente e do Secretário Executivo do Conselho.

§ 5º. O Secretário Executivo será eleito pelo Plenário, podendo ser um dos representantes referidos nos incisos I ou II do artigo 2º deste decreto.

§ 6º. As Câmaras Técnicas serão criadas por deliberação do Plenário.

Art. 7º. O Presidente do Conselho Gestor terá por atribuições:

I - representar o Conselho Gestor da APA Capivari-Monos, podendo, nos casos excepcionais previstos no seu Regimento Interno, delegar essa função, mediante portaria, a funcionário público que atenda aos requisitos do § 2º do artigo 6º deste decreto;

- II - convocar e presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias;
- III - anunciar a ordem do dia, bem como determinar a execução das deliberações do Plenário, por meio do Secretário Executivo;
- IV - resolver as questões de ordem nas reuniões do Plenário;
- V - providenciar, por solicitação de membro do Conselho Gestor, o credenciamento de pessoas e entidades públicas ou privadas para participar das reuniões do Conselho, com direito a voz e sem direito a voto;
- VI - votar, como membro do Conselho Gestor, e exercer o voto de qualidade e desempate;
- VII - adotar medidas de caráter emergencial, submetendo-as ao conhecimento do Conselho, em reunião extraordinária do Plenário, convocada imediatamente após a ocorrência do fato;
- VIII - convocar reuniões extraordinárias do Plenário, quando necessário;
- IX - em caso de ausência ou impedimento do Secretário Executivo nas reuniões do Conselho, indicar, dentre os membros presentes, um substituto.

§ 1º. Os membros do Conselho Gestor poderão solicitar ao Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente a substituição de Presidente que não atenda ao disposto neste artigo e ao Regimento Interno do Conselho.

§ 2º. A solicitação de substituição do Presidente deverá ser fundamentada e aprovada por 2/3 (dois terços) dos membros do Conselho Gestor ou por todos os representantes da sociedade civil.

Art. 8º. Caberá ao Secretário Executivo:

- I - promover a convocação das reuniões, organizar a sua realização e a ordem do dia, bem como secretariar e assessorar o Conselho Gestor e as Câmaras Técnicas;
- II - adotar as medidas necessárias ao funcionamento do Conselho Gestor e ao atendimento de suas deliberações, sugestões e propostas;
- III - redigir a ata das reuniões, publicando-as;
- IV - publicar as decisões do Conselho Gestor, divulgando-as na região;
- V - promover, a partir das deliberações do Plenário, a articulação com os órgãos do Poder Público, entidades privadas, OSCIPs, organizações não-governamentais e outros segmentos;
- VI - realizar, com a assessoria de SVMA, o cadastramento das entidades representativas da sociedade civil.

Art. 9º. As reuniões do Conselho Gestor serão públicas, com pautas preestabelecidas no ato da convocação e realizadas em local de fácil acesso.

§ 1º. As reuniões ordinárias deverão ser convocadas com antecedência mínima de 15 (quinze) dias.

§ 2º. As reuniões extraordinárias poderão ser convocadas pelo Presidente ou pelos demais conselheiros, desde que aprovado por 1/3 (um terço) dos representantes do Conselho Gestor, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas.

Art. 10. A convocação dos representantes do Poder Público e da sociedade civil para a reunião de posse e instalação do Conselho Gestor será feita mediante publicação de edital no Diário Oficial do Município de São Paulo com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

Art. 11. Após a reunião de posse e instalação, o Conselho Gestor terá 30 (trinta) dias para aprovação de seu Regimento Interno, podendo ser prorrogado por igual período pelo Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente.

Parágrafo único. O Regimento Interno será aprovado por, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) mais 1 (um) dos membros do Conselho Gestor.

Art. 12. A participação dos representantes do Conselho Gestor implica direito a voz e a voto nas decisões, com sistemática a ser definida em seu Regimento Interno.

Art. 13. SVMA oferecerá o necessário suporte técnico-administrativo para a constituição do Conselho Gestor, sem prejuízo da colaboração dos demais órgãos e entidades nele representados.

Art. 14. SVMA poderá estabelecer normas complementares para a fiel execução das disposições deste decreto, especialmente em relação ao processo de cadastramento das entidades representativas da sociedade civil.

Art. 15. Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogados os Decretos nº 41.396, de 21 de novembro de 2001, e nº 41.946, de 24 de abril de 2002.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 17 de maio de 2005, 452º da fundação de São Paulo.

JOSÉ SERRA, PREFEITO

EDUARDO JORGE MARTINS ALVES SOBRINHO, Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente

Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 17 de maio de 2005.

ALOYSIO NUNES FERREIRA FILHO, Secretário do Governo Municipal

LEI Nº 13.706, DE 05 DE JANEIRO DE 2003

Estabelece o Zoneamento Ecológico-Econômico, doravante denominado Zoneamento Geo-Ambiental, da Área de Proteção Ambiental Municipal do Capivari-Monos.

MARTA SUPLICY, Prefeita do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 10 de dezembro de 2003, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

CAPÍTULO I

ZONEAMENTO GEO-AMBIENTAL

Art. 1º - O Zoneamento Ecológico-Econômico, doravante denominado Zoneamento Geo-Ambiental, da Área de Proteção Ambiental Municipal do Capivari-Monos – APA Capivari-Monos, instituído pela Lei nº 13.136, de 09 de junho de 2001, fica estabelecidos nos termos desta lei.

Parágrafo único – O Zoneamento Geo-Ambiental da APA Capivari-Monos compreende as seguintes zonas:

I – Zona de Regime Legal Específico - ZRLE

II – Zona de Vida Silvestre – ZVS

III – Zona de Conservação e Uso Sustentado dos Recursos Naturais - ZUS

IV – Zona de Uso Agropecuário - ZUA

V – Zona de Requalificação Urbana - ZRU

VI – Zona Especial de Proteção e Recuperação do Patrimônio Sócio-Ambiental, Paisagístico e Cultural do Astroblema “Cratera de Colônia” - ZEPAC

VII- Zona de Interesse Turístico, Histórico e Cultural - ZITHC

CAPÍTULO II

ZONA DE REGIME LEGAL ESPECÍFICO – ZRLE

Art. 2º. A Zona de Regime Legal Específico - ZRLE, compreende as Unidades de Conservação existentes ou que vierem a ser criadas, terras indígenas ou outras situações especiais de proteção ambiental.

Parágrafo único - A Zona de Regime Legal Específico terá regulamentação própria e Plano de Manejo específico para cada uma dessas Unidades ou áreas especí-

ais, conforme disposto no Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, instituído pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de Julho de 2000.

CAPÍTULO III

ZONA DE VIDA SILVESTRE - ZVS

Art. 3º. A Zona de Vida Silvestre compreende porções de território de grande importância para a proteção dos recursos hídricos e da biodiversidade, tais como as planícies aluviais, os remanescentes significativos de Mata Atlântica delimitados nesta Lei e ainda as cabeceiras dos cursos d'água de especial interesse para o abastecimento hídrico.

§ 1º - A ZVS é destinada à preservação integral da biota e dos recursos hídricos.

§ 2º - As áreas classificadas como ZVS são preferenciais para a criação de novas Unidades de Conservação de Proteção Integral e Reservas Particulares do Patrimônio Natural

Art. 4º. Na ZVS são permitidos,

I - Pesquisa científica;

II - Atividades de educação ambiental;

III - Excursionismo, excetuado o campismo;

IV - Atividades de manejo agroflorestal sustentável, devidamente licenciadas pelos órgãos competentes.

Art. 5º. Na ZVS são vedados:

I – atividades industriais;

II – atividades minerárias;

III – instalações destinadas a necrópoles;

IV – instalações para o tratamento e a disposição de resíduos sólidos de qualquer natureza;

V – loteamentos de qualquer natureza;

VI – parcelamento do solo, exceto remembramento;

VII – remoção da cobertura vegetal;

VIII – atividade agropecuária, exceto manejo agroflorestal sustentável.;

IX – novas construções, excetuadas as obras e edificações destinadas à proteção dos mananciais, ao saneamento básico, à regularização de vazões com fins múltiplos, ao controle de cheias e à utilização de águas para lazer, irrigação de horti-

ças e geração de energia e abastecimento público, conforme o disposto nos Arts. 8º e 10º da Lei Estadual nº 1172, de 17 de Novembro de 1976.

CAPITULO IV

ZONA DE CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTADO DOS RECURSOS NATURAIS – ZUS

Art. 6º. A Zona de Conservação e Uso Sustentado dos Recursos Naturais - ZUS - compreende áreas nas quais poderá ser admitido o uso moderado e auto-sustentado da biota, regulado de modo a assegurar a manutenção dos ecossistemas naturais.

Art. 7º. Na Zona de Conservação e Uso Sustentado dos Recursos Naturais são permitidas:

I – Atividades e empreendimentos turísticos;

II – Atividades de manejo agroflorestal sustentável; devidamente licenciadas pelos órgãos competentes.

III – Chácaras e sítios de lazer;

IV – As atividades permitidas em ZVS;

V – A exploração de água mineral, conforme Código de Águas Minerais, Decreto-Lei Federal nº 7.841, de 8 de Agosto de 1945.

VI – Uso institucional voltado a atividades educativas

Parágrafo Único – Será permitida a implantação de infra-estrutura necessária ao desenvolvimento das atividades econômicas previstas neste artigo.

Art. 8º- Para o parcelamento do solo destinado aos fins previstos no inciso III do artigo 7º desta lei, será exigido o lote mínimo de 10.000 m2 (dez mil metros quadrados), desde que averbada a Reserva Legal.

Parágrafo Único – O parcelamento do solo dependerá de parecer conclusivo da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, ouvido o Conselho Gestor.

Art. 9º. Na Zona de Conservação e Uso Sustentado dos Recursos Naturais são tolerados os empreendimentos, obras ou atividades regulares existentes na data da publicação desta Lei.

Art. 10º. Na Zona de Conservação e Uso Sustentado dos Recursos Naturais são vedadas:

- I – atividades industriais;
- II – atividades minerárias, excetuada a exploração de água mineral;
- III – instalações destinadas a necrópoles;
- IV – instalações para o tratamento e a disposição final de resíduos sólidos de Classes I e II;
- V – o parcelamento do solo para fins urbanos;
- VI – remoção da cobertura vegetal;
- VII – atividade agropecuária intensiva.

Parágrafo único: - Excetua-se do disposto no inciso IV deste artigo, exclusivamente, as instalações indispensáveis às atividades de reciclagem e compostagem, observadas medidas de proteção ambiental.

CAPÍTULO V

ZONA DE USO AGROPECUÁRIO - ZUA

Art. 11º. A Zona de Uso Agropecuário – ZUA - compreende as áreas aptas à produção agropecuária e à extração mineral, onde houver interesse na manutenção e promoção dessas atividades.

Parágrafo Único – A ZUA é destinada a promover o desenvolvimento sustentável das comunidades habitantes da APA, mediante a utilização e o manejo do solo agrícola para atividades agrossilvopastoris e minerárias de maneira compatível à aptidão dos solos, adotando-se técnicas adequadas para evitar processos erosivos e contaminação dos aquíferos.

Art. 12 º. Na Zona de Uso Agropecuário são permitidos:

- I – uso agropastoril;
- II – piscicultura;
- III – agroindústria familiar
- IV – uso institucional, comercial e serviços locais diversificados;
- V – empreendimentos turísticos;
- VI – chácaras e sítios de lazer;
- VII – atividades minerárias, desde que com Plano de Recuperação aprovado pelos órgãos competentes;
- VIII - atividades e instalações religiosas e culturais;

IX - usos e atividades permitidos em ZVS e ZUS.

Art. 13º - Para o parcelamento do solo destinado aos fins previstos no inciso VI do artigo 12 desta lei, será exigido o lote mínimo de 7.500 m² (sete mil e quinhentos metros quadrados), desde que averbada a Reserva Legal.

Parágrafo Único: O parcelamento do solo dependerá de parecer conclusivo da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, ouvido o Conselho Gestor.

Art. 14º. Na ZUA serão vedados:

I – utilização de agrotóxicos e outros biocidas acima ou em contradição com as especificações técnicas vigentes;

II – atividade pastoril e agrícola sem a utilização de práticas de conservação do solo;

III - instalações destinadas a necrópoles;

IV – atividades de terraplenagem, mineração, dragagem e escavação que venham causar danos irreparáveis ao meio ambiente;

V – instalações para o tratamento e a disposição final de resíduos sólidos de Classes I e II;

VI – o parcelamento do solo para fins urbanos.

Parágrafo único - excetuam-se do disposto no inciso V deste artigo, exclusivamente, as instalações indispensáveis para atividades de reciclagem e compostagem, observadas medidas de proteção ambiental.

CAPÍTULO VI

ZONA DE REQUALIFICAÇÃO URBANA - ZRU

Art. 15º. A Zona de Requalificação Urbana – ZRU compreende os núcleos urbanos e assentamentos adensados dos Distritos de Marsilac e Parelheiros, ocupados por população de baixa renda, abrangendo favelas e loteamentos precários regulares e irregulares.

Parágrafo único - As Zonas de Requalificação Urbana são destinadas à recuperação urbanística, regularização fundiária, saneamento ambiental, manutenção e requalificação das habitações existentes, incluindo a implantação de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local, observado o disposto na Lei 13.136, de 2001 e nos Planos Diretores Estratégico e Regional de Parelheiros.

Art. 16º. Na ZRU poderão ser implantados edificações, equipamentos e serviços relacionados aos usos previstos no artigo anterior.

Art. 17º . Os assentamentos habitacionais situados em ZRU deverão ser objeto de Plano de Recuperação de Interesse Social - PRIS, o qual deverá incluir, no mínimo, as condições previstas no artigo 14 da Lei nº 13.136, de 2001.

Art. 18º: O Plano de Recuperação de Interesse Social - PRIS - deverá incluir a remoção das construções situadas em área de preservação permanente e em áreas de risco, e, necessariamente, o reassentamento dos moradores para áreas adequadas situadas em ZEIS 4 ou outros programas habitacionais existentes para esse fim.

Parágrafo único - o reassentamento poderá se dar, quando possível, dentro do perímetro da própria ZRU, em terrenos aptos para essa finalidade.

CAPÍTULO VII

ZONA DE INTERESSE TURÍSTICO, HISTÓRICO E CULTURAL – ZITHC

Art. 19º. A Zona de Interesse Turístico, Histórico e Cultural – ZITHC compreende áreas destinadas à preservação, recuperação e manutenção do patrimônio histórico, artístico e arqueológico, podendo se configurar como sítios, edifícios isolados ou conjuntos de edifícios.

Art. 20º. As Zonas de Interesse Turístico, Histórico e Cultural deverão ser objeto de um Plano de Recuperação do Patrimônio Histórico, que poderá contemplar também a recuperação ambiental, quando for o caso.

Art. 21º. Nas ZITHC são permitidos os seguintes usos:

I - residencial unifamiliar;

II - comércio e serviços locais, respeitados o disposto na Lei 13.136, de 2001, e nos Planos Diretores Estratégico e Regional de Parelheiros;

III - atividades e instalações religiosas e culturais;

IV - equipamentos e serviços de apoio ao turismo.

Art. 22º . Na ZITHC são vedados:

I - novos parcelamentos do solo;

II - o adensamento dos parcelamentos existentes;

III - instalações destinadas a necrópoles.

CAPÍTULO VIII

ZONA ESPECIAL DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL, PAISAGÍSTICO E CULTURAL DO ASTROBLEMA “CRATERA DE COLÔNIA” – ZEPAC

Art 23º – A Zona Especial de Proteção e Recuperação do Patrimônio Ambiental, Paisagístico e Cultural do Astroblema “Cratera de Colônia” - ZEPAC compreende situações específicas diferenciadas, para as quais ficam previstos:

I – a recuperação e proteção integral dos ecossistemas da “Cratera de Colônia” que apresentem suas características naturais preservadas na data da publicação desta Lei;

II – a manutenção e qualificação das áreas nas quais, na data da publicação desta lei, sejam desenvolvidas atividades agropecuárias, com vistas à minimização dos impactos ambientais decorrente dessa atividade;

III- a preservação de preenchimento sedimentar, com profundidade estimada de 430,00 (quatrocentos e trinta) metros, portadora de evidências dos paleoclimas com significativo valor científico para o estudo do Período Quaternário e das oscilações globais;

IV – a preservação da estrutura geomorfológica circular da depressão, correspondente a planície central e as colinas circundantes;

V – A recuperação e preservação dos cursos d’água que compõem a drenagem da cratera;

VI – A recuperação e preservação da várzea do Ribeirão Vermelho da Billings, tributário do braço Taquacetuba.

VII – A recuperação sócio-ambiental das porções ocupadas pelos assentamentos habitacionais existentes, delimitados por suas coordenadas geográficas no Anexo 1 como Área de Recuperação Ambiental, lançadas em mapa constante do Anexo 2, ambos integrantes desta lei, mediante instalação de infraestrutura urbana, equipamentos sociais, áreas de lazer e regularização fundiária, garantindo-se o controle sobre qualquer adensamento populacional.

Parágrafo único – A recuperação sócio-ambiental a que se refere o inciso VII deste artigo deverá contemplar, também, a valorização cênico-paisagística da área do território da cratera.

CAPÍTULO IX DAS ÁREAS ESPECIAIS

Art. 24º - Na APA Capivari-Monos, ficam definidas as seguintes áreas especiais, independentemente de sua localização:

I – Áreas de Recuperação Ambiental;

II – Áreas de Preservação Permanente.

ÁREAS DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL - ARAs

Art. 25º - As Áreas de Recuperação são ocorrências localizadas de usos ou ocupações que exijam intervenções de caráter corretivo, independentemente de sua localização, compreendendo assentamentos habitacionais ainda não adensados, desprovidos de infra-estrutura de saneamento ambiental e causadores de impactos, bem como as áreas degradadas, previamente identificadas pelo Poder Público, em relação as quais serão exigidas dos responsáveis ações de recuperação imediata do dano ambiental.

Parágrafo primeiro – a recuperação dessas áreas referidas no “caput” deste artigo será objeto de Plano de Recuperação de Interesse Social - PRIS ou Plano de Recuperação Ambiental - PRAM, conforme o caso.

Art. 26º - Na recuperação das áreas referidas no artigo 25 desta lei, deverá ser considerado especialmente:

I – as condições estabelecidas no artigo 14 da Lei 13.136, de 2001;

II - A revegetação das áreas de preservação permanente;

III - A contenção de processos erosivos;

IV - A disposição de resíduos sólidos e efluentes líquidos;

V - A minimização dos impactos sobre os recursos hídricos.

Art. 27º. As Áreas de Recuperação Ambiental, uma vez recuperadas, serão reequadradas em uma das zonas definidas nesta lei.

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APPs

Art. 28º - As Áreas de Preservação Permanente – APP compreendem, independentemente de sua localização, as florestas e demais formas de vegetação natu-

ral, definidas no Art. 2º da Lei Federal 4.771, de 15 de Setembro de 1965 – Código Florestal, situadas:

I - ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto, em faixa marginal cuja largura mínima será:

a) de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

II - ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

III - nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

IV - no topo de morros, montes, montanhas e serras;

V - nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45° (quarenta e cinco graus), equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

CAPÍTULO X

DAS ATIVIDADES PRÉ-EXISTENTES

Art. 29 – Os empreendimentos, obras ou atividades pré-existentes deverão ser, quando não conformes, objeto de adaptação com vistas à sua adequação às normas desta lei.

Art. 30º - A adaptação a que se refere o artigo 29 deverá considerar:

I - A compatibilidade dos usos com os permitidos em cada zona;

II - A recuperação, quando necessária, das áreas de preservação permanente;

III - A recuperação dos processos erosivos;

IV - A adequada disposição dos resíduos sólidos e dos efluentes líquidos.

Art. 31 - Os proprietários de empreendimentos, obras ou atividades enquadradas no artigo 29 terão prazo de 1 (um) ano, a contar da data de publicação desta Lei, para protocolar na Secretaria do Verde e do Meio Ambiente pedido de adaptação.

Parágrafo Único : A Secretaria do Verde e do Meio Ambiente poderá, ouvido o Conselho Gestor, baixar normas específicas referentes à adaptação dos referidos empreendimentos, obras ou atividades.

Art. 32 - As atividades citadas nos artigos 5º e 6º da Lei 13.136, de 2001, não são passíveis de adaptação.

CAPÍTULO XI

DA GESTÃO

Art. 33 - Nos termos do Art. 23 da Lei 13.136, de 2001, a gestão da APA Capivari-Monos caberá ao Conselho Gestor, composto por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, instituído pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e com o Decreto nº 41.396, de 21 de novembro de 2001, no que couber.

Art. 34 - O Plano de Gestão Ambiental deverá incluir os seguintes programas:

I - educação Ambiental;

II - promoção e difusão de tecnologias que visem a sustentabilidade das atividades agropecuárias e agroflorestais;

III - turismo sustentável, com o estabelecimento de normas e parâmetros para esta atividade;

IV - pesquisa e incentivo às atividades agroflorestais de baixo impacto, capazes de coexistir com a Mata Atlântica e demais formas de vegetação, visando promover alternativas sustentáveis de geração de renda às populações residentes;

V - levantamento florístico e fitossociológico nas áreas de vegetação nativa;

VI - inventário faunístico e aplicação de atividades de manejo da fauna local;

VII - recuperação das áreas degradadas;

VIII – levantamento e cadastramento fundiário da área;

IX - estabelecimento de sistema de medidas compensatórias e de incentivos para implantação e adequação das atividades, dos planos e programas dispostos nos termos desta lei;

X - fiscalização e controle ambiental;

XI - levantamento e zoneamento arqueológico da área;

XII - sistematização e divulgação das informações.

Art. 35 - A Administração Municipal deverá prover recursos humanos, financeiros e materiais para a execução do Plano de Gestão e para o adequado funcionamento do Conselho Gestor da APA Capivari-Monos.

CAPÍTULO XI

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 36 - Na Zona de Uso Agropecuário deve ser observado o disposto no Art. 170, da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 – Plano Diretor Estratégico, em especial o seu inciso II, relativo à substituição progressiva do uso de agrotóxicos pela agricultura orgânica.

Art. 37 - Deverá ser dada ampla publicidade às disposições desta lei, em especial no interior da APA Capivari-Monos.

Art. 38 - O mapa do Zoneamento Geo-Ambiental e a definição dos perímetros das zonas e áreas de recuperação ambiental constam, respectivamente, dos anexos 2 e 1.

Art. 39 - As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 40º. Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 5 de janeiro de 2004, 450º da fundação de São Paulo.

MARTA SUPPLY, PREFEITA

LUIZ TARCISIO TEIXEIRA FERREIRA, Secretário dos Negócios Jurídicos

LUIZ CARLOS FERNANDES AFONSO, Secretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico

CELSONO FRATESCHI, Secretário Municipal da Cultura

ADRIANO DIOGO, Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente

Publicada na Secretaria do Governo Municipal, em 5 de janeiro de 2004.

RUI GOETHE DA GOSTA FALCÃO, Secretário do Governo Municipal

CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL DO CAPIVARI-MONOS

REGIMENTO INTERNO

De acordo com Lei Municipal Nº13.136 de 09/06/2001

CAPÍTULO I – CONSTITUIÇÃO, OBJETIVOS E ATRIBUIÇÕES.

Art. 1º-O Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Municipal – APA - do Capivari-Monos, criado no Capítulo IV da Lei Municipal Nº13.136 de 09/06/2001 e regulamentado pelo Decreto Municipal Nº 45.892 de 17/05/2005 têm por objetivo promover o gerenciamento participativo e integrado da referida APA às diretrizes das políticas nacional, estadual e municipal do meio ambiente.

Art.2º - São atribuições deste Conselho Gestor:

- I** – estabelecer normas de interesse desta APA e acompanhar sua gestão;
- II** – estabelecer, em conjunto com a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, o Plano de Gestão desta APA;
- III** - aprovar, no âmbito de sua competência, planos, programas e projetos a serem implementados nesta APA, ou a ela relacionados;
- IV** - aprovar, no âmbito de sua competência, o anteprojeto de zoneamento ecológico-econômico, a ser encaminhado à Câmara Municipal, bem como suas posteriores alterações, quando necessárias;
- V** - manifestar-se quanto ao licenciamento referido no art. 7º da Lei 13.136/01;
- VI** -propor, quando necessário, a elaboração e a implementação de planos emergenciais;
- VII** - criar ou dissolver câmaras técnicas para tratar de assuntos específicos, competindo-lhe indicar seus membros;
- VIII** - discutir e votar textos de documentos e de propostas que lhe forem encaminhadas pelas câmaras técnicas;
- IX** - estimular a captação de recursos para programas nesta APA, através de doações, estabelecimento de convênios, dotações do Poder Público e demais formas de captação de recursos nacionais e internacionais.
- X** - priorizar e sugerir a forma e os procedimentos para a aplicação dos recursos provenientes das multas aplicadas na APA; de acordo com o disposto pelo regulamento do Fundo Municipal do Meio Ambiente,
- XI** - promover a articulação entre órgãos governamentais, sociedade civil e organizações não-governamentais, ensejando esforços para o entrosamento entre essas entidades, visando atender aos objetivos desta lei;
- XII** - fazer permanentes gestões junto aos Municípios contíguos a esta APA,de forma a contribuir para que suas ações integrem os objetivos a que refere esta Lei;
- XIII** - gerenciar a alocação de recursos humanos provenientes de aplicação de penas criminais alternativas, dentro da área protegida;
- XIV** - gerenciar o cumprimento das medidas provenientes da substituição de penalidades pecuniárias, dentro da área protegida;
- XV** - avaliar e opinar sobre o cumprimento dos programas, planos, projetos e ações pertinentes a esta APA;
- XVI** - elaborar Relatório de Qualidade Ambiental desta APA, sempre que for necessário, com base no zoneamento ecológico-econômico;
- XVII** - rever o Plano de Gestão Ambiental a cada dois anos.

CAPÍTULO II - OS ÓRGÃOS E OS MEMBROS DO CONSELHO GESTOR E SEU FUNCIONAMENTO

CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL DO CAPIVARI-MONOS

Art.3º - O Conselho será integrado por órgãos e entidades da administração pública municipal e estadual e por entidades da sociedade civil organizada, conforme estabelecido pelo art. 1º do Dec. 45.892/05, e terá a seguinte estrutura:

I - Plenário do Conselho;

II - Secretaria Executiva;

III - Câmaras Técnicas.

§1º - Com o objetivo de subsidiar suas atribuições, o Plenário do Conselho Gestor instituirá Câmaras Técnicas, de caráter consultivo, provisórias ou permanentes, e estabelecerá, em cada caso, os produtos desejados;

§2º - As Câmaras Técnicas terão apoio da Secretaria Executiva, podendo convidar pessoas e entidades para o cumprimento de seus objetivos.

§3º - As Câmaras Técnicas estabelecerão sua forma de funcionamento e escolherão dentre seus membros um coordenador.

Art.4º - O Conselho Gestor, conforme estabelecido no art.1º do Dec. 45.892/05, será composto por 40 membros titulares e suplentes, assim distribuídos:

I - 06 representantes titulares e 06 representantes suplentes de órgãos e entidades do Município;

II - 04 representantes titulares e 04 representantes suplentes de órgãos e entidades do Estado;

III - 10 representantes titulares e 10 representantes suplentes de entidades da sociedade civil organizada.

§1º - Cada membro suplente assumirá, na ausência do titular, todas as atribuições e tarefas que estiverem sob seu encargo.

§2º - Terão direito a voto os membros titulares e, na ausência destes, os seus respectivos suplentes, perfazendo um total de 20 votos.

§3º - Os representantes definidos nos inc.I II e III deste art. e os seus respectivos suplentes serão indicados conforme disposto nos art.1º, 2º e 3º do Dec. 45.892/05.

§4º - A Secretaria Executiva do Conselho Gestor solicitará, oportunamente, a todas as entidades integrantes do Conselho Gestor que indiquem seus representantes.

§5º - Os representantes aludidos no inciso III serão chamados a se cadastrarem pela Secretaria Executiva do Conselho Gestor, que coordenará a eleição dos representantes da sociedade civil, no prazo de 90 dias antes do pleito;

§6º - A Secretaria Executiva do Conselho Gestor divulgará, no Diário Oficial do Município, utilizando também meios eletrônicos, o período, que não será inferior a 90 dias, o local e a documentação necessária para o cadastramento da sociedade civil.

§7º - As funções dos membros do Conselho não serão remuneradas, sendo, porém, consideradas como serviço público relevante.

§8º - Os representantes aludidos nos inc.I, II e III poderão ser substituídos a qualquer tempo pelas entidades que os designaram, desde que a referida substituição seja devidamente formalizada, mediante carta assinada por seu representante legal e encaminhada à Secretaria Executiva do Conselho.

§9 - Em caso de extinção de qualquer das entidades contidas nos inc.I e II deste art., no prazo de 15 dias, a Secretaria Executiva solicitará à entidade que lhe suceder a indicação de seus representantes.

§10 - Em caso de extinção de qualquer das entidades contidas no inciso III deste art. o suplente assumirá a titularidade e caberá à Secretaria Executiva realizar no respectivo setor nova eleição para indicar novo suplente no prazo de 60 dias.

§11 - A eleição dos representantes da sociedade civil e a indicação dos representantes governamentais serão realizadas a cada 02 anos, podendo ser respectivamente reeleitos ou indicados novamente por uma vez.

CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL DO CAPIVARI-MONOS

CAPÍTULO III

DA PRESIDÊNCIA, ASSESSOR TÉCNICO, SECRETÁRIA EXECUTIVA E DOS MEMBROS DO PLENÁRIO.

Art.5º - As reuniões do Conselho Gestor serão públicas e suas decisões divulgadas na região, de acordo com critérios que atinjam a maior publicidade e que tenham o menor custo financeiro, a critério do que for determinado pelo Presidente.

Art.6º - O Conselho Gestor escolherá entre seus pares um Presidente e um Assistente Técnico, que exercerão o mandato pelo período de 2 anos, permitida uma reeleição.dentre os representantes mencionados no inciso artigo 6º §2º do Decreto Municipal Nº45.892 de 17 de maio de 2005

Art.7º - O Conselho Gestor escolherá entre seus pares titulares um responsável pela Secretaria Executiva do Conselho Gestor.

Parágrafo único – Cabe à Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, em conjunto com o órgão ou entidade que for escolhido para a Secretaria Executiva, prover pessoal e meios para sua atuação.

Art.8º - Ao Presidente do Conselho cabem as seguintes funções:

I - presidir as reuniões do plenário;

II - representar o Conselho, ativa ou passivamente, podendo delegar a representação em casos excepcionais;

III - redigir a Ordem do Dia, bem como determinar a execução das deliberações do Plenário, através da Secretaria Executiva;

IV - resolver as questões de ordem nas reuniões do Plenário;

V - credenciar, a partir de solicitações dos membros do Conselho, pessoas ou entidades, públicas ou privadas, para participar de cada reunião, com direito a voz e sem direito a voto;

VI - votar como membro do Conselho Gestor, e exercer o voto de qualidade e desempate; (art.7 inciso VI – Decreto 45.892 de 18/05/2005).

VII - tomar medidas de caráter emergencial, submetendo-as à homologação em reunião extraordinária do Plenário, convocada imediatamente à ocorrência do fato;

VIII - convocar reuniões extraordinárias do Plenário, quando necessário;

IX - em caso de ausência ou impedimento do Secretário Executivo nas reuniões do Conselho, indicar, dentre os membros titulares presentes, um substituto;

Art.9º - Caberá ao Assistente Técnico, desde que seja da SVMA, uma vez que o SNUC determina que a SVMA detém a presidência substituir o Presidente em todos os seus impedimentos e suas ausências.

Art.10º - Ao Secretário Executivo compete coordenar a Secretaria Executiva, exercendo as seguintes funções e atividades:

I - promover a convocação das reuniões, organizar a Ordem do Dia, secretariar e assessorar as reuniões do Conselho;

II - adotar medidas necessárias ao funcionamento do Conselho Gestor e ao atendimento de suas deliberações, sugestões e propostas;

III - redigir a ata das reuniões, publicando-as;

IV - dar publicidade às decisões do Conselho Gestor, divulgando para toda a população da região;

V - organizar e divulgar com presteza as deliberações do Plenário, especialmente aos membros do Conselho;

VI - promover, a partir das deliberações do Plenário, a articulação com os órgãos do poder público, entidades privadas, OSCIPS, organizações não governamentais e outros segmentos;

CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL DO CAPIVARI-MONOS

VII – realizar, com assessoria de SVMA, o cadastramento das entidades representativas da Sociedade civil.

Art.11 – Aos membros do Conselho, com direito a voto, compete:

I - discutir e votar as matérias submetidas ao Conselho;

II - apresentar propostas e sugerir matérias para apreciação do Conselho, resguardado o direito ao anonimato;

III - pedir vistas de documentos ou de processos, colocados em votação, ou não, devendo opinar sempre por escrito em 5 dias após a vista concedida com a entrega do processo requerido;

IV - solicitar ao Presidente a convocação de reuniões extraordinárias, justificando seu pedido formalmente;

V - propor inclusão de matéria estranha à Ordem do Dia já agendada, bem como priorizar assuntos dela constantes;

VI - requerer votação secreta;

VII - fazer constar em ata seu ponto de vista discordante, ou do órgão que representa, quando julgar relevante;

VIII - indicar pessoas ou representantes de entidades públicas ou privadas, para participar de reuniões do Conselho, com direito a voz e sem direito a voto;

IX - propor a criação de Câmaras Técnicas;

X - votar e ser votado para cargos previstos neste Regimento.

CAPÍTULO IV

DAS REUNIÕES E DOS PROCEDIMENTOS

Art. 12-O Conselho deverá reunir-se ordinariamente em Reunião Plenária, no mínimo 06 vezes por ano, e, extraordinariamente, quando convocado pelo Presidente ou por deliberação do Plenário.

Parágrafo único – O Presidente, na primeira reunião plenária ordinária do ano, divulgará e aprovará o cronograma anual, contendo as datas e os horários das reuniões ordinárias.

Art.13 – Fica facultado às entidades membro do Conselho, em caso de impedimento do representante titular e de seu suplente, nomeados pela portaria de designação em vigor, comparecerem a uma determinada Reunião Plenária, encaminhar substituto para esta e apenas esta reunião, com direito a voz e voto, desde que a substituição seja formalizada através de carta encaminhada ou endereço eletrônico fornecido pelos atuais Conselheiros à Secretaria Executiva até imediatamente antes do início da reunião.

Parágrafo único – a substituição do representante oficial fica limitada a quatro vezes ao ano, contando-se as reuniões ordinárias e as extraordinárias.

Art.14 – Além dos indicados pelos membros do Conselho Gestor, terão direito a voz, sem voto:

I - participantes credenciados pelos chefes dos Poderes Executivos e dos Poderes Legislativos do Estado e do Município de São Paulo;

II - membros de Conselhos do Município ligados à questão ambiental e membros do Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema);

III - Membros do Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Hídricos, em especial seus participantes do Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e seus SubComitês e do Comitê de Bacia Hidrográfica da Baixada Santista.

IV - todo e qualquer cidadão previamente cadastrado antes do início de cada reunião.

Parágrafo único – O Presidente do Conselho Gestor estabelecerá o número máximo de inscritos e o tempo máximo de cada pronunciamento, de modo a permitir que todos os

CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL DO CAPIVARI-MONOS

credenciados possam ter acesso à palavra, sem interferir na Ordem do Dia, a ser apreciada e votada, o que é prioritário.

Art.15 – As convocações para as reuniões do Conselho serão feitas com antecedência mínima de 15 dias, no caso de reuniões ordinárias, e de 72 horas para as reuniões extraordinárias.

§1º- O convite para cada reunião indicará expressamente a data, hora e local em que será realizada a reunião e conterá a Ordem do Dia.

§ 2º- A divulgação da convocatória será feita mediante encaminhamento, protocolado e ou endereço eletrônico fornecido pelos atuais Conselheiros à Secretaria Executiva, aos membros do Conselho e, se possível, através dos meios de comunicação da região.

Art.16 – As reuniões do Conselho serão abertas ao público e deverão contar com a presença de, no mínimo, ½ (metade) mais um dos seus membros, para serem instaladas.

Parágrafo único – A verificação do quorum deverá se dar até 30 minutos após o horário de convocação, mediante uma lista que registrará a presença de cada membro, identificando-o por meio da respectiva assinatura.

Art.17 – Abertos os trabalhos, verificada a existência de quorum para a instalação, o Presidente e o Secretário Executivo procederão às comunicações e informações de interesse do Plenário, passando-se, em seguida, à composição da pauta a partir das matérias constantes da Ordem do Dia, previamente comunicada aos conselheiros e às que vierem a ser incluídas nos termos do parágrafo primeiro deste artigo.

§1º - A inclusão de matéria de caráter urgente e relevante, pelo Presidente ou por qualquer membro do Conselho, não constante da Ordem do Dia, dependerá de aprovação da maioria simples dos votos dos membros do Conselho presentes na reunião em que for feita a proposta.

§2º - O Presidente velará para que a Ordem do Dia seja integralmente apreciada, discutida e votada e propiciará o direito de voz por tempo limitado, para que as reuniões possam ser eficazes e eficientes, dentro de tempo razoável.

Art.18 – O Presidente, por solicitação justificada de qualquer membro do Conselho, poderá determinar a inversão da Ordem do Dia para discussão e votação das matérias nela constantes e adiar, por deliberação do Plenário, a discussão e votação de qualquer matéria submetida ao Conselho, desde que seja relevante o motivo.

Art.19 – As deliberações do Conselho serão tomadas com a presença mínima, em Plenário, de ½ (metade) mais um dos membros e por maioria simples dos presentes, observadas as disposições deste Regimento.

Parágrafo único – As votações serão nominais.

Art.20 – As reuniões deverão, sempre que possível, ser gravadas, ficando as fitas à disposição por um ano, na Secretaria Executiva.

Parágrafo único – A critério do plenário, poderá ser requerida gravação para a reunião subsequente.

Art.21 – O Regimento Interno poderá ser modificado ou alterado pelo Conselho, mediante a apresentação de proposta que o altere ou reforme, assinada por no mínimo 05 membros titulares.

§1º - As propostas de alteração do Regimento serão apresentadas nas reuniões ordinárias.

§2º - O quorum mínimo para deliberar as alterações do Regimento será de 50% mais um dos membros do Conselho, tendo, no mínimo, 50 % dos membros de cada segmento, definidos nos três incisos do art.4º, presentes à votação.

§3º - Para a deliberação de alteração do regimento, não será aceita a substituição referida no art.13.

CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL DO CAPIVARI-MONOS

Art.22 – O Conselho poderá solicitar informações e pareceres dos órgãos públicos, cujas atuações interfiram, direta ou indiretamente, na APA.

Art.23 – A Secretaria Executiva zelarà para que os órgãos e entidades representados neste Conselho mantenham sua representação nas reuniões ordinárias, extraordinárias, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho criados por este Conselho, mediante os seguintes procedimentos:

I - Após duas faltas consecutivas de o representante titular e de seu suplente, sem justificativa, caberá à Secretaria Executiva informar, por escrito, ao órgão ou entidade representada das ausências de seus representantes.

II - Caso o titular e o suplente faltem a 4 reuniões consecutivas em 1 ano, ou a 25% das reuniões em igual período, sem prévia justificativa à Secretaria Executiva, esta solicitará à entidade ou órgão representado que substitua seus representantes.

III - A Secretaria Executiva solicitará a substituição de Conselheiro Titular ou Conselheiro Suplente que tenham recebido condenação criminal transitada em julgado por crime contra a administração pública, ambiental, o patrimônio, hediondo, eleitoral ou por ato de improbidade reconhecida publicamente.

§1º - Apenas para a hipótese de ato de improbidade reconhecida publicamente, a perda do mandato deverá ser discutida em reunião pública, com o quorum de 70%.

§2º - As justificativas das ausências devem ser feitas por escrito, através de qualquer meio idôneo, à Secretaria Executiva.

Art.24 – Todo e qualquer caso omissos desse Regimento deverá ser discutido e votado em qualquer reunião plenária deste Conselho, sempre que necessário.

Art.25 – Este Regimento entrará em vigor na data de sua publicação ordenada pelo Presidente do Conselho Gestor, no Diário Oficial do Município.

Planejamento Conselho Gestor da APA Capivari - Monos -Consolidação

Durante os anos de 2005 e 2006 o Conselho Gestor da APA Capivari-Monos esteve envolvido em um processo de planejamento, iniciando pela definição do papel e missão do próprio Conselho. No ano de 2006 foram realizadas oficinas, envolvendo conselheiros e liderança convidadas, para a definição e mapeamento dos principais problemas e dos projetos e ações em andamento, buscando-se identificar em que medida os projetos em andamento respondem aos problemas levantados, quais as lacunas e a partir daí traçar as diretrizes para as ações do Conselho e de suas Câmaras Técnicas.

Em abril de 2007 o Conselho, reunindo todos os participantes das oficinas realizadas, organizou um seminário onde foram definidas as prioridades. Dentre todas os os problemas e projetos anteriormente selecionados, foram definidos os que o Conselho deve encampar - ou seja, assumir a responsabilidade direta pela viabilização - e os que o Conselho deve apoiar - ou seja, questões cuja resolução não é atribuição direta do Conselho, mas é de interesse para a gestão da APA.

As tabelas a seguir mostram o resultado desse seminário, descrevendo as ações que o Conselho encampa e as que apóia, bem como as estratégias para tanto. As responsabilidades foram definidas entre as Câmaras Técnicas já existentes e o Corpo Executivo, sendo proposta inclusive a criação de novas Câmaras Técnicas, bem como a ampliação das existentes.

O presente documento é o legado da atual gestão do Conselho para a próxima, a ser empossada em outubro do corrente. Algumas das questões priorizadas já foram encaminhadas, algumas ações estão em andamento e outras ainda não foram iniciadas. Espera-se que os novos conselheiros analisem, validem e complementem as prioridades e estratégias definidas, e dêem continuidade à tarefa de implantar aquilo que foi planejado, agregando às prioridades definidas as novas demandas que certamente surgirão.

Maria Lucia Ramos Bellenzani
Presidente do Conselho Gestor da APA Capivari-Monos

Planejamento Conselho Gestor da APA Capivari - Monos -Consolidação

Ações encampadas e propostas de encaminhamento

QUESTÕES/ PROJETOS	Local	Estratégias/ Encaminhamento	Responsáveis	Status
PDT- Programa de Desenvolvimento do Turismo (Parceria SEBRAE e AECOTUR	APA toda	Solicitar ao Sebrae a apresentação dos resultados do PDT. Pautar apresentação do PDT no Conselho Gestor Interface com SPTURIS e Séc. Trabalho	Corpo Executivo (solicitação ao Sebrae) Câmara Técnica de Turismo (acompanhamento)	Evento lançamento do PDT 10/11 14 hs,cumpre essa função. Enquanto isso CT Turismo acompanha PDT.
TAC Furnas – Projeto de Educação Ambiental	APA toda	Câmara Técnica de Educação Ambiental acompanhar passo a passo a execução do projeto por FURNAS. Enviar ofício à FURNAS e Ministério Público conforme deliberado pelo Conselho em 2006 SPPA – <i>Telma</i> passa a integrar a Câmara Técnica de Ed Ambiental.	Corpo Executivo: apresentar Termo de Referência à Câmara Técnica de Educação Ambiental. Oficiar FURNAS.	Foi enviado o ofício para FURNAS. Licitação do programa EA por Furnas iminente
Regulamentação ZEPECs	APA toda	Criar Grupo de Trabalho para fazer a regulamentação das ZEPECs, sob coordenação da Secretaria Municipal de Cultura e participação da SEMPLA, SVMA e Subprefeitura entre outros.	Conselheiro representante da Secretaria Municipal de Cultura.	Não avançou.
Oficialização ruas Marsilac	Bacia CM	Verificar junto à Subprefeitura como proceder (formalização do pedido, documentação)	Corpo Executivo, ACOEMA, Subprefeitura de Parelheiros.	Não avançou.

Planejamento Conselho Gestor da APA Capivari - Monos -Consolidação

QUESTÕES/ PROJETOS	Local	Estratégias/ Encaminhamento	Responsáveis	Status
Saneamento na Vila de Eng. Marsilac	Bacia Capivari-Monos	Finalizar (consolidar) levantamento de campo. Elaborar projetos de captação de recursos Chamar reunião com MP/SVMA/SMA/SABESP SPPA, para viabilizar na prática.	C.T. Saneamento (levantamento e elaboração de projetos) Corpo Executivo do Conselho (articular)	Finalizado o levantamento, foi elaborado termo de referência para a contratação de projeto executivo, enviado para a SABESP. Há o compromisso de a SABESP fornecer o material para a construção das fossas, a CT está fazendo gestões para que custeie também o projeto executivo. Reunião será feita após resposta da Sabesp quanto ao custeio do projeto executivo.
Revitalização Evangelista de Souza (Pólo Ecoturístico)	Bacia Capivari-Monos	Reunião com Secretário Eduardo Jorge para definir estratégias quanto à apropriação da área pela PMSP. Rearticulação do Grupo de Trabalho. Contratação de projeto executivo para reforma dos imóveis da fase 1 do Pólo.	Corpo Executivo do Conselho e SVMA/ Divisão de Unidades de Conservação	Descobriu-se que a área pertence realmente à RFFSA. Encaminhado ofício solicitando reunião visando cessão da área.
Coopercral	Bacia Billings	Fazer junto à Coopercral um diagnóstico da situação atual e perspectivas da cooperativa, para embasar a elaboração de projetos para CONFEMA e FEHIDRO.	Conselheiro Marcelo Cardoso (ISA) e Oswaldo Landgraf Jr (SVMA),SPPA. Criar GT na Câmara Técnica de Saneamento.-	Foi envolvido o NGD Sul da SVMA,. Têm sido realizadas reuniões com a LIMPURB. Necessário atualizar informações
Monitoramento águas (Sabesp monitora - ?- 12 pontos na APA/ projeto SOS Mata Atlântica	APA toda	Oficiar SOS Mata Atlântica para apresentar os resultados do monitoramento. Oficiar Sabesp solicitando resultados do monitoramento. A partir daí Conselho define encaminhamento.	Corpo Executivo do Conselho	Não avançou

Planejamento Conselho Gestor da APA Capivari - Monos -Consolidação

QUESTÕES/ PROJETOS	Local	Estratégias/ Encaminhamento	Responsáveis	Status
Melhoria das estradas vicinais	APA toda	Tema deve ser entendido como uma <u>política pública</u> para toda a APA. Criação de um <u>Grupo de Trabalho</u> (GT) para analisar e revisar o documento “Plano de Recuperação das Estradas Vicinais da APA Capivari-Monos”(documento do Conselho). Articular reunião com o Subprefeito de Parelheiros para entregar o documento revisado, apontando as atuais necessidades de recuperação de estradas na APA. Grupo Técnico deverá acompanhar as obras que executadas pela prefeitura	Sra. Leila Matajs : articular o GT, chamando os responsáveis pela elaboração do Plano Corpo executivo do Conselho: articular reunião com Subprefeito após revisão do Plano.	Não avançou. Discutir na primeira reunião da nova gestão a ampliação da CT Sanemanto para CT Infraestrutura, incluindo saneamento (água, esgoto e lixo), melhoria viária e tudo o que se refere à infraestrutura. ,
Diagnóstico das áreas degradadas por mineração	APA toda	Criação de um Grupo de Trabalho (GT) para levantamento das áreas junto ao CPRN, verificando a situação de cada área. Conforme o resultado, encaminhar para CT Fiscalização.	Conselheiros Oswaldo Landgraf (SVMA) e Marcelo Cardoso (ISA)	Propor à nova gestão do Conselho inserir na Câmara Técnica de Fiscalização.
Ações para coibir desmatamento/ Extração de plantas/ caça – <u>Melhoria da fiscalização</u>	APA toda	Pautar o assunto em reunião ordinária do Conselho, convocando os órgãos responsáveis (SVMA, SPPA, Polícia Ambiental, DUSM, GCM). A partir daí rearticular C.T. Fiscalização	Presidência do Conselho	Câmara Técnica de Fiscalização foi rearticulada , sob a coordenação do DUSM.
Falta de demarcação da ampliação das terras indígenas	Terras Indígenas Tenondé Porá e Krukutu	Produzir documento ao Ministério Público Federal, reiterando o apoio do Conselho Gestor e perguntando sobre a atual situação. Marcar reunião com Secretário Eduardo Jorge e comunidade Guarani	Presidência do Conselho	Não avançou. Propor à nova gestão do Conselho a rearticulação da Câmara Técnica de populações tradicionais.

Planejamento Conselho Gestor da APA Capivari - Monos -Consolidação

QUESTÕES/ PROJETOS	Local	Estratégias/ Encaminhamento	Responsáveis	Status
Moradia precária (falta material para casas tradicionais)	Terra Indígena Tenondé Porá e Krukutu	Tratar do assunto na reunião com o Secretário Eduardo Jorge	Presidência do Conselho	Não avançou. Propor à nova gestão do Conselho a rearticulação da Câmara Técnica de populações tradicionais
Solos exauridos para agricultura	Terra Indígena Tenondé Porá e Krukutu	Pesquisar estudos em desenvolvimento na ESALQ/USP sobre o tema. Dar retorno em 90 dias.	Conselheiro Marcelo Cardoso (ISA)	Não avançou. Propor à nova gestão do Conselho a rearticulação da Câmara Técnica de populações tradicionais
Falta de cesto Guarani para lixo	Tenondé Porã	Encaminhar solicitação (ofício) para Subprefeitura de Parelheiros	Presidência do Conselho , com apoio do conselheiro Marcelo Cardoso (ISA)	Não avançou. Propor à nova gestão do Conselho a rearticulação da Câmara Técnica de populações tradicionais
Falta de mais uma caçamba para lixo	Krukutu	Encaminhar solicitação (ofício) para Subprefeitura de Parelheiros	Presidência do Conselho , com apoio do conselheiro Marcelo Cardoso (ISA)	Não avançou. Propor à nova gestão do Conselho a rearticulação da Câmara Técnica de populações tradicionais
Falta de horta medicinal Guarani	T. I. Tenondé Porá e Krukutu	Tratar do assunto na reunião com o Secretário Eduardo Jorge	Presidência do Conselho	Não avançou. Propor à nova gestão do Conselho a rearticulação da Câmara Técnica de populações tradicionais

Planejamento Conselho Gestor da APA Capivari - Monos -Consolidação

QUESTÕES/ PROJETOS	Local	Estratégias/ Encaminhamento	Responsáveis	Status
Falta de resgate da piscicultura tradicional	T. I. Tenondé Porá e Krukutu	Tratar do assunto na reunião com o Secretário Eduardo Jorge	Presidência do Conselho	Não avançou. Propor à nova gestão do Conselho a rearticulação da Câmara Técnica de populações tradicionais
Falta de alternativas de saneamento adequadas às especificidades de cada localidade da APA	APA toda	Câmara Técnica de Saneamento organizar seminário sobre Alternativas de Saneamento ainda em 2007, com apoio da Sabesp.	C. T. Saneamento (organizar seminário) Sabesp (viabilizar seminário). SENAC	Não avançou
Disposição inadequada de resíduos sólidos	APA toda	Criar um GT no âmbito da C.T. Saneamento com a participação da SPPA para fazer diagnóstico amplo da questão, enfocando coleta regular, caçambas, disposição de inertes, coleta seletiva. Apoiar coleta seletiva a exemplo da Cooperclal.	Câmara Técnica de Saneamento criar GT de resíduos sólidos.	Não avançou
Escolas precárias e ausentes	Bacias Capivari-Monos e Billings	Convidar Diretoria de Ensino Sul 3 e Coordenadoria de Ensino Capela do Socorro a apresentar situação e propostas ao Conselho. Oficiar SPPA solicitando situação e propostas.	Corpo executivo + Conselheiro Roberto Carlos (AECOTUR)	Não avançou. Convidar a Diretoria de Ensino e a SPPA para relatar o andamento do caso da escola Noêmia.
Falta de incentivos para a agricultura	APA toda	Articular com Casa da Agricultura Ecológica e fazer projetos utilizando a linha Desenvolvimento Rural do FEMA entre outras. Organizar um seminário sobre agricultura na área de proteção aos mananciais, em parceria com o Conselho Gestor da APA Bororé-Colônia em 2008..	Corpo Executivo e Senac	Alguns projetos foram e serão encaminhados ao FEMA. Articular Câmara Técnica de Agricultura Sustentável na nova gestão do Conselho
Licenciamento de modernização da ferrovia/ALL	Bacias Capivari-Monos e Guarap.	Fazer manifestação do Conselho a respeito da construção do pátio de manobras em Marsilac. Encaminhar à SVMA/DAIA/IBAMA e Ministério Público.	Corpo Executivo + GT (Acoema, ISA, SVMA e Sabesp	Parecer redigido pelo GT aprovado pelo Conselho, exigindo Termo de Ajustamento de Conduta. Enviado a todos os órgãos. Propor reunião com o Ministério Público.

Planejamento Conselho Gestor da APA Capivari - Monos -Consolidação

Ações apoiadas e propostas de encaminhamento

QUESTÕES/ PROJETOS	Localização	Estratégias/ Encaminhamento	Responsáveis	Status
Centro Cultural JECA (museu sócio cultural)	Bacia Billings	Articular ajuda dos conselheiros para viabilizar a atividade. Articulação com o novo CG APA Bororé	Câmara Técnica de Turismo	Não avançou.
TAC Furnas – Parque Natural da Cratera de Colônia	Bacia Billings	Solicitar à SVMA informes periódicos sobre o andamento da implantação do Parque, para que o Conselho possa intervir quando e se julgar necessário	SVMA	A sinalização do Parque foi feita. Projeto básico da sede foi feito. Furnas deverá licitar projeto executivo da sede até o final do ano.
Instituto Pedro Matajs	Bacia Guarapiranga	Solicitar participação do Instituto na Câmara Técnica de Educação Ambiental	Corpo Executivo do Conselho	Está convidado a integrar CT Educação Ambiental.
Criatório animais silvestres (particular, em licenciamento, próx. Jardim dos Eucaliptos)	Bacia Guarapiranga	Convidar os responsáveis para apresentar o projeto no Conselho	SVMA	Não avançou
Barragem II (resgate da cidadania na Barragem)	Bacias Capivari-Monos e Billings	Subprefeitura manter Conselho Gestor informado e convidar a participar das reuniões e atividades do projeto	Subprefeitura de Parelheiros	Não avançou
Pedágio Ecológico	Bacia Capivari-Monos	Utilizar logotipo do Conselho no material de divulgação do pedágio; articular ajuda dos conselheiros para viabilizar a atividade (impressão de material, apoio GCM, divulgação)	Câmara Técnica de Turismo	Não avançou
Núcleo de Educação Ambiental Colônia	Bacia Billings	Levar o projeto para a CT Ed. Ambiental. CT articular Conselho Gestor APA Bororé-Colônia	NESA (levar para a Câmara Técnica)	Não avançou

Planejamento Conselho Gestor da APA Capivari - Monos -Consolidação

QUESTÕES/ PROJETOS	Localização	Estratégias/ Encaminhamento	Responsáveis	Status
Feira artesanais	Bacia Billings	Articular ajuda dos conselheiros para viabilizar a atividade (por ex: impressão de material, apoio GCM, divulgação etc), articular com Aecotur e Sebrae	Câmara Técnica de Turismo	Não avançou. Propor enviar projeto ao FEMA na linha sociodiversidade.
Melhoria da Segurança	APA toda	O Conselho da APA deve se articular junto ao CONSEG para fazer a gestão do tema.	Presidência do Conselho, com apoio dos Conselheiros membros do CONSEG.	O conselho articula-se com CONSEG através da AECOTUR, pautando as questões da APA. Existem muitas reclamações sobre o tema.
Falta de emprego e geração de renda	APA toda	Convidar a Secretaria Municipal do Trabalho para apresentar o projetos desenvolvidos no município. Organizar reunião específica sobre projetos de geração de renda na região	Presidência do Conselho	Não avançou. Deverá ser pautado
Transporte precário (Barragem)	APA toda	Encaminhar propostas para a Sec Transportes e para SPTRANS para a mudança de combustível dos ônibus. Oficiar a SPPA para levantar a situação e propostas.	Subprefeitura de Parelheiros	Propor inserção na Câmara Técnica de Infraestrutura.
Falta de opções de lazer	APA toda	Pensar em propostas e estratégias de encaminhamento para Sec Cultura e SPTURIS, Sec Esporte e Lazer. Oficiar a SPPA para levantar situação e propostas. Estender recreio nas férias.	Subprefeitura de Parelheiros	Propor inserção na na Câmara Técnica de Educação Ambiental.
Erosão na via férrea, sob o Ribeirão Vermelho	Bacia Billings	Encaminhar ofício a Subprefeitura pedindo a solução, com documentação.	Presidência do Conselho (ofício) Conselheiro Oswaldo Landgraf Jr (SVMA) – documentar SPPA-	Encaminhado ofício à Subprefeitura pedindo a solução, e convidando para apresentar o caso ao conselho.
Áreas de risco (Cid. Nova América e bar do Pescador)	Bacia Billings	Encaminhar ofício a Subprefeitura pedindo a solução, com documentação.	Presidência do Conselho (ofício) Conselheiro Oswaldo Landgraf Jr (SVMA) - documentar	Encaminhado ofício à Subprefeitura pedindo a solução, e convidando para apresentar o caso ao conselho.

Planejamento Conselho Gestor da APA Capivari - Monos -Consolidação

QUESTÕES/ PROJETOS	Localização	Estratégias/ Encaminhamento	Responsáveis	Status
Ocupação irregular e desordenada	Bacia Billings	Articular seminário com APA Bororé Colônia, SEHAB, Subprefeitura, CDHU entre outros para discutir a política de habitação nas APAs, municipais, em 2008. Acompanhar programa “Operação Defesa das Águas” PMSP + Governo Estadual	Presidência do Conselho e SENAC, articular com Câmara Técnica..	Conselho tem acompanhado Operação Defesa das Águas.