



**UFRJ – UNIVERSIDADE DO BRASIL**

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

INSTITUTO DE PSICOLOGIA

PROGRAMA EICOS

PSICOSSOCIOLOGIA DE COMUNIDADES E ECOLOGIA SOCIAL

(EIXO I – Comunidade, Meio Ambiente e Desenvolvimento)

**Unidades de Conservação e os processos de Governança Local:  
o caso da APA do Sana (Macaé, RJ)**

Autor: Luiz Felipe Freire Cozzolino

Monografia apresentada ao Programa EICOS do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Marta de Azevedo Irving



**UFRJ – UNIVERSIDADE DO BRASIL**

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

*INSTITUTO DE PSICOLOGIA*

PSICOSSOCIOLOGIA DE COMUNIDADES E ECOLOGIA SOCIAL

PROGRAMA EICOS

(EIXO I – Comunidade, Meio Ambiente e Desenvolvimento)

**Unidades de Conservação e os processos de Governança Local:  
o caso da APA do Sana (Macaé, RJ)**

Autor: Luiz Felipe Freire Cozzolino

Monografia apresentada ao Programa EICOS do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Marta de Azevedo Irving

## RESUMO

Esta dissertação apresenta o Estudo de Caso da APA do Sana (Macaé, RJ). Partindo da apresentação e discussão dos conceitos de Governança e Desenvolvimento Local, investiga-se a viabilidade do emprego destes conceitos na análise dos processos de gestão desenvolvido em Unidades de Conservação de Uso sustentável. Para a compreensão do tema é apresentado um levantamento do histórico, arcabouço legal e instrumentos de gestão, previstos na legislação ambiental brasileira para as áreas protegidas, particularmente as APAs. Em seguida é apresentado o “estado da arte” das APAs no Estado do Rio de Janeiro, com dados acerca de seus instrumentos de Governança. Com base no referencial teórico escolhido – o texto *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*, de Grahlan, Amos e Pluptre (2003) – é construído um arcabouço metodológico, que emprega pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas, aplicadas aos membros do Conselho Gestor, para a avaliação dos processos de criação e implementação desta APA. Os resultados obtidos pretendem contribuir ao desenvolvimento da boa governança na APA do Sana, e servir de subsídio ao aprimoramento de outras experiências de gestão em áreas protegidas.

## ABSTRACT

This dissertation presents the case study on the protected area *APA (Área de Proteção Ambiental) do Sana* (Macaé, RJ). It begins by presenting and discussing the concepts of Governance and Local Development, in order to investigate the feasibility of applying these concepts for the evaluation of management processes in Protected Areas (PA) of the Sustainable Use group. The dissertation presents a survey of the PA's historical background and management instruments, praised on the Brazilian juridical framework for these protected areas, especially for the APAs. Furthermore, it presents the data on the governance instruments existent in the APAs in the State of Rio de Janeiro. A methodological framework was built from the theoretical reference paper: *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*, by Grahan, Amos and Pluptre (2003). Aiming to evaluate the processes of creation and implementation of this PA, document research was done, and the members of this PA Council were interviewed. The resulting material was analyzed by employing the methodological framework. The final results intend to act as a contribution to the development of good governance in the *APA do Sana*, and other PA's management processes.

## **Sumário**

<b>Apresentação</b> .....	09
<b>Cap. 1- Governança e Desenvolvimento Local: Construção de cidadania ou novos paradigmas tecnocráticos?</b> .....	13
1.1- Governança: Conceito e sua aplicação em áreas protegidas.....	16
<b>Cap. 2- Unidades de Conservação de Uso Sustentável: incluindo a população</b> .....	29
2.1- O Contexto das Áreas Protegidas no Brasil.....	29
2.2- As APAS: sua origem e funcionamento.....	38
<b>Cap. 3- As APAs do rio de Janeiro</b> .....	43
3.1- O contexto das APAs no Brasil.....	43
3.1- As APAs no Rio de Janeiro: meio milhão de hectares de área protegida?...	44
3.2- Algumas considerações sobre as APAs.....	46
<b>Cap. 4 - Metodologia: Como se avaliou o processo do Sana</b> .....	48
4.1- Etapas da pesquisa.....	48
4.2 - Pesquisa bibliográfica e documental.....	49
4.3- Elaboração de instrumentos para a entrevista e aplicação a interlocutores selecionados.....	49
4.3.1- Princípios para análise da Governança.....	51
4.3.2 Perfil dos entrevistados.....	52
4.4- Análise do material coletado e produzido.....	53
<b>Cap.5 - A APA do Sana: Ambientalismo, tradição e conflito no Paraíso</b> .....	56
5.1- Descrição preliminar.....	56
5.2- A Sociedade Civil do Sana e seu contexto de associações.....	62
5.3- Plano de Manejo e Zoneamento da APA do Sana.....	68
5.4- O Conselho Gestor da APA do Sana.....	70
<b>Cap.6 - A Governança em análise</b> .....	75
6.1- Legitimidade e Voz.....	75

6.1.1-	Participação.....	75
6.1.2-	Descentralização.....	80
6.2-	Direcionamento.....	84
6.2.1-	Instrumentos de Gestão.....	84
6.2.2-	Visão estratégica.....	87
6.3-	Desempenho.....	90
6.3.1-	Coordenação de esforços.....	90
6.3.2-	Informação ao público.....	93
6.3.3-	Efetividade e eficiência.....	97
6.4-	Prestação de contas.....	100
	6.4.1- Clareza na atribuição de responsabilidades frente ao público e instituições parceiras (stakeholders).....	100
6.5-	Eqüidade.....	106
	6.5.1- Imparcialidade na aplicação de normas.....	102
	6.5.2- Equidade no processo de criação da UC.....	106
6.6	Perfil dos Conselheiros.....	112
6.7	Problemas e demandas.....	113

### **Cap. 7- Algumas considerações, sugestões e cenários possíveis:**

	<b>Que futuro tem da APA do Sana?.....</b>	<b>117</b>
7.1	Considerações acerca do referencial teórico e da metodologia.....	117
7.2	A APA do Sana: algumas considerações e sugestões para a gestão.....	121
7.3	Cenários possíveis.....	128
7.4-	Algumas contribuições da pesquisa às Políticas Públicas para Áreas Protegidas.....	129
7.5-	Considerações finais.....	131

	<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>133</b>
--	--	------------

## Quadros e mapas

<b>Quadro 1</b> – Quadro resumido da distribuição das Unidades de Conservação Federais no Brasil por categoria de uso.....	31
<b>Mapa 1</b> - UCs Estaduais e Federais no Estado do Rio de Janeiro, incluindo a APA Municipal do Sana.....	57
<b>Mapa 2</b> – Base cartográfica da APA do Sana.....	58

## Anexos

<b>Anexo 1-</b> Mapa da cobertura vegetal original do estado do Rio de Janeiro	
<b>Anexo 2-</b> Mapa da cobertura vegetal remanescente e Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro	
<b>Anexo 3-</b> Quadro resumo das APAS federais do Estado do Rio de Janeiro	
<b>Anexo 4-</b> Quadro resumo das APAS estaduais do Rio de Janeiro	
<b>Anexo 5-</b> Quadro resumo das APAS municipais do Estado do Rio de Janeiro	
<b>Anexo 6-</b> Roteiro de entrevista semi-estruturada	
<b>Anexo 7-</b> Ofício n° 171/2002 da AMPRET-CS	
<b>Anexo 8-</b> Manifesto da APTRS (2002).	
<b>Anexo 9-</b> Jornais, boletins e impressos produzidos sobre a APA do Sana	

## **Agradecimentos**

Agradeço à minha orientadora, Marta Irving, pelo desafio lançado, e pela oportunidade que me deu de respondê-lo, ao apostar no desenvolvimento desta pesquisa, pela ousadia de acreditar no novo, pela generosidade no construir junto, pela riqueza da visão que compartilha, pelo carinho, entusiasmo e perspicácia, sinceramente obrigado.

A Maria Ignácia D'Ávila Neto, Rosa Pedro, Tânia Maciele a todos da Equipe do EICOS, pela ampliação dos horizontes e o despertar do prazer do estudo da psicossociologia.

Aos amigos Léo Castro, Leandro Chevitaese e Sol Oliveira pela convivência instigante, pelos horizontes construídos em cativantes discussões, e pelo apoio e estímulo indispensáveis a que eu encarasse este desafio.

A Fred Tavares e Fred Loureiro pela gentileza e generosidade, pela camaradagem e empatia, e pelo entusiasmo e paciência nas discussões e nas inúmeras orientações recebidas.

Aos companheiros Rogério Rocco, André Luz, Marcos Vidal, Paulo Rodrigues, e muitos mais - por me apresentarem ao fascinante universo da ecologia social, e pelas infindáveis e instigantes discussões sócio-político-ambientais, que enriqueceram, em definitivo, meu pensar e sentir.

Aos colegas de estudos - mestrandos, doutorandos e graduandos - com quem convivi no EICOS: Márcio Ranauro, Cecília Trannin, Renata Bernardes, Karla Mattos, e muitos, muitos mais - agradeço pela riquíssima experiência que foi o convívio com vocês.

Aos meus amigos do Sana, em particular a Márcio, Bel, Raquel, Jamil, Sol, Makandau, Mauro, Lú Maia, Márcia, Marcos, Eduardo, Darlin, Catarina, Lála e Madeira, pela afetividade com que me recebem, e pela oportunidade de conhecer pessoas tão especiais, que acreditam em seus sonhos e os constroem no real.

À comunidade do Sana, que sempre me acolheu, a seu povo simples e sábio, a Mazinho, Názinha, Lucimar, e muitos outros, que me ensinaram tantas coisas que não cabem no papel.

Aos companheiros de viagem, Ana, Clau, Priscila, Heitor, Juliana, Messias, pela instigante e lúdica convivência, e pela riqueza que as trocas com vocês me proporcionaram.

Por fim, e em especial, agradeço a meus pais, Luiz e Déa, pelo carinho, dedicação e apoio que sempre me dedicaram.

## **INTRODUÇÃO**

A presente dissertação de mestrado foi desenvolvida dentro do Programa EICOS da UFRJ e envolve de um Estudo de Caso, a APA Municipal do Sana (Macaé, RJ). Este estudo tem como objetivo compreender os processos de construção da governança desenvolvidos nesta APA.

As Áreas de Proteção Ambiental (APAs) são Unidades de Conservação<sup>1</sup> de Uso Sustentável que visam o ordenamento do espaço físico e a regulação das atividades humanas, estabelecendo condições para experiências de desenvolvimento sustentável. Neste contexto, os Conselhos Gestores das Unidades de Conservação, ao reunir os atores governamentais e os representantes da sociedade civil, se apresentam como espaços fundamentais de negociação e participação dos atores locais, e de construção das instancias de governança para os processos de tomada de decisão.

Mas como estas propostas têm sido efetivadas nas APAs? Até que ponto estes conselhos gestores de APAs são democráticos e representativos? Como isto se reflete na efetividade de suas ações?

O objetivo deste trabalho é compreender e interpretar a dinâmica do processo de governança, estabelecido e desenvolvido a partir da criação da APA do Sana. Algumas questões centrais se apresentam: Qual a motivação do Poder Público para a criação desta APA? Qual leitura a população local teve deste processo? Como se efetiva o diálogo da população do Sana com os órgãos ambientais oficiais, em suas diferentes esferas, e como se construiu esta relação? Qual o grau de democracia e participação da população local nos processos de criação, regulamentação e implementação da APA do Sana?

Para dar resposta a estas a estas perguntas este trabalho investiga o Conselho Gestor- principal instancia de construção da governança prevista para áreas protegidas - analisando sua instalação, composição e ações. A metodologia adotada se baseou na leitura e análise dos documentos produzidos e na entrevista aos principais atores sociais envolvidos: os membros do conselho, representantes do Poder Público Municipal e da sociedade civil Os dados obtidos foram interpretados a partir dos princípios de Governança para Áreas Protegidas apresentados por Graham, Amos e Plumptre (2003) no V Congresso

---

<sup>1</sup> Unidades de Conservação é a terminologia adotada pelo SNUC (Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza) para a designação de áreas protegidas.

Mundial de Parques da União Internacional para Conservação da Natureza (UICN), realizado em Durban, África do Sul, em 2003. Estes princípios ajudam a sistematizar questões centrais a serem respondidas acerca da construção da governança na APA do Sana: Os implicados têm direito a voz? Há autonomia na gestão? Qual a situação dos instrumentos de gestão – Plano de Manejo, Zoneamento, Regimento interno do Conselho e Plano anual de Gestão - da APA? Esta gestão é pautada em planos de longo prazo para a consolidação da Governança Local? Como está a coordenação entre os parceiros envolvidos na gestão? As informações necessárias estão disponíveis aos interessados? Que relação existe entre os recursos empregados e os resultados obtidos? Quem presta contas de que, e a quem? Existe imparcialidade na aplicação das normas? No processo de criação da APA, houve respeito aos direitos da população? E que possíveis injustiças foram cometidas?

A partir das questões apresentadas acima, suscitadas pelos princípios apresentados nesta base teórica, é investigado o processo de construção de Governança Local na APA do Sana. Para situar a APA do Sana, no contexto das APAs, foram levantados e analisados dados de fontes secundárias, como relatórios, resultados de pesquisas e dados oficiais sobre esta categoria de unidade de conservação, no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro. Na pesquisa de campo foram entrevistados os gestores de todas as APAs Federais e Estaduais do Rio de Janeiro acerca da situação dos instrumentos de governança existentes nestas, dados que serviram para traçar um estado da arte das APAs no Estado.

Este estudo representa a oportunidade de se estabelecer uma reflexão mais consistente e crítica sobre o processo em andamento no Sana, trazendo subsídios para o aprimoramento da gestão da APA. Para abordar o tema em sua complexidade a dissertação está dividida em 7 capítulos:

O capítulo *1 - Governança e Desenvolvimento Local: Construção da cidadania ou novos paradigmas tecnocráticos?* Apresenta os conceitos de Governança e Desenvolvimento Local, particularmente a sua aplicabilidade nos processos de gestão desenvolvidos em áreas protegidas.

O capítulo *2 - Unidades de Conservação de Uso Sustentável: incluindo a população* trata das Unidades de Conservação de Uso Sustentável. A partir de um histórico da criação das áreas protegidas no Brasil, apresenta os conceitos que nortearam a política de criação das categorias de UCs de Uso Sustentável, sua origem, conceitos e a legislação relativa. O capítulo discute ainda a problemática da implementação de áreas protegidas, e

as propostas previstas para a construção da Governança Local em UCs, em especial nas de Uso Sustentável, particularmente nas APAs.

O *capítulo 3- As APAs do Rio de Janeiro* apresenta um panorama geral das APAs no Brasil, e, em particular, no Estado do Rio de Janeiro. Traz uma série de dados sobre as APAs, que permitem traçar um “Estado da Arte” no estado e no país, com seus problemas e propostas, instrumentos de Governança e sua situação atual.

O *capítulo 4- Metodologia: como se desenvolveu a pesquisa na APA do Sana* trata da metodologia empregada neste estudo, em especial, a desenvolvida para avaliação da Governança Local na APA do Sana. Apresenta as etapas da pesquisa e os temas considerados na análise dos dados levantados, elaborados com base nos princípios de Governança para áreas protegidas, propostos no texto *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century* (GRAHAN, AMOS & PUMPTRE, 2003).

O *capítulo 5- A APA do Sana: Ambientalismo, tradição e conflito no Paraíso* trata do caso da APA do Sana, apresentando o contexto histórico, cultural, ambiental e socioeconômico, e os processos que se desenvolveram com a criação da APA. Neste capítulo se analisa o histórico do movimento ambiental na localidade, e os conflitos que afloraram da relação do mesmo com as práticas da população tradicional. Apresenta e discute o contexto das associações locais, e aborda ainda a Construção da Governança Local, representada pelo Conselho Gestor da APA, sua constituição e as ações desenvolvidas.

O *capítulo 6 - A Governança em análise* trata da avaliação do processo desenvolvido no Sana, com base nos referenciais teóricos expostos no Capítulo 4, apresentando as conclusões e os questionamentos suscitados por esta análise.

O capítulo 7- *Considerações, sugestões e cenários possíveis: Que futuro tem da APA do Sana?* apresenta uma série de reflexões acerca dos resultados deste trabalho. Discute, ainda, a metodologia desenvolvida, suas vantagens e limitações, e a validade do uso do conceito de Governança e dos referenciais teóricos escolhidos. Neste capítulo são também apresentados, de forma sintética, os problemas observados, e propostas linhas de ação que possam contribuir para o aprimoramento da gestão da APA do Sana. São tecidas ainda algumas considerações acerca de cenários possíveis para o futuro desta área protegida. Também aqui são apresentadas as contribuições deste estudo ao aprimoramento da gestão de áreas protegidas de uso sustentável.

O desenvolvimento desta pesquisa se justifica pela oportunidade de se interpretar a criação e implementação de uma APA, considerando a visão dos principais envolvidos, trazendo elementos para reflexão sobre a implantação de estruturas de governança em áreas protegidas.

Como resultado dessa dissertação, espera-se contribuir com a geração de subsídios para o aprimoramento do processo de gestão da APA do Sana, e das demais áreas protegidas em implantação no país, particularmente as de uso direto. Espera-se também que este trabalho possa contribuir à análise de outros processos, fornecendo um arcabouço metodológico que possa ser replicado em situações semelhantes.

## Capítulo 1

### **Governança e Desenvolvimento Local:**

#### **Construção de cidadania ou novos paradigmas tecnocráticos?**

No ano de 1969 foi publicado um estudo denominado *The Limits of Growth*, elaborado por um grupo interdisciplinar, no Massachusetts Institute of Technology (MIT). Este trabalho, realizado a pedido do chamado Clube de Roma, trouxe para primeiro plano as discussões de um assunto, até então, pouco considerado: os impactos no meio físico das atividades econômicas, e a conseqüente insustentabilidade do modelo de crescimento exponencial da economia, preconizado pelo modelo capitalista. A consciência da finitude do modelo apontava assim para a necessidade de se estabelecer novas estratégias de desenvolvimento global (FURTADO, 1974).

A partir do final da década de 1980, as agências de apoio ao desenvolvimento, do Sistema Breton Woods, passam a considerar os impactos ao meio ambiente no planejamento dos projetos, estabelecendo inclusive uma política de investimentos direcionados, especificamente, para a área ambiental. Desde então, os recursos investidos pelas agências de desenvolvimento, na rubrica meio ambiente, tem sido crescentes ao longo dos anos<sup>2</sup>. Estas passam a apoiar, inclusive, projetos que promovem a conservação e uso sustentável de recursos naturais, com a criação de fundos como o *Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use*, uma parceria entre o Banco Mundial e World Wildlife Fund. Políticas como esta são atualmente seguidas por diversas agências internacionais, apoiando inclusive iniciativas de criação de áreas protegidas e desenvolvimento sustentável (CASTRO, 2001).

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) aprofundou a discussão em torno do conceito de **Desenvolvimento Sustentável**, trabalhando a questão ambiental e o desenvolvimento econômico, de maneira integrada e transversal. Esta conferência aprovou diversos documentos que traçam estratégias globais para o desenvolvimento sustentável, em nível planetário: As *Convenções de Biodiversidade*, de *Mudanças Climáticas* e de

---

<sup>2</sup> Após a Conferência Rio-92 a prioridade dada aos investimentos em meio ambiente se acentua. Por exemplo, os investimentos do Banco Mundial em sua rubrica Meio Ambiente passam de U\$ 0,03 bilhões em 1986, para U\$ 11,6 em 1997.

*Desertificação*, que estabelecem medidas no sentido de minorar o impacto da ação humana sobre o meio ambiente, e o Plano de Ação Global para o Desenvolvimento Sustentável, denominado *Agenda 21*, que relaciona os problemas socioambientais e suas soluções a ações locais, recomendando a participação e a cooperação dos interessados e das autoridades locais como fundamentais às experiências de desenvolvimento sustentável.

Embora haja dúvidas quanto à viabilidade de se alcançar um desenvolvimento sustentável pleno, existe um consenso<sup>3</sup> de que este processo deve desenvolver-se, primeiramente, em nível local, antes de afirmar-se a nível global (PNUMA, 1996). O governo brasileiro adota a visão de desenvolvimento sustentável, apresentada pelo Relatório Bruntland, como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. No Site da Agenda 21 Brasileira (BRASIL, 2004) este conceito é transposto ao nível local da seguinte maneira:

*A nível local, o desenvolvimento sustentável (como proposto pela Agenda 21) requer que o desenvolvimento econômico local apóie a vida comunitária e sua força, e que aproveite os talentos e recursos das pessoas que a integram.*

A construção e operacionalização do Desenvolvimento Sustentável (como proposto pela Agenda 21) passam pela negociação entre os principais grupos interessados, que elaboram em conjunto uma agenda integrada, levando cada parte interessada a assumir sua responsabilidade e trabalhar na perspectiva de harmonizar este processo, tendo como meta comum o desenvolvimento local econômica, social e ambientalmente sustentável, premissas centrais na construção do processo de desenvolvimento global.

Esta perspectiva tem sido denominada ***Desenvolvimento Local***. Segundo Irving (2003) o conceito “decorre de estudos em microeconomia e está associado à quebra de paradigmas do mundo pós-crise, vinculada à falência do modelo desenvolvimentista dominante e das demandas naturais de um mundo complexo, em transformação de valores e abordagens de futuro” (p. 167). Este enfoque ganhou força, especialmente, após a crise econômica, do final dos anos 70 e início dos 80, quando a discussão do desenvolvimento passou “de uma visão central e globalizante para uma visão local e apropriada para cada comunidade” (KISIL, 1996).

---

<sup>3</sup> “Nadie entiende completamente como puede lograrse um desarrollo sostenible – y se aun se puede alcanzar tal desarrollo -; sin embargo, existe un consenso creciente en torno a que este debe llevarse a cabo a nível local antes de darse a nível mundial.” (PNUMA, 1996 – p. 1).

Perez e Carrillo (2000, *apud* IRVING, 2003) consideram o Desenvolvimento Local como um novo enfoque do desenvolvimento, baseado e fundamentado, principalmente, no aproveitamento dos recursos endógenos (humanos, naturais e de infra-estrutura). Estes autores definem Desenvolvimento Local como sendo:

*... aquele processo reativador da economia e dinamizador da sociedade local que mediante o aproveitamento de recursos endógenos existentes em uma determinada zona ou espaço físico é capaz de estimular e fomentar o seu crescimento econômico, gerar emprego, renda e riqueza e, sobretudo, melhorar a qualidade de vida e o bem estar social da comunidade local. (p.48)*

Para Carestiato (2000, *apud* IRVING, 2003) o Desenvolvimento Local deve ter como foco central a valorização do “olhar do lugar” Esta autora apresenta, ainda, a preocupação com o ambiente natural e a autogestão, como premissas básicas deste modelo de desenvolvimento. Esta considera que as propostas de Desenvolvimento Local devem permitir:

*a construção do poder endógeno para que uma determinada comunidade possa autogerir-se, desenvolvendo o seu potencial socioeconômico, preservando o seu patrimônio ambiental e superando as suas limitações na busca contínua da qualidade de vida de seus indivíduos. (p.27)*

O Desenvolvimento Local estaria intimamente ligado aos processos de descentralização, em que ocorre uma transferência de parte substancial do poder de decisão e realização de instancias mais centrais (nas esferas federal, macroregional, estadual...) para os municípios e comunidades. Este processo de transferência de autoridade e autonomia decisória tem sido encarado por atores como Buarque (2002) como “uma resposta adequada ao processo de Globalização”, e aos conseqüentes processos de esvaziamento de poder dos estados nacionais. O mesmo autor reforça, como ponto fundamental desta construção, o **Planejamento Local**, conceituado como “um processo social, tecnicamente fundamentado e politicamente sustentado, de construção de um projeto de sociedade local”.

Este processo de planejamento se baseia na construção de uma visão coletiva da realidade local e de seu contexto, com base no envolvimento dos atores sociais. Esta construção compartilhada de um projeto de sociedade local pode levar a novas formas de desenvolvimento, baseadas na co-responsabilidade entre os atores, e, nas parcerias entre governo e sociedade. O fundamental é que estas novas formas de relação

governo/sociedade, rompem com a visão hierárquica e vertical de poder, estabelecendo uma relação em que o envolvimento da sociedade local contribua para promover o controle social das ações governamentais. O processo de Desenvolvimento Local se caracteriza, assim, por uma distribuição horizontal do poder, com base nos atores locais como sujeitos do processo. Nas palavras de Kisil (1996) trata-se de um processo de construção de coalizões envolvendo os três setores da sociedade (governamental, empresarial e ONGs), onde o poder para governar não fica apenas com o Primeiro Setor (governo), mas sim “com toda a sociedade, representada pelas organizações participantes da coalizão, ampliando o sentido de governo local para uma *governança local*.”

No próximo capítulo são tratadas as questões relativas à *Governança*, a partir de sua origem acadêmica, na área da administração, até os recentes enfoques democrático-participativos. Esta discussão será desenvolvida tendo em mente o foco deste estudo, ou seja, a construção de um modelo de gestão participativa dos recursos naturais para áreas protegidas, no caso a APA do Sana.

### **1.1 – Governança: Conceito e sua aplicação em áreas protegidas**

A partir dos anos 80 o termo *governança* passou a aparecer, com crescente frequência em documentos sobre gestão pública, designando os processos de tomada de decisão e controle social, em que se incluem outros atores além dos governamentais. A perspectiva de *governança* decorre do fato de o termo “**governo**” se configurar não mais como um processo de construção da gestão pública, mas antes como sinônimo de Poder Público, uma organização - em muitos aspectos - separada do corpo da sociedade. Atualmente, o uso generalizado e indiscriminado deste conceito tem gerado diversas significações que, em muitos casos, se confunde com o de governo em muitas publicações.

A terminologia *governança* (*governance*) tem origem em um artigo de Ronald Coase, intitulado “The Nature of the Firm”, publicado em 1937, que trata da operacionalização, na integração de firmas a parceiros externos. Na década de 1970, esta discussão foi retomada por autores como Oliver Williamson, que contribuíram para a sua divulgação. De tal maneira, que hoje se pode acessar extensa produção acadêmica, na área de administração, da chamada *governança corporativa*. A proposta original foi a de substituição de uma gestão vertical e hierarquizada por uma organização global e em rede, mais apropriada à gestão de corporações, e às demandas geradas por práticas administrativas que incluem parceiros externos, como nos casos de terceirização de

serviços Mais tarde, especialmente a partir da década de 80, o termo governança passou a ser aplicado a contextos distintos de gestão governamental e de organizações locais.

A afirmação do conceito de governança se dá no contexto histórico dos anos 1980, quando o neoliberalismo se afirma como filosofia econômica dominante. Por esta época, o Banco Mundial passa a preconizar e apoiar um conjunto de reformas estruturais dos estados, que tem como objetivo implantar um novo modelo de gestão dos recursos (materiais, humanos, etc.), adequando as estruturas administrativas dos estados nacionais à abertura generalizada dos mercados. No final dos anos 1980, o termo governança passa a aparecer nos textos oficiais do Banco Mundial, qualificada com a expressão “má governança” e vinculada ao fracasso de projetos de desenvolvimento financiados por esta instituição. O fracasso de suas políticas e projetos passa, assim, a ser freqüentemente associado à “má gestão dos recursos pelos estados nacionais que os executam”. Para sanar esta dificuldade institucional dos Estados, em gerir tais projetos, são propostas reformas estruturais, com a inclusão de outros atores sociais na gestão dos recursos públicos. Assim, as designadas políticas de “boa governança” passam a ser a tônica dos programas de reforma do Estado, preconizadas e apoiadas pelas agencias de cooperação do sistema de Breton Woods – o FMI e o Banco Mundial (MILANI & SOLINIS, 2002).

Em 1992 é formado, por 28 personalidades de diferentes países e áreas do conhecimento, a Comissão Sobre Governança Global. Esta Comissão elabora, a partir de demanda da Secretaria Geral da ONU, um relatório denominado Nossa Comunidade Global (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996). O relatório analisa as estruturas de governança em nível mundial, propondo diretrizes para a construção da governança global nos anos vindouros. “Trata-se, essencialmente de um chamamento à ação, baseado na análise da Comissão (Sobre Governança Global) acerca da situação mundial e do que deve ser feito para que a comunidade humana administre melhor seus assuntos” (*op. cit.*). A premissa central deste relatório é a de que a estabilidade mundial depende da negociação de acordos e consensos, reafirmando a soberania e a gestão democrática das nações como a base estável para esta construção. É assim apresentado o conceito de governança neste relatório:

*Governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições.*

(Nossa Comunidade Global, p. 02)

É notável o espaço dedicado neste relatório às organizações não governamentais (ONGs). O relatório afirma que os Estados e governos seguem sendo as instituições mais importantes “a lidar de forma construtiva com as questões que afetam os povos e a comunidade global”, mas reconhece especialmente o crescente papel das ONGs – em especial as de ação global - na construção da governança, tanto em nível local como internacional, atuando com os mais diversas distintos objetivos, marcadamente sociais, econômicos e humanitários. O relatório considera que “a percepção crescente da necessidade de participação popular na governança, aliada à decepção com o desempenho dos governos e o reconhecimento de sua capacidade limitada, contribui para a expansão das ONGs”. Com relação ao papel destas, como representação da sociedade civil, o documento considera que “a proliferação destes grupos aumenta a representatividade e fortalece o pluralismo e a democracia”, embora reconheça que “o setor abrange inúmeros organismos, nem todos democráticos em sua estrutura ou amplamente representativos em termos de participação” (Nossa Comunidade Global, p.26).

Outra mudança sensível na política de construção da Governança Mundial, apresentada por este relatório, diz respeito à filosofia da cooperação internacional. A relação entre países doadores e receptores passa de uma visão baseada em preceitos de “caridade e dependência” para outra, construída em termos de “interdependência e mútuas obrigações contratuais”, segundo esta visão:

*A noção de que ajuda é uma forma de caridade praticada entre governos tem que ceder lugar ao conceito de ajuda como uma forma de pagamento por serviços prestados, cabendo, por exemplo, aos países em desenvolvimento agir não só como guardiões de espécies raras e da biodiversidade, mas também como gestores das florestas tropicais.*

*Um dos mecanismos políticos sugeridos para por em prática a nova estratégia baseada em interesses mútuos é o sistema de contratos entre doadores e recepiendários, pelo qual se negocia um pacote de ajuda e alívio da carga devedora em troca de uma série de serviços de cunho ambiental. (Nossa Comunidade Global, p. 145)*

Fica evidente a importância dada neste relatório à questão ambiental, sendo inclusive esta citada para exemplificar a mudança política, em detrimento das demais questões cobertas pela cooperação, como as sociais, humanitárias e de infra-estrutura.

Pela vinculação histórica do termo “Governança” às políticas econômicas neoliberais do Banco Mundial, muitos autores consideram o conceito de governança como

um complemento na regulação da globalização econômica. Milani e Solanís (2002) reafirmam as críticas neste sentido, e apontam o perigo da mitificação do conceito de “boa governança”, embutido nas propostas de esvaziamento do poder do estado, em nome e uma regulação “democrática”. No entanto, os mesmos autores (*op. cit.*), consideram que os questionamentos levantados pelo debate sobre governança têm o mérito de reabrir a discussão sobre o espaço público, reconhecendo o importante papel dos atores não-governamentais na democratização da governança.

Alguns autores sugerem que, em nível local, o uso da noção de governança pode ser útil na problematização das questões relativas à coordenação entre as demandas e ações de governo, mercado e sociedade. Nesta perspectiva Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004) apresentam a conceituação do que seria uma governança democrática:

*... denominamos governança democrática os padrões de interação entre instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas. Tal padrão de interação entre governo e sociedade se expressa em canais ou arenas, institucionalizados ou não, de intermediação entre instituições governamentais e atores sociais. (p.21)*

Como se pode observar, há pouca variação nos conceitos discutidos. Esta diferenciação se apresenta no detalhamento da visão, expressa pelo acréscimo de adjetivos, como nos casos de *boa governança*, *má governança*, *governança corporativa*, *governança democrática* e outras terminologias. Todas estas visões parecem reforçar a necessidade da ampliação dos diferentes atores envolvidos na esfera decisória. Reconhecida a necessidade de modernização da gestão pública, e apontada como importante e necessária a inclusão dos diversos atores na gestão pública, duas correntes distintas de visões, em relação ao emprego do conceito de governança, se expressam: Uma, que pode ser denominada “*socialdemocracia de cunho neoliberal*”, enfatiza, primordialmente, a necessidade da modernização e do enxugamento do Estado, e que, na prática da política brasileira, adotou fortes traços do neoliberalismo” (OLIVEIRA apud FREY, 2004), e, outra, caracterizada por uma “*abordagem democrático-participativa*, que visa estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população” (FREY, 2004).

A primeira enfatiza os aspectos gerenciais da gestão pública, entendendo a inserção dos novos atores, tendo como objetivo principal a maior eficiência e efetividade da gestão pública, pelo acréscimo de visões, saberes e potencialidades. Em geral, os textos, que se

associam a esta visão, apresentam como requisitos da “boa governança” a diminuição das funções do Estado e redução do déficit público.

A visão democrático-participativa enfatiza, sobretudo, o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens da governança, evidenciando o benefício que pode advir da aproximação entre o modelo gerencial e o modelo democrático-participativo. Esta última não preconiza o afastamento do Estado de seus papéis de mediação e coordenação, mas entende como fundamental a participação ativa dos setores sociais nas instancias decisórias. Para a efetividade do processo participativo, os diversos autores que partilham desta abordagem enfatizam a necessidade de capacitação e formação política dos atores sociais envolvidos, para que esta participação não seja apenas um simulacro democrático. Talvez o maior desafio da construção da governança local esteja em, portanto, “recuperar o vínculo governo-cidadão, elemento chave para a legitimidade das formas de governo que nos dermos” (GALLICCHIO, 2005).

Uma crítica que surge à utilização do conceito de governança é a de que o mesmo estaria sendo usado como um instrumento tecnocrático de gestão, na mão de burocratas e economistas, o que tenderia a diminuir sua dimensão política de conflito, observada nas relações econômicas e sociais (MILANO & SOLÍNIS, 2002, pág. 266). O próprio conceito de governança apresentado no relatório Nossa Comunidade Global (*op. cit.*), considera a construção da governança “um processo contínuo pelo qual é possível *acomodar* interesses conflitantes ou diferentes”. Até que ponto o termo “acomodar” significaria minimizar (ou suprimir) a dimensão de conflito - ou, por outro lado, arbitrar e equacionar as diferentes posições e demandas - só a prática observada, caso a caso, poderá responder.

Para a presente dissertação, a visão de governança em uma abordagem democrático-participativa, parece a mais indicada à avaliação dos processos de gestão, construídos em relação às Unidades de Conservação. O entendimento é que a interação do setor governamental com a base social local pode, em tese, trazer benefícios à governança de áreas protegidas e, em consequência, à sua gestão. Esta inserção dos atores sociais na gestão pública se daria a partir de uma ação conjunta em temas estratégicos o como Planejamento Local e arbitragem de conflitos. Assim, o conceito de governança, nesse contexto, pode ser considerado como alternativa na interpretação de processos de gestão desenvolvidos em Unidades de Conservação de Uso Sustentável, como no caso das APAs, tema tratado com maior profundidade no próximo capítulo.

Para a interpretação das instancias de governança estabelecidas no processo de criação e implementação de uma APA, nesta dissertação será estudado o caso da APA do

Sana. O conceito de governança adotado para este exercício acadêmico é o apresentado por Graham, Amos e Plumptre (2003)<sup>4</sup>, construído, em grande parte, sobre consensos internacionais, expressos nas declarações e princípios acordados nas Nações Unidas, e em diversos documentos do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

Estes autores definem governança com sendo “a interação entre estruturas, processos e tradições, que determina como o poder e as responsabilidades são exercidos, como decisões são tomadas e como os cidadãos e outros parceiros envolvidos (stakeholders) são ouvidos”<sup>5</sup>. Diz respeito fundamentalmente às relações de poder e responsabilidade, definindo como são tomadas as decisões em assuntos de interesse coletivo, quem tem poder de decidir, quem influencia nas decisões, e como são estabelecidas as responsabilidades dos tomadores de decisão.

Baseados em uma lista de características de Boa Governança, Graham, Amos e Plumptre (*op. cit.*) propõem uma lista de cinco princípios-chave para a avaliação da governança em Unidades de Conservação (UCs), observando que estes princípios se sobrepõem, sendo suas nuances determinadas pelo contexto social (histórico, cultural e tecnológico).

A seguir são apresentados os princípios básicos de boa governança propostos pelos autores citados:

### **I. Legitimidade e Voz:**

- **Direito à voz a todos os implicados**, homens e mulheres, nas tomadas de decisões; participação das associações na gestão da UC; atuação por associações e/ou indivíduos; existência de um contexto de livre-associação;
  
- **Orientação ao consenso**, pela mediação de interesses conflitantes na busca de amplo consenso no melhor interesse do coletivo e, quando possível, nas políticas e procedimentos.

---

4 O texto “Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century” foi produzido pelos autores, pesquisadores ligados à ONG canadense *Institute on Governance*, em parceria com *Parks Canada* e apresentada no *V Congresso Mundial de Parques da UICN* em Durban, 2003,

5 “We define governance as the interactions among structures, processes and traditions that determine how power and responsibilities are exercised, how decisions are taken, and how citizens or other stakeholders have their say.” (GRAHAM, AMOS & PLUMPTRE, 2003)

- **Existência de contexto de suporte democrático e de direitos humanos**, através de:
  - instituições democráticas baseadas em eleições livres e um sistema multipartidário viável;
  - respeito aos direitos humanos como liberdade de expressão, associação e religião;
  - não existência de discriminação por gênero, raça, cor ou religião;
  - promoção da tolerância e social harmonia;
  - respeito aos direitos das populações tradicionais.
- **Grau apropriado de descentralização nas tomadas de decisão** da Unidade de Conservação (UC), em que qualquer decisão seja feita a nível local, através de estruturas que:
  - prestem contas à população local;
  - tenham o poder e capacidade necessários ao desempenho de suas funções;
  - trabalhem dentro de algumas condições, como parâmetros ambientais mínimos, visando objetivos mais amplos, de interesse nacional e internacional;
- **Gestão participativa nas tomadas de decisão em UC**, envolvendo representantes de todos os segmentos afetados, especialmente população local e povos indígenas.
- **Participação dos cidadãos ocorrendo a todos os níveis de tomada de decisão relacionadas à UC** (legislação, planejamento de sistemas, criação e implantação de UCs, planejamento da gestão, operação) com ênfase no nível local e na participação equitativa entre homens e mulheres;
- **Existência de associações civis e mídia independente** que monitorem e contrabalançam o poder decisório de lideranças políticas e dos gestores de UCs;
- **Alto nível de confiança entre os vários atores envolvidos** na gestão da UC (governo e atores não-governamentais, nacionais, estaduais e locais).

## II . Direcionamento:

- **Visões estratégicas**, incluindo desenvolvimento humano e a complexidade histórica, cultural e social.
- **Conformidade com o direcionamento internacional relativos a UCs:**
  - Convenções internacionais tais como *Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural*, *Convenção de Biodiversidade*, *Convenção de Ramsar relativa às Zonas Úmidas de Importância Internacional*;
  - Programas intergovernamentais como o *Programa Homem e Biosfera da UNESCO*;

- Acordos regionais como o *Natura 2000* da União Européia e a Convenção *de aves Migratórias da América do Norte*;
- Outros documentos-guia como os da IUCN e da Comissão Mundial de Áreas Protegidas;
- **Existência de direcionamento legislativo (formal e de regras tradicionais) que:**
  - Estabeleça propósitos e objetivos claros para UCs;
  - Estabeleça claramente a competência das autoridades em relação aos meios de gestão (instrumentos de governança);
  - Preparar para que organizações viáveis administrem as UCs;
  - Incluir exigências para a participação dos cidadãos na tomada de decisões;
  - Esteja elaborada na forma de proposições escritas.
- **Existência de sistemas nacionais UCs, com planejamento para este sistema que:**
  - Estabeleça objetivos quantificáveis para a gestão de toda a gama de categorias de UCs;
  - Estabeleça prioridades para a fase de planejamento;
  - Inclua requisitos para a participação dos cidadãos, em especial a população local e povos indígenas, em sua implementação;
- **Existência de planos de gestão individualizados para as UCs, que:**
  - Reflitam a participação dos cidadãos, em especial da população local e povos indígenas;
  - Tenham aprovação formal das autoridades competentes;
  - Estabeleçam objetivos claros e competentes com a legislação;
  - Determine resultados quantificáveis a serem atingidos e seu cronograma;
  - Sejam revisados e atualizados regularmente;
  - Sejam implementados através de planos de gestão anuais;
- **Demonstração de liderança efetiva**, incluindo lideranças políticas e dos gestores responsáveis pelo sistema e pelas UCs individualmente, que:
  - Ofereça uma visão inspiradora e consistente ao desenvolvimento em longo prazo da UC ou do sistema de UCs;
  - Mobilize apoio a esta visão;
  - Reúna os recursos necessários à implementação dos diversos planos do sistema ou de UCs individualmente.

### **III. Desempenho (*performance*):**

- **Eficiência em atingir objetivos:** conservação, ciência, oportunidades de visitação, demandas locais.

- **Capacidade** de se encarregar das funções requeridas, especialmente as de seu mandato de gestão, de autoridade (regulação e planejamento, controle de aplicação de recursos, geração de renda, acordos); sua capacidade política.
- **Coordenação:** habilidade e capacidade de coordenar esforços com os principais atores envolvidos, governamentais ou não.
- **Informações ao público sobre o desempenho:** prover informação suficiente para facilitar a cooperação governamental e do público em geral.
- **Responsividade** (*Responsiveness*): capacidade de lidar com queixas e críticas do público.
- **Monitoramento e avaliação** – capacidade de se comprometer com monitoramento e avaliações regulares, inclusive com monitoramento em longo prazo de indicadores ecológicos e culturais, e de dar resposta aos achados.
- **Gestão Adaptativa** (*Adaptive Management*) – habilidade em estabelecer uma política de aprendizado e adequação das ações de gerenciamento a partir da experiência operacional, como parte de uma estratégia de Gestão Adaptativa.
- **Gerenciamento de risco** – capacidade de identificar riscos e gerenciá-los.

#### IV. Prestação de contas (*Accountability*):

- **Clareza** – na definição de responsabilidades e autoridade (quem presta contas de que, e a quem?).
- **Coerência e visão** – o grau em que conceitos mais amplos de prestação de contas à comunidade global, às futuras gerações e à natureza são integradas com os conceitos mais tradicionais de prestação de contas política.
- **Papel dos Líderes Políticos** - adequação das responsabilidades delegadas a cargos eletivos, em contraposição ao papel de autoridades não-eleitas e de órgãos públicos, e a ausência de corrupção.
- **Instituições Públicas responsáveis por zelar pela prestação de contas** (*Accountability*) – instituições públicas eficazes que se incubam da prestação de contas, incluindo o acesso à informação, capacidade de analisar e denunciar, habilidade de instaurar processos, com mandato abrangente.
- **Sociedade Civil e mídia** – efetividade em mobilizar as demandas por prestação de contas.

- **Transparência** – capacidade dos cidadãos, sociedade civil e mídia de acessar informações relevantes ao desempenho da gestão da UC e de empregá-la com poder regulatório, controle da aplicação de recursos e outros.

### **V- Equidade (*fairness*)**

- **Existência de um contexto de apoio judicial** - caracterizado pelo respeito ao estado de direito, incluindo:
  - Poder judiciário independente;
  - Equidade diante da lei;
  - A exigência do governo e autoridades de basear suas ações em atribuições legais bem definidas;
  - Direito dos cidadãos a buscar garantias legais contra o governo e demais cidadãos.
- **Imparcialidade, correção e eficácia na aplicação das normas relativas à UC,** incluindo:
  - Transparência das normas (conhecimento de sua existência e acessibilidade);
  - Ausência de corrupção entre as autoridades responsáveis;
  - Direito a apelação em caso de autuação por transgressões.
- **Equidade no processo de criação de UCs:**
  - Respeito aos direitos, conhecimentos e práticas de populações tradicionais e povos indígenas relativos à área da UC;
  - Participação da população no processo de criação da UC, especialmente no que diz respeito à população local e povos indígenas;
  - Criar mecanismos de compensação e/ou opções para o uso da área;
  - Equilíbrio apropriado entre os objetivos da UC (uso direto, estudos científicos, conservação e visitação).
- **Equidade na gestão da UC,** incluindo:
  - Práticas que obtenham um balanço favorável entre custo e benefício para população local e povos indígenas (como práticas tradicionais, distribuição de renda, preferência na contratação);
  - Mecanismos de ceder ou compartilhar as tomadas de decisão da gestão da UC com a população local e povos indígenas;
  - Emprego de conhecimentos e métodos de gestão de recursos tradicionais;
  - Práticas eqüitativas de gestão de recursos humanos na equipe da UC;

- Processo de reconhecimento e trato de injustiças resultantes da criação e implementação da UC.

Estes são princípios orientadores dos processos de construção da governança em Unidades de Conservação, e se prestariam, tanto para nortear sua construção, como à avaliação de processos. Segundo estes mesmos autores, é fundamental se ter em mente que os princípios de governança são, ao mesmo tempo, objetivos e meios na construção de uma sociedade pautada no exercício da cidadania.

Os processos de estabelecimento da governança local caminham na construção do que Dowbor (1984) caracteriza como democracia participativa, no qual a “organização da sociedade em torno dos seus interesses, o eixo comunitário, marca a evolução de uma sociedade governada por “representantes” para um sistema no qual a participação direta do cidadão adquire um peso muito mais importante”.

Uma condição fundamental para efetividade dos processos de construção das instâncias de Governança Local é a participação da base comunitária na tomada de decisões. A atuação dos indivíduos e grupos locais discutindo e propondo, se organizando e exercitando sua cidadania, promove mudanças na cultura de suas organizações e na própria cultura da comunidade. A constituição desses pequenos círculos de poder local pode estar na base de formação de movimentos mais poderosos de desenvolvimento regional.

Para a efetivação de processos de participação popular, é fundamental que sejam asseguradas condições propícias ao exercício da cidadania, incentivando os indivíduos a se tornarem sujeitos-ativos em suas comunidades. Buarque (2002) enfatiza a importância do planejamento participativo como um processo de aprendizagem, em que “os atores sociais vão construindo uma visão coletiva da realidade local e do seu contexto e convergindo para a definição do futuro desejado e das ações necessárias à sua construção”. Partindo do pressuposto que o ambiente humano é constantemente criado e recriado pela atividade cultural, pode-se reconhecer a importância dos processos pedagógicos envolvidos na construção de uma cultura de participação.

No Brasil, esta atenção com relação à inclusão dos atores da sociedade civil na gestão pública está presente também na política para as UCs. Em texto que vem servindo de norteador para a política de Educação Ambiental do IBAMA, Quintas e Gualda (1995) apresentam os pressupostos de uma educação voltada para a Gestão Ambiental, entendida como “um processo de mediação de interesses e conflitos entre atores sociais que agem

sobre os meios físico e natural e construído”. Esta visão fundamenta-se na premissa de que “a sociedade não é o lugar da harmonia, mas, sobretudo, o lugar dos conflitos e confrontos que ocorrem em suas diferentes esferas (da política, da economia, das relações sociais, dos valores etc)” (*op. cit.*), Assim a educação ambiental teria o desafio de criar condições para a participação dos diferentes segmentos sociais, instrumentalizando-os e dando condições efetivas de intervirem no processo de Gestão Ambiental. A educação ambiental teria assim, um caráter emancipatório, ampliando e qualificando a participação dos atores locais na construção de um projeto democrático de estabelecimento da governança local, trabalhando pelo diálogo, pelo exercício da cidadania e pela criação e valorização dos espaços coletivos de participação.

A participação dos atores sociais na construção de governança é fundamental, no planejamento do desenvolvimento local e no controle social do processo de gestão político-administrativa-financeira (PNAS, 2004)<sup>6</sup>. A legislação ambiental brasileira consagra como espaços institucionais de exercício da cidadania os conselhos e as audiências públicas. Embora se discuta o quanto estas conquistas são efetivamente resultantes de processos democráticos ou de decisões tecnocráticas, o fato é que se criaram espaços de participação. Um dos consensos presentes na comunidade ambientalista brasileira é que “só a democracia levará à sustentabilidade, por meio de criação de espaços de negociação e do fortalecimento dos instrumentos já existentes” (LAYRARGUES, 2002).

Os caminhos de construção da governança local apontam para uma gestão que se alicerce na ampla participação da comunidade nos processos de tomada de decisão. Esta linha de raciocínio remete às teses levantadas por Murray Bookchin em *Municipalismo Libertário* (1999), nas quais o autor afirma que “o espaço cívico (bairro, cidade) é o berço em que o homem se civiliza e civilizar é sinônimo de politizar, transformar a “massa” em corpo político deliberativo, racional e ético”. Assim, a inclusão dos atores sociais na gestão de áreas protegidas depende da efetivação de espaços institucionais de exercício da cidadania, mas também, e principalmente, da capacitação da sociedade para participar deste processo. O desafio, no caso das APAs, é compatibilizar desenvolvimento com conservação ambiental e melhoria da qualidade de vida (IRVING, 2000). Não se trata

---

<sup>6</sup> “O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais” (PNAS –Versão oficial, 2004, p. 56)

apenas de melhorar indicadores de produção econômica, mas de assegurar que este desenvolvimento resulte em melhoria das condições de vida dos indivíduos de forma duradoura.

Um caminho que tem sido adotado para a compatibilização do desenvolvimento local com o uso racional dos recursos renováveis tem sido a criação de áreas protegidas, destinadas à exploração racional dos recursos naturais: As Unidades de Conservação (UCs) de Uso Sustentável. Como discutido anteriormente, a política governamental brasileira para a Gestão Ambiental em UCs, pretende a inclusão dos diferentes atores sociais, de forma participativa, na construção de instancias de governança local. No próximo capítulo serão apresentadas as instancias de governança previstas para as UCs na legislação ambiental brasileira.

Segundo as Recomendações do V Congresso Mundial de Parques da União Internacional para Conservação da Natureza (UICN), realizado em Durban, África do Sul, em 2003 o conceito de governança abarca:

*...a interação entre as estruturas, os processos, as tradições e os sistemas de conhecimento que determinam a forma em que se exerce o poder e a responsabilidade e se adotam as decisões, e em que os cidadãos, e outros diretamente interessados, expressam sua opinião. Este conceito se aplica às áreas protegidas em todos os níveis: local, nacional, regional e mundial.*

Para a apreciação e análise do objeto central deste estudo - os processos de governança que se desenvolvem na APA do Sana - é importante conhecer o contexto das áreas protegidas no Brasil, as propostas de governança local previstas para as Unidades de Conservação, em especial as referentes às UCs de Uso Sustentável, e, em particular, as que dizem respeito às APAs, seus instrumentos e processos de Governança.

## Capítulo 2

### **Unidades de Conservação de Uso Sustentável: incluindo a população**

*Lutar pelo verde, tendo certeza que  
sem homem e mulher o verde não tem cor.*

*Paulo Freire*

#### **2.1 - O Contexto das Áreas Protegidas no Brasil**

Para a compreensão do tema desta pesquisa é fundamental delinear um panorama geral das áreas protegidas, seus objetivos, marcos legais e alguns aspectos fundamentais vinculados ao tema de governança.

No Brasil, as áreas protegidas regulamentadas por lei são denominadas Unidades de Conservação (UC). São áreas que, por suas características ambientais, estéticas, históricas ou culturais, e sua importância para a manutenção dos ciclos naturais, demandam regimes especiais de preservação, ou de exploração racional dos recursos naturais<sup>7</sup>. No Brasil, o principal instrumento legal que regulamenta as UCs é a Lei N° 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). A lei do SNUC define Unidade de Conservação como:

*... espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com limites definidos e objetivos de conservação, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.*

De acordo com as propostas do SNUC, estas se dividem em dois grupos, com características específicas, de acordo com o tipo de uso a que se destinam: as UCs de

---

<sup>7</sup> As duas grandes linhas de pensamento que norteiam a criação de UCs são o Preservacionismo e o Conservacionismo. Nas palavras de Maurício Mercadante (2001), “preservar a natureza, em sentido técnico, significa “mantê-la intocada, sem interferência humana”. Conservar a natureza tem um significado mais abrangente; não exclui o uso humano dos recursos naturais, dentro de limites que não comprometam a reprodução dos sistemas ecológicos.”

Proteção Integral e as UCs de Uso Sustentável. Estas podem ser criadas e geridas em âmbito federal, estadual ou municipal. No caso brasileiro as UCs de âmbito federal equivalem a 7,23 % do território nacional, sendo 3,29% UCs de Proteção integral e 3,94 % UCs de Uso Sustentável (IBAMA, 2005).

As UCs de Proteção Integral objetivam a “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”, sendo uso indireto definido como “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais. São também conhecidas como UCs de Uso Indireto. Este grupo de UCs é composto pelas categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

Já as UCs de Uso Sustentável visam a “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”. São também denominadas de UCs de Uso Direto, definido como “aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais”. Este grupo compreende as categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

O **Quadro 1** (página 32) apresenta, resumidamente, as UCs federais, classificadas de acordo com sua tipologia e categoria de uso, a área coberta e o quanto representam em porcentagem do território nacional.

**Quadro 1 – Quadro resumido da distribuição das Unidades de Conservação Federais no Brasil por categoria de uso.**

Categoria	Tipo de Uso	Área coberta	%
ESTAÇÃO ECOLÓGICA	Proteção Integral	7.203.392,19	0,84
PARQUE NACIONAL	Proteção Integral	17.074.743,93	2,00
REFÚGIO DE VIDA SILVESTRE	Proteção Integral	128.521,25	0,02
RESERVA BIOLÓGICA	Proteção Integral	3.740.557,56	0,44
FLORESTA NACIONAL	Uso Sustentável	19.190.166,23	2,25
RESERVA EXTRATIVISTA	Uso Sustentável	7.914.518,64	0,93
ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	Uso Sustentável	6.526.679,08	0,76
ÁREA DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO	Uso Sustentável	32.574,80	0,00

Fonte: Site do IBAMA, consulta em 18/09/2005.

A criação de UCs no Brasil foi originalmente inspirada no modelo norte-americano de parques nacionais, estabelecido no século XIX com a criação dos parques de Yellowstone e Yosemite, e que tinham como objetivo original preservar intocadas áreas naturais de rara beleza para desfrute e deleite das populações urbanas, visão que pressupõe a criação de UCs em áreas despovoadas e de natureza exuberante. No Brasil, no rastro deste modelo, as primeiras UCs criadas foram os Parques Nacionais de Itatiaia (1937), do Iguaçu (1939) e da Serra dos Órgãos (1939).

Até a década de 1960, a criação de UCs não seguiu um planejamento que levasse em consideração assegurar a conservação de amostras representativas dos diversos ecossistemas (MERCADANTE, 2001). A preocupação em se planejar a criação de UCs começa a amadurecer na década de 1970, com a elaboração de estudos como *Uma análise de prioridades em conservação da natureza na Amazônia*<sup>8</sup> e do *Plano do Sistema de*

<sup>8</sup> Wetterberg, G. B. et al. 1976. Uma análise de prioridades em conservação da natureza na Amazônia. Brasília: IBDF/PNUD/FAO.

*Unidades de Conservação do Brasil*<sup>9</sup>, de 1979, e sua *Segunda Etapa*<sup>10</sup>, de 1982. Estes planos traçaram a base política para a gestão das áreas protegidas, definindo estratégias para se alcançar seus objetivos, a definição das áreas prioritárias para seu estabelecimento, os possíveis modos de implantação, manutenção e gestão das UCs.

É interessante fazer um paralelo entre a época destes documentos e o contexto em que foram gerados. A década de 1970 foi fortemente marcada pela Ditadura Militar e pelos grandes projetos de desenvolvimento, cujas diretrizes estão expressas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). O II PND (1975-79)<sup>11</sup> já trazia preocupações com a questão da degradação e o esgotamento dos recursos naturais, estabelecendo como objetivo “atingir o desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida e, em particular, sem devastar o patrimônio nacional de recursos naturais (...)”, uma vez que “sua preservação faz parte do desenvolvimento (...)”. É interessante notar que, ao menos em relação à Amazônia, o II PND orientava a criação de Parques Nacionais, Florestas Nacionais e Reservas Biológicas como parte da estratégia de desenvolvimento (MERCADANTE, 2001).

Com o passar do tempo, o conceito das Unidades de Conservação evoluiu. Criadas originalmente (por motivos estéticos, históricos e emocionais) para preservar “ilhas” isoladas de paisagens do mundo natural para as futuras gerações (DIEGUES, 1996), passam a assumir um papel estratégico, abarcando objetivos amplos como a proteção dos recursos hídricos, manejo dos recursos naturais, manutenção do equilíbrio climático e ecológico, preservação dos recursos genéticos e desenvolvimento de pesquisas científicas. Constituem-se atualmente no eixo de sustentação das estratégias de proteção da biodiversidade.

O fato de as UCs estarem associadas a objetivos, tão amplos e distintos, determinou a criação de uma gama de tipos de Ucs, designadas como diferentes **categorias de manejo**. O conjunto organizado destas UCs - planejado, manejado e administrado de forma integrada - evoluiu assim para o conceito de **sistema de unidades de conservação** (MILANO, 2001).

O Com a promulgação Lei do No 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e do Decreto 4.340, de 23 de agosto de 2002 (que a regulamenta) ficaram estabelecidos os parâmetros que

---

9 Brasil, Ministério da Agricultura. 1979. Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil. Brasília: IBDF/FBCN.

10 Id. 1982. Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil. Brasília: IBDF/FBCN.

11 Brasil, Seplan. 1975. Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79). Brasília: Seplan.

regem as diferentes categorias de Unidades de Conservação no Brasil. Segundo o texto da lei que o criou, o SNUC tem como objetivos:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;*
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;*
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;*
- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;*
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;*
- VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;*
- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;*
- VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;*
- IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;*
- X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;*
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;*
- XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;*
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.*

Para alcançar seus objetivos, uma área protegida se utiliza de um arcabouço legal específico, que implica em restrição a uma série de atividades, sendo que, no caso das UCs de uso indireto, pode implicar mesmo na remoção das populações que habitam a área. A criação de UCs de uso sustentável não implica em remoção de população, porém estabelece uma série de regras e restrições que podem inviabilizar práticas adotadas por esta, gerando conflitos. Devido aos interesses contrariados, o processo de criação de uma UC é um momento fundamental para a construção de seu processo de governança. É o momento em que se identificam os atores sociais presentes, os interesses contrariados e conflitos.

Uma reflexão importante, nesse sentido, está relacionada aos procedimentos envolvidos no processo de criação de uma UC. Segundo a Lei do SNUC, em seu capítulo *IV- Da Criação, Implantação e Gestão das Unidades de Conservação*, está prevista que:

*§ 2o A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.*

*§ 3o No processo de consulta de que trata o § 2o, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas. (Lei do SNUC, Capítulo IV, artigo 22)*

Assim, fica previsto que a população, e os demais interessados, sejam informados e consultados durante o processo. Como se pode observar, esta consulta não coloca em discussão a criação (ou não) da UC e a categoria de manejo a ser adotada, ficando limitada às questões de localização, dimensão e limites. Cabe ao Poder Público fornecer as informações necessárias aos interessados e ouvir suas críticas e sugestões dos interessados, embora não esteja previsto, na Lei do SNUC ou no Decreto 4.340, os procedimentos a serem adotados neste sentido

Em 2004 foi realizada, em Brasília, a *Oficina Gestão Participativa no SNUC* (MMA, 2004). Nesta se apresentou e debateu experiências sobre consulta pública e criação, e o funcionamento de conselhos gestores de UCs. Esta oficina reuniu representantes da Diretoria de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA, do WWF-Brasil (World Wildlife Fund), do Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB) e da TNC (The Nature Conservation), e teve como objetivo de traçar diretrizes para consultas públicas e operacionalização dos conselhos.

Segundo documento final desta oficina (MMA, 2004), o que tem se observado na prática é a realização de uma ou duas audiências públicas, muitas vezes sem uma convocação eficiente dos interessados e sem estes receberem material informativo, que lhes permita compreender os impactos, que a criação desta UC poderá ter sobre suas atividades. Conduzidas desta maneira, as audiências serviriam apenas para legitimar o processo de criação, pelo cumprimento de uma exigência legal, não se prestando à negociação de demandas e conflitos.

A argumentação apresentada por muitos dos atores governamentais envolvidos é a de que a informação à população poderia levar à uma aceleração do processo de exploração e descaracterização da área. Em muitos casos, no entanto, o que se observa é que:

*... este posicionamento tem apenas o efeito de adiar o surgimento de problemas e conflitos regionais e, comumente, as unidades não são assimiladas e adotadas pela sociedade, sendo consideradas somente ingerências em assuntos locais e obstáculos ao desenvolvimento regional, principalmente no que diz respeito a*

*produtores rurais e comunidades de usuários diretos dos recursos naturais.*(MMA, 2004)

Buscando aprimorar o processo de consultas públicas para a criação de UCs, o documento final desta oficina (*op. cit.*) traça uma série de princípios e diretrizes. Em primeiro lugar, coloca a responsabilidade dos órgãos executores do SNUC em realizar levantamentos dos meios natural e sócio-econômico, da situação fundiária e do contexto político-institucional. Reafirma que cabe ao Poder Público prover os interessados de todas as informações necessárias, inclusive esclarecendo-os sobre “as conseqüências de sua implementação para o contexto socioeconômico regional”, bem como sobre a legislação concernente. Cabe ainda ao órgão competente identificar os atores e partes envolvidas, os conflitos manifestos e latentes da área em questão, e estabelecer “mecanismos e vias de negociação para sua resolução”.

O relatório desta oficina (*op. cit.*) preconiza que as consultas públicas sejam objeto de um Termo de Referência, elaborado pelo órgão executor, contemplando “todas as ações, instrumentos e mecanismos necessários ao cumprimento de seus objetivos”. Este Termo de Referência deve ser amplamente divulgado na região e nas páginas da Internet do Fórum nacional de Áreas Protegidas, “podendo sofrer alterações em seu teor a partir de propostas surgidas desde o início do processo de consulta pública”. As diretrizes expostas no documento sugerem, inclusive, que se possa alterar a categoria de UC a ser criada.

O instrumento fundamental para a efetiva participação da população na gestão de uma Unidade de Conservação é a existência de um Conselho Gestor. A lei do SNUC (e o Decreto 4.340/02) advogam a participação das populações (do entorno no caso das UCs de uso indireto e do interior, nas UCs de uso sustentável) na direção colegiada das UCs, através de conselhos. O conselho deve ser, e em geral o é, presidido pelo “chefe da unidade de conservação, o qual designará os demais conselheiros, indicados pelos setores a serem representados”. Para exercer suas funções, o Conselho deve ser o mais representativo possível dos atores envolvidos, contemplando em sua composição os órgãos públicos atuantes na região e representações da sociedade civil local. Quanto a esta representação, a Lei do SNUC especifica que:

*...deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas.*

*A representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.*

*A representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais (BRASIL, 2000).*

As reuniões do conselho de uma UC devem ser públicas, com pauta preestabelecida no ato da convocação, e realizada em local de fácil acesso. O conselho tem entre seus atributos acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da UC, avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor e ainda manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto. É fundamental sua atuação no sentido de “propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade”, esforçando-se para “compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade” (BRASIL, 2002).

O Conselho tem a atribuição de exercer o controle social da administração da UC. Esta atribuição aparece no texto da Lei do SNUC, e diz respeito a “avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação”. Tem ainda como atribuições, Nos casos de gestão compartilhada da UC por OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), O Conselho tem ainda as funções de opinar sobre esta contratação, no caso de conselho consultivo, e de ratificá-la, no caso de conselho deliberativo, bem como o papel de acompanhar a gestão.

Estão previstas “outras estruturas, tais como as Câmaras Técnicas ou Comitês de Comunidade, devem criar condições de participação a todos os agentes interessados” (BRASIL, 2002). Portanto, o Conselho Gestor tem como prerrogativa criar Câmaras Técnicas com o objetivo de apoiar e auxiliar no desenvolvimento de questões técnicas e científicas, aprofundando os estudos de temas específicos. Estas reúnem conselheiros e técnicos das áreas a serem estudadas, oriundos de órgãos governamentais e da sociedade civil, com representação ou não no conselho. Como instrumento de planejamento da gestão o Roteiro Metodológico para Gestão de Área de Proteção Ambiental (IBAMA, 2005) preconiza a elaboração de um Plano Operativo Anual, em que devem estar previstas as ações e programas a serem desenvolvidos. O plano de gestão anual, ou instrumento correspondente, é fundamental na construção de um orçamento para a gestão da UC.

A Lei do SNUC é resultado de um amplo processo de debate, que se estendeu por mais de dez anos, e que contempla tanto estratégias de conservação de biodiversidade como os princípios norteadores do Desenvolvimento Sustentável e dos marcos legais que o

precederam. O SNUC entende o uso sustentável como: “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”. Seriam, assim, objetivo das UCs de uso sustentável compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (BRASIL, 2000). No SNUC conservação da natureza é entendida como:

*... o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.*

A definição de como se dará o uso dos recursos naturais em uma UC se estabelece através de dois instrumentos: o *Plano de Manejo* e o *Zoneamento*. Estes instrumentos são resultado de estudos técnicos que levam em consideração suas características ambientais e socio-ambientais. O Plano de Manejo, anteriormente denominado *Plano de Gestão*, é definido no SNUC como:

*... documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade; ...*

A mesma Lei do SNUC assim apresenta o zoneamento:

*... definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz.*

No caso de UCs de Uso Sustentável estes estudos devem considerar as características de ocupação humana da área, visando compatibilizar as atividades econômicas desenvolvidas com a conservação do meio ambiente, articulando uma estratégia de promoção do desenvolvimento sustentável. A Lei do SNUC prevê, para as UCs de Uso Sustentável, “a ampla participação da população residente” na “elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo”, e estabelece um prazo de cinco anos a partir da data de criação da UC para sua elaboração, e prevê ainda que este seja revisado periodicamente.

## 2.2 As APAS: sua origem e funcionamento

Até 1981 a legislação em vigor no Brasil não previa a presença humana em UCs, sendo a existência de populações humanas, mesmo as tradicionais, consideradas um estorvo e um risco à manutenção do equilíbrio dos ecossistemas. Esta visão conflitava com a realidade da maioria das UCs criadas, cujas áreas apresentavam algum grau de ocupação. Estas populações eram- e muitas vezes ainda são - tratadas como indesejáveis, apesar de em alguns casos já residirem nas áreas por gerações, se tratando em alguns casos de povos indígenas. A remoção das populações humanas do interior de UCs e as limitações que tem sido impostas no acesso aos recursos naturais, essenciais à sobrevivência de seus modos de vida, têm causado graves desastres sociais ao condenar populações e modos de vidas tradicionais à extinção, ou à subsistência em condições de extrema pobreza. É fundamental o paradoxo contido nestas práticas: a visão preservacionista coloca a pobreza como fonte de degradação dos ambientes naturais, mas, ao mesmo tempo, a sua proposta de criação de UCs sem a presença humana é, em si, geradora de pobreza na própria região que pretende preservar.

Documentos como a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas e os Anais do Seminário Internacional sobre Presença Humana em Unidades de Conservação (Brasília, 1996) apontam para a necessidade de se considerar estas populações, com suas culturas e práticas, e estabelecer mecanismos de gestão diferenciados contemplando as realidades locais, reconhecendo os direitos destes povos de controlar e administrar seus territórios. Apesar destes estudos e deliberações a presença de populações em UCs foi por muito tempo tratada como uma questão marginal, recebendo pouca atenção e incentivos das agências financiadoras, se comparado aos recursos destinados às UCs de Proteção Integral.

Mais recentemente, o V Congresso Mundial de Parques da UICN (União Internacional pela Conservação da Natureza), ocorrido em Durban (África-do-Sul), em setembro de 2003, propõe um novo paradigma para a abordagem de áreas protegidas e de sua inserção em programas mais amplos de conservação e desenvolvimento. Coloca o foco na questão da harmonização entre metas de conservação e as populações envolvidas, considerando as áreas protegidas como instrumento essencial para alcançar a sinergia entre a conservação, a manutenção dos sistemas que sustentam a vida e a promoção do

desenvolvimento sustentável. Os documentos gerados por este encontro traçam um amplo painel dos problemas encontrados na gestão de UCs, tecendo uma série de recomendações aos governos e organizações internacionais no sentido de reconhecer e apoiar as áreas conservadas por práticas tradicionais e comunitárias, (UICN, 2003).

Até a década de 1960, a legislação existente não fazia menção à presença de populações em áreas protegidas. Em 1965, foi promulgada Lei 4.771, que criou o Código Florestal, legislando sobre “as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação”. Esta lei prevê a criação das primeiras UCs de Uso Direto, estabelecendo as categorias de Floresta Nacional, Estadual e Municipal. São UCs que pressupõe posse e domínio públicos das terras, implicando na desapropriação das propriedades particulares em seus limites. A única forma de ocupação tradicional prevista para esta categoria é a indígena, representada pela preocupação expressa nesta lei de “manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas” (BRASIL, 1965).

A Lei 6.902 de 1981 (BRASIL, 1981) cria as categorias de UC Estação Ecológica (de uso restrito, voltada para pesquisas) e Área de Proteção Ambiental (APA). Esta lei oficializa a criação das APAs no Brasil, definidas como “áreas do território nacional de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais”. A categoria APA figura ainda na Lei 9.985/00 (que institui o SNUC), no Decreto 4.340/02 (que regulamenta o SNUC) e na Resolução CONAMA N° 010/88 (que dispõe sobre as Áreas de Proteção Ambiental), devendo ainda ser regulamentada por instrumento específico, o que ainda não se deu, de maneira que sua gestão se baseia na legislação ambiental vigente. Na lei no SNUC a categoria APA é assim apresentada:

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

Uma APA é uma UC constituída de terras públicas e privadas, e implica no ordenamento de uso do território e em restrições ao desenvolvimento de atividades potencialmente degradantes ao meio ambiente, como indústrias poluentes, terraplanagens, proteção de espécies raras, práticas que gerem erosão dos solos, etc. São restrições que, em grande parte dos casos, já foram estabelecidas por outros instrumentos legais, como a Lei

4.771/65 do Código Florestal, mas que por motivos didáticos e operacionais demandam a estrutura legal e operacional de uma UC para serem efetivas.

A APA se configura como uma UC que tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, ao disciplinar o processo de ocupação. É importante notar que o próprio conceito de conservação da natureza contido no SNUC já prevê a utilização de recursos naturais, desde que de forma sustentável. A questão remete então ao estabelecimento dos parâmetros do que seria esta utilização sustentável em cada caso. São restrições que implicam em uma profunda mudança de postura frente ao patrimônio natural, que passa a ter o caráter de bem coletivo, a ser “apropriado e gerido de forma sustentável, democrática e inclusiva” (LOUREIRO, AZAZIEL e FRANCA; 2003).

Naturalmente o estabelecimento de restrições ao uso dos recursos naturais em propriedades particulares leva a situações de conflito de interesses, sendo que a lei 6.902/81 não previa a participação das populações locais ou regionais na gestão de UCs<sup>12</sup>.

No entanto, no caso de uma APA não está definido claramente, nem na Lei 9.985/00 nem no Decreto 4.340/02, qual o caráter que deverá ter seu conselho, se consultivo ou deliberativo, de maneira que há exemplos no caso brasileiro, de ambas as alternativas. Diversos autores, no entanto, apontam para a conveniência de que os conselhos das APAs tenham caráter deliberativo, por diversas razões, como as apresentadas por Paiva (2003):

*As APAs devem possuir um Conselho, cujo caráter deliberativo ou consultivo ainda não foi definido por lei. Tanto a Lei 9.985/00 quanto o Decreto 4.340/00, que a regulamentou, não definiram essa condição. No entanto, dada à existência de espaços públicos e privados constituindo as APAs, bem como pelo caráter democrático da gestão que está imbuído no espírito da lei, entende-se que o caráter deliberativo do Conselho seja o mais adequado para essa Unidade de Conservação.*

---

<sup>12</sup> O próprio Paulo Nogueira-Neto, que propôs a criação desta categoria quando titular da extinta SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente), reconhece ter mudado de idéia com relação à presença de populações tradicionais em UCs, observando que a não participação da população local na gestão “prejudicou muito o desenvolvimento e a boa administração das APAs” (NOGUEIRA-NETO, 2001).

Segundo os instrumentos legais disponíveis, o papel do conselho é de aconselhamento de direcionamento. Por outro lado, estas leis não apresentam impedimento a que o mesmo se ocupe da condução da gestão, o que tem ocorrido em alguns casos, com notável sucesso (GUARYASSU, 2003).

Além de seus objetivos de conservação de recursos naturais, as APAs têm ainda como objetivo a proteção à biodiversidade<sup>13</sup>. Para se compreender o valor das APAs neste tocante é importante se ter em mente os conceitos de *Corredores Ecológicos* e *Zona de Amortecimento*, apresentados desta maneira na Lei do SNUC:

*Corredores Ecológicos: porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais;*

*Zona de Amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade.*

Segundo Pádua, sob uma ótica marcadamente preservacionista, as APAs teriam demonstrado historicamente pouco valor na efetiva proteção à biodiversidade. A autora critica a proliferação das APAs pelo país, observando que, desde a criação da categoria, na década de 80, estas foram criadas em grande número, e hoje, apenas as federais, representam mais de 6 milhões de hectares. Em nível estadual, as UCs de uso sustentável ocupariam uma área de mais de 24 milhões de hectares, sendo em sua maioria APAs. Na sua visão, a proliferação das APAs teria como uma de suas finalidades “maquiar” as estatísticas de áreas protegidas, apresentando como UCs efetivas áreas que teriam como característica o mero ordenamento territorial, representado pela existência de um Plano de Manejo “no papel”. Assim, a criação de APAs teria a função de ampliar a área coberta por UCs, sem que de fato se efetive sua gestão (PÁDUA, 2001).

---

<sup>13</sup> Um dos objetivos fundamentais das UCs é a de proteção à biodiversidade, também denominada diversidade biológica, que é apresentada na Lei do SNUC como “a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas”. A biodiversidade está intimamente relacionada à reprodução e manutenção dos sistemas naturais, e representa hoje um imenso potencial em recursos genéticos para indústrias, como a química e a farmacêutica.

Para alguns críticos, como Pádua (1997), a APA, não passaria meramente de um ordenamento territorial em terras privadas, que só pode funcionar se os proprietários concordarem em exercer o desenvolvimento sustentável. Apesar das críticas expostas, alguns autores consideram as APAs como a categoria de UC que melhor se adequaria à constituição dos Corredores Ecológicos (BENSUSAN, 2001) e ao estabelecimento das Zonas de Amortecimento para as UCs de uso indireto, como previsto na Lei do SNUC. É interessante notar que, segundo Pádua (*op. cit*), as APAs que tem melhor cumprido seu papel são aquelas que contam com um Conselho Gestor atuante.

## Capítulo 3

### As APAs do Rio de Janeiro

#### **3.1- O contexto das APAs no Brasil**

Desde a sua criação, a APA tem sido muito empregada nas esferas federal, estadual e municipal, sendo hoje a principal categoria de UC de Uso Sustentável em extensão de área coberta. Apenas as 29 APAs federais existentes atualmente somam 6.526.679,08 ha, representando 11,6 % das UCs federais e 0,76% do território nacional. Algumas destas ultrapassam 1 milhão de hectares, como as da Chapada do Araripe (CE), Ilhas e Várzeas do Rio Paraná (PR, MS e SP) e Serra do Ibiapaba (CE e PI) (IBAMA, 2005).

As APAS estaduais no Brasil totalizam 112 unidades, estando cinco na região Centro-Oeste, dez na Região Sul, dez na Região Norte, vinte e seis no Sudeste e sessenta e uma no Nordeste, somando mais de 25 milhões de hectares. Apenas a APA da Ilha do Marajó, no Estado do Pará, corresponde a cerca de seis milhões de hectares. O Estado da Bahia contabiliza 34 APAs estaduais, num total de quase 2,5 milhões de hectares, enquanto no Maranhão estas somam perto de 6 milhões de hectares (Site AMBIENTE BRASIL, pesquisa em 22/09/05)

Em outubro de 2002 foi realizada no Paraná o *Workshop “Panorama das Áreas de Proteção Ambiental no Brasil”*, organizado pela Fundação O Boticário e pela The Nature Conservancy do Brasil, com patrocínio da agência de cooperação USAID. O evento marcou os vinte anos da criação da primeira APA do Brasil – a de Petrópolis (RJ) – e teve como proposta promover uma discussão sobre estratégias de gerenciamento, e obter uma visão geral em relação ao estado da arte desta categoria de manejo. O *Workshop*<sup>14</sup> teve como produto final a publicação *Gerenciamento de Áreas de Proteção Ambiental no Brasil* (GUAPYASSU, 2003)

Dados de uma pesquisa feita com as entidades presentes, permitiram uma visão do estágio de implementação das APAs, no momento. Quanto à existência de Conselho Gestor, foi constatado que apenas 18% possuíam um conselho atuante, enquanto 1% declararam este estar “em formação”. Em relação aos instrumentos de gestão (Plano de Manejo, de Gestão, de Uso e Ocupação, etc.), as 64 APAs que responderam à pesquisa,

---

<sup>14</sup> O *Workshop* reuniu cerca de setenta pessoas, estando representadas 19 APAs federais, 38 estaduais e 12 municipais, e 27 organizações (secretarias de meio ambiente, prefeituras e ONGs), pertencentes a 17 estados brasileiros.

ficou constatado que 45 % não os possuem, e que apenas 23% os têm em implementação, sendo que destas apenas 30% consideram seus planos correspondem às necessidades, os 70% restantes precisando de revisão, havendo casos em que planos em elaboração ou análise já são considerados inadequados. Com relação ao Zoneamento 53% declararam não possuir, sendo que 18% possuem este estudo, embora em 50% dos casos sejam considerados inadequados, demandando revisão.

Se considerarmos ainda que as APAs pesquisadas possam ter um nível de organização diferenciado, o que se expressa na própria participação neste Workshop, fica patente o grau quase embrionário de organização destas UCs, e o quanto se precisa ainda avançar na sua efetivação. Dessa forma, parecem justificadas críticas como a de Pádua (2001), quando afirma que “as APAs confundem a opinião pública, pois, na prática, na maioria dos casos, não diferem das áreas vizinhas a elas, que não têm nenhum regime especial de proteção”. Felizmente há exceções, casos onde a gestão de APAs tem demonstrado eficácia, com a participação de setores importantes das sociedades locais, influenciando positivamente na conservação ambiental.

### **3.1 – As APAs no Rio de Janeiro: meio milhão de hectares de área protegida?**

O Rio de Janeiro (ANEXO 1 - Mapa da cobertura vegetal original do estado do Rio de Janeiro) apresenta um panorama diversificado em APAs, contando com 5 de âmbito federal (IBAMA, 2005) e 9 estaduais (Site da FEEMA/RJ, 2005), além de diversas APAs municipais<sup>15</sup>, que cobrem, ao todo, uma área de cerca de meio milhão de hectares (ANEXO 2 Mapa da cobertura vegetal remanescente e Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro). As primeiras são geridas pelo IBAMA, ficando a gestão das estaduais sob responsabilidade da FEEMA/RJ (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, RJ) e das últimas com as respectivas secretarias municipais de meio ambiente (ou órgão correspondente).

O ANEXO 3 traz o quadro das APAs federais do estado, apresentando o instrumento legal de criação de cada, sua área, os municípios onde se localiza, a situação de seu Conselho Gestor e seus instrumentos de gestão. O ANEXO 4 apresenta o quadro relativo às APAs de âmbito estadual e o ANEXO 5 às de âmbito municipal identificadas.

---

<sup>15</sup> Não foi realizado um levantamento completo das APAs municipais no Estado. Apenas as existentes nos municípios de Niterói, Teresópolis, Cachoeiras de Macacú, Volta Redonda, Resende, Arraial do Cabo, Rio de Janeiro e Macaé somavam mais de 35 unidades.

Todas as APAs Federais do Estado do Rio de Janeiro possuem sede própria<sup>16</sup>. As APAs de Petrópolis, de Cariacú e da Mantiqueira têm Conselho Gestor de caráter deliberativo, atuante e com reuniões regulares. Na APA de Guapimirim, seu Conselho se encontra inoperante, enquanto a APA da Bacia do Rio São João está em processo de formação de seu conselho, que terá caráter consultivo<sup>17</sup>. É interessante observar que no Estado do Rio de Janeiro se localiza a APA Federal de Petrópolis<sup>18</sup>, a primeira a ser criada no Brasil.

Quanto às APAs estaduais, estas são geridas pela Divisão de Estudos Ambientais (DEA) da FEEMA. Todas possuem Plano Diretor, sendo que, no caso da recém-criada APA do Pau-brasil, este se encontra em elaboração e, na APA de Sapeatiba, está em fase de aprovação. Nenhuma delas conta com sede própria, estando a da de Massambaba em construção.

Apenas duas das APAs estaduais contam atualmente com Conselho Gestor: a do Pau-brasil e a de Massambaba. Nesta última, o Conselho conta com representação das associações de moradores, de proprietários, de salineiros e de ONGs locais, e tem se reunido periodicamente e participado na revisão do Plano Diretor da unidade. Nas demais, a gestão é exercida pelo DEA da FEEMA, que atua por intermédio das agências regionais do órgão.

Sendo a FEEMA o órgão de licenciamento ambiental do Estado, os pedidos de licenciamento de empreendimentos nas áreas das APAs são encaminhados à Divisão de Estudos Ambientais (DEA), que os analisa de acordo com os critérios do Plano Diretor da unidade, emitindo parecer quanto à sua aprovação. Além disso, cabe às agências regionais

---

<sup>16</sup> A APA da Mantiqueira abrange terras pertencentes a três Estados da Federação, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, com sua sede localizada em território mineiro.

<sup>17</sup> Dados obtidos a partir de entrevista aos chefes das APAs citadas.

<sup>18</sup> Em abril de 2004 foi realizado curso de “Capacitação Técnica em Gestão, Planejamento e Legislação Ambiental para a APA Petrópolis”, ministrado por Os Verdes - Movimento de Ecologia Social. Este curso reuniu cerca de 40 participantes, em sua maioria membros do Conselho Gestor da APA - representantes da sociedade civil e do poder público (IBAMA, FEEMA, prefeituras de três dos municípios envolvidos). Em uma oficina de planejamento participativo, na qual o autor deste trabalho atuou como dinamizador, foi realizada uma dinâmica que apontou os principais problemas identificados pelos envolvidos ao pleno desenvolvimento dos objetivos da APA. As deficiências apontadas se referem, principalmente, a questões de governança local, ficando evidente a dificuldade de se definir as competências dos diferentes órgãos responsáveis pela fiscalização e implementação de políticas públicas. São questões que dizem respeito não apenas a conflitos de competência, mas também a diferentes visões e projetos para o desenvolvimento econômico da região. Deixa ainda em evidência a necessidade de se romper com a cultura política de centralização de decisões, demonstrando a resistência dos gestores de políticas públicas em abrir mão do que consideram como sua parcela de poder, na construção de um projeto consensuado de desenvolvimento regional. Outro ponto que chama atenção é a falta (quase absoluta) de presença do setor produtivo no conselho. São, em sua maioria, questões que apontam para a necessidade de reforço do Conselho Gestor como estratégia para sua superação.

da FEEMA a relação com os municípios e comunidades envolvidas, zelando pela legislação ambiental. São freqüentes os conflitos com os poderes públicos locais no que diz respeito à definição das incumbências de cada um. Como estratégia para resolução destes conflitos têm sido buscada a aproximação com a sociedade civil organizada, buscando constituir Conselhos Gestores (quando ainda inexistentes) e grupos de trabalhos para a elaboração de Planos Diretores mais apropriados.

### **3.2 Algumas considerações sobre as APAs**

A legislação que rege as APAs é bastante genérica, cabendo portanto ao Conselho Gestor organizar-se para propor medidas cujos resultados sejam revertidos em benefícios para o meio ambiente e para população local.

O processo de criação e implementação de uma APA implica em uma série de etapas a serem cumpridas, como o diagnóstico socio-ambiental, o zoneamento, a elaboração e implementação de um Plano de Manejo que direcione as atividades desenvolvidas, para que a meta da sustentabilidade seja alcançada. O desenvolvimento destas ações pressupõe ampla participação dos atores sociais em diferentes etapas, com a realização de audiências públicas e a instalação de um Conselho (ou Comitê) Gestor (IBAMA, 2003). A participação dos atores/sujeitos sociais é fundamental, pois a imposição de limites à liberdade de ação em propriedades privadas naturalmente levará a conflitos e à necessidade de se buscar soluções (TORRES & MESQUITA, 2002).

A participação no Conselho deve, em tese, despertar na comunidade local um sentimento de co-responsabilidade no processo de gestão da área, tornando o cidadão em sujeito-ativo nas discussões e decisões que afetam sua comunidade. O planejamento participativo se apresenta como a forma de estabelecer um projeto de desenvolvimento local sustentável consensuado, que a população local efetivamente identifique como seu.

Para o estabelecimento de um processo de efetiva participação cidadã é fundamental o envolvimento da população local (PIMBERT & PRETTY, 2000). Assim, a cultura da participação deve ser cultivada em espaços formais e não formais, incentivando os indivíduos a discutir seus problemas e a se envolver na construção de estruturas de governança local, estabelecendo mudanças estruturais na comunidade (KISIL, 1996).

Para entender os processos de construção das instancias de governança local, expressos na mobilização e nos esforços da comunidade para compreender, assimilar e influir nos processos de tomada de decisão, este estudo se propõe discutir e avaliar o processo de criação e implantação da APA do Sana, a partir da ótica dos atores sociais envolvidos.

## Capítulo 4

### Metodologia: Como se desenvolveu a pesquisa na APA do Sana

Para alcançar os objetivos propostos foi desenvolvida uma metodologia<sup>19</sup> de análise qualitativa. A metodologia, suas etapas e algumas considerações complementares são apresentadas abaixo.

#### 4.1 Etapas da pesquisa

A metodologia para este trabalho foi dividida em três fases. São elas:

**Fase 1:** Pesquisa bibliográfica e documental;

**Fase 2:** Elaboração de instrumentos para a entrevista e aplicação a interlocutores selecionados;

**Fase 3:** Análise do material coletado e produzido.

---

<sup>19</sup> Desde o princípio deste estudo uma questão central foi a da definição e o desenvolvimento da metodologia a adotar. A observação participante, utilizada em estudos de antropologia e sociologia, foi a alternativa inicial. No entanto, alguns pontos de análise se mostraram contrários à sua adoção. Em primeiro lugar este é um método que pressupõe uma grande interação com a comunidade foco. No caso do Sana, a origem urbana do pesquisador provavelmente resultaria em maior rapport e penetração nos segmentos favoráveis à APA. Outro fator que contribuiu para o abandono desta alternativa foi o tempo necessário à realização da pesquisa nesses moldes, que implica na residência na comunidade por prazo não inferior a alguns meses. Ainda que, neste caso, fosse possível o uso deste método, é objetivo secundário deste estudo desenvolver uma metodologia mais rápida e objetiva, replicável em outras situações, sem abrir mão do rigor científico. Por fim o fato de o pesquisador ter um histórico de envolvimento com a comunidade, ser proprietário na localidade e eventualmente participar dos movimentos ambiental e social, contra-indica a observação participante, metodologia que exige um grau de isenção e abstração impossível de ser alcançado com rigor.

## 4.2 Pesquisa bibliográfica e documental

A **Fase 1** deste estudo consistiu na pesquisa bibliográfica e documental, e envolveu consulta a publicações especializadas, textos acadêmicos, artigos de jornal e revistas e documentos de instituições oficiais. Foram ainda consultados materiais produzidos pelos próprios agentes sociais implicados – panfletos, manifestos, e documentos resultantes do processo de criação da APA.

Para a pesquisa foram consultadas também as atas das reuniões do Conselho Gestor da APA do Sana, seu Regimento Interno, a lei de criação da APA, o Plano de Manejo da APA do Sana Fase 1, os Boletins Informativos do Conselho Gestor, matérias publicadas em jornais de circulação local (Jornal da Integração do Sana e O Debate, Macaé), boletins informativos produzidos pela ONG local, manifestos de entidades, e outros impressos coletados. Foram ainda pesquisados dados do IBGE, da Fundação CIDE e do Laboratório de Geoprocessamento do Instituto Estadual de Florestas (LAGIEF/IEF-RJ)

## 4.3 Elaboração de instrumentos para a entrevista e aplicação a interlocutores selecionados

A **Fase 2** deste trabalho consistiu na elaboração de roteiros de entrevistas semi-estruturadas (ANEXO 6) e sua aplicação, dirigida aos membros do Conselho Gestor da APA do Sana. Para a real interpretação dos conflitos, foi assegurada a confidencialidade dos depoimentos<sup>20</sup>. Os depoimentos foram obtidos em referência aos dois segmentos centrais dos sujeitos de pesquisa: Poder Público (identificado pela sigla PP) e Sociedade Civil (SC). As exceções ficaram por conta dos depoimentos do Secretário Municipal de Meio Ambiente anterior (e Presidente do Conselho Gestor) Hermeto Didonet (HD) e do

---

<sup>20</sup> A preservação da identidade dos entrevistados permitiu a exposição direta de críticas e diferenças de opinião entre os representantes do Conselho, que, em geral, permanecem ocultas e dissimuladas, como forma de proteção do indivíduo contra eventuais revanchismos. Este sigilo foi fundamental para o identificar com clareza as expectativas de cada um e aonde estas são contrariadas (Becker, 1997). Segundo Ludke e André (1986), “para conseguir certo tipo de dado, o pesquisador muitas vezes tem que assegurar aos sujeitos o anonimato”. Este expediente se revelou particularmente importante nos depoimentos dos representantes do poder público, em que críticas às posturas de tomadores de decisão - como Secretários ou o próprio Prefeito - poderiam resultar em prejuízo para o depoente.

atual Secretário, Fernando Marcelo (FM), que expressam o discurso oficial do gestor da UC.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de janeiro e maio de 2005, na localidade do Sana, e na cidade de Macaé. Um fator que aumentou a dificuldade na seleção dos entrevistados foi o a descontinuidade na ocupação das vagas no conselho. As reuniões foram abertas à participação dos suplentes, embora estes sem direito a voto, e houve ainda substituição de representantes. Isto gerou uma lista extensa de pessoas que, em algum momento participou do conselho<sup>21</sup>. Para a seleção dos conselheiros a serem entrevistados foi considerado como critério, em primeiro lugar, aqueles com maior frequência às reuniões. Em seguida, a indicação (por parte dos conselheiros mais assíduos) daqueles considerados importantes ao processo, pela participação em câmaras técnicas.

Foram entrevistados 5 representantes do Poder Público municipal e 6 representantes da Sociedade Civil, do Conselho Gestor APA, na gestão 2003/2004<sup>22</sup>, além do atual Secretário Municipal de Meio Ambiente (e Presidente do Conselho Gestor). Estas entrevistas foram objeto de análise e, os depoimentos colhidos, serviram de indicativo para traçar um panorama da comunidade, com suas demandas e os conflitos envolvidos na implementação da unidade de conservação.

As entrevistas foram realizadas entre fevereiro e abril de 2005. As entrevistas com os representantes da sociedade civil foram realizadas, em sua maioria, nas residências dos conselheiros<sup>23</sup>. As entrevistas com os representantes do Poder Público ocorreram em diferentes situações, sendo algumas em seus locais de trabalho e em locais públicos. A duração média das entrevistas foi de duas horas

Os questionários de pesquisa partiram de um roteiro básico de identificação do entrevistado (com informações sobre sua escolaridade, local de nascimento e tempo de residência na comunidade) e incluem uma série de questões específicas ao objetivo da pesquisa. Além de perguntas comuns aos dois segmentos centrais de amostragem, foram incluídas questões específicas para os representantes do Poder Público ou da sociedade civil.

Além dos que entrevistados foram levantadas informações acerca dos demais conselheiros, permitindo traçar um panorama geral da composição do Conselho. Para tal

---

21 Esta dinâmica foi particularmente intensa entre os representantes do poder público, principalmente quando o titular da cadeira era um secretário municipal.

22 Com a mudança do governo, após as eleições municipais, foi, em grande parte, alterada a representação do Poder Público. No entanto, até a data de conclusão deste estudo, não havia ainda ocorrido renovação da representação da sociedade civil.

23 Uma entrevista foi feita por correio eletrônico e complementada por telefone.

foram considerados os conselheiros e suplentes que por mais tempo desempenharam esta função por cada entidade, totalizando doze indivíduos. No que se refere ao poder público foram considerados os conselheiros que com mais frequência representaram seus órgãos, somado ao Secretário de Meio Ambiente, num total de sete indivíduos. O resultado deste levantamento está apresentado no item **6.6 Perfil dos Conselheiros**.

#### 4.3.1 Princípios para análise da Governança

Os princípios de Boa Governança, empregados na presente análise, foram definidos a partir da lista, apresentada no documento *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century* (GRAHAN, AMOS & PLUPTRE, 2003). O texto em questão propõe cinco princípios-chaves para a análise das estruturas de governança em unidades de conservação: *Legitimidade e Voz*, *Direcionamento*, *Desempenho*, *Prestação de contas* e *Equidade*. O que se propôs avaliar pelo uso destes foram questões relativas a democracia e representatividade dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação, e como isto se reflete na efetividade de suas ações. Com base nestes princípios, a análise dos documentos e entrevistas considerou os elementos de confirmação, negação ou adjetivação de cada princípio em questão.

Para a avaliação de *Legitimidade e Voz* foram pesquisadas:

- **Participação:** Direito à voz a todos os implicados, homens e mulheres, nas tomadas de decisões; participação das associações na gestão da UC; atuação por associações e/ou indivíduos; existência de um contexto de livre-associação.
- **Descentralização:** Contexto de autonomia em tomadas de decisão na gestão da UC, aliado a instancias de controle social.

Para a avaliação de *Direcionamento* foram consideradas:

- **Existência de instrumentos de Gestão:** Plano de Manejo, Zoneamento e Regimento Interno do Conselho; atualidade dos instrumentos; existência e emprego de um plano anual de gestão; participação da população na elaboração dos instrumentos.
- **Visão estratégica:** existência de projetos amplos e de longo prazo para a consolidação da Governança Local e o desenvolvimento humano.

Para a análise de *Desempenho* (*Performance*) foram adotadas:

- **Coordenação de esforços:** Capacidade de coordenar os esforços entre os parceiros, inclusive dentro do poder público.
- **Informação ao público:** Disponibilidade de informações que permitissem acompanhar o desenvolvimento da gestão o governo e público em geral.
- **Efetividade e eficiência:** Resultados produzidos e sua relação com o bom emprego dos recursos disponíveis.

Na avaliação de **Prestação de contas** (*Accountability*) foram considerados

- **Clareza na atribuição de responsabilidades frente ao público e instituições parceiras** (stakeholders): definições de incumbência - “quem presta contas de que, e a quem?”

Na avaliação da **Equidade** (*Fairness*) do processo foram adotadas:

- **Imparcialidade na aplicação de normas:** existência de normas claras e acessíveis; ausência de corrupção entre os funcionários públicos responsáveis; direito a apelação em caso de autuação.
- **Equidade no processo de criação da UC:** respeito aos direitos e práticas de populações tradicionais; participação da população no processo de criação da UC; Reconhecimento de injustiças resultantes da criação da UC.

#### 4.3.2 Perfil dos entrevistados

Foram entrevistados doze conselheiros, sendo seis da sociedade civil e seis do Poder Público. Estes representam cinco das associações da sociedade civil, e cinco dos órgãos do Poder Público presentes no Conselho. Apesar dos contatos estabelecidos, e de as entrevistas terem sido agendadas, por dificuldades operacionais, não foram entrevistados os representantes da AMOPP e da Secretaria Municipal de Obras.

A seguir é apresentado um perfil resumido dos entrevistados, contemplando idade, formação, local de residência, naturalidade e entidade que representava.

- Hermeto Ricardo Didonet, 51 anos, engenheiro agrônomo, residente em Macaé, natural do Rio Grande do Sul, Secretário Municipal de Meio Ambiente, na gestão 2000/2004.
- Fernando Marcelo, 47 anos, jornalista, residente em Macaé, natural de Niterói (RJ), atual Secretário Municipal de Meio Ambiente.

- C., 62 anos, professora universitária, residente em Macaé, natural de Conceição de Macabú<sup>24</sup> (RJ), Presidente da EMHUSA.
- F., 58 anos, engenheiro agrônomo, residente em Macaé, natural do Rio Grande do Sul, Secretaria Municipal de Agricultura (SEMAGA).
- D., 36 anos, segundo grau completo, natural e residente em Macaé, Secretaria Municipal de Interior (SEMIN).
- V. 45 anos, turismóloga, residente em Macaé, natural da Cidade do Rio de Janeiro, Empresa Macaense de Turismo (MACAÉTUR)
- L., 52 anos, segundo grau completo, natural e residente no Arraial do Sana, Associação de Moradores do Sana (AMS).
- R., 57 anos, segundo grau completo, natural de Santa Catarina, residente em Cabo Frio<sup>25</sup>, Associação de Moradores do Sana (AMS).
- H., 71 anos, professora primária (segundo grau completo), natural de Alto Macabú (Município de Trajano de Moraes, RJ), residente no Arraial do Sana, Igreja Católica.
- M., 40 anos, segundo grau completo, residente no Arraial do Sana, natural da Cidade do Rio de Janeiro, Grupo de Defesa Ecológica Pequena Semente (GDEPS).
- I., 53 anos, curso superior em Comunicação, propaganda e marketing; residente no Arraial do Sana, natural da Cidade do Rio de Janeiro, Associação Comercial Cultural Agro-pastoril e Ecoturística do Sana (ACCAETS)
- D., 46 anos, engenheiro agrônomo, residente em Macaé<sup>26</sup>, natural do Sana, Associação de Moradores, Produtores Rurais e Ecoturística da Cabeceira do Sana (AMPRET - CS).

#### **4.4. Análise do material coletado e produzido**

Reunido o material impresso, realizadas as entrevistas e definidos os princípios para a análise, a etapa final deste estudo consistiu na análise do material reunido. É fundamental ter em mente que o que se propôs avaliar pelo uso dos princípios escolhidos foram as questões relativas à construção dos conselhos Gestores das Unidades de Conservação, e como este contexto se refletiu na efetividade de suas ações. Sendo esta análise realizada sobre o mesmo objeto de estudo, e empregando os mesmos princípios e o mesmo enfoque, foi feita opção por apresentar conjuntamente a análise documental e de entrevistas. Assim os depoimentos das entrevistas complementam os dados colhidos na leitura dos

---

<sup>24</sup> À época de seu nascimento esta localidade fazia parte do Município de Macaé.

<sup>25</sup> Residente no Sana à época em que atuou como conselheira

<sup>26</sup> Residente na localidade de Cabeceira do Sana à época em que atuou como conselheiro

documentos, contribuindo para formar uma imagem mais completa e fidedigna do objeto estudado.

Na análise do material coletado e das entrevistas optou-se pela metodologia qualitativa<sup>27</sup>. Esta envolveu (com base no referencial teórico selecionado) a interpretação dos processos de Governança e das entrevistas com os membros do conselho Gestor, considerando em cada documento<sup>28</sup> sua origem e os interesses e motivações identificados.

Além das entrevistas e da análise documental, a observação participante contribuiu para a análise no acompanhamento de algumas assembleias de associações locais<sup>29</sup> e reuniões do Conselho Gestor e visitas de campo.

Para apresentação da análise, optou-se, sempre que possível, na utilização de fragmentos das falas que exemplificassem os pontos em discussão. A transcrição das entrevistas foi literal. Desta maneira, sendo fiel à fala, foram respeitados hábitos e

---

27 A princípio se cogitou trabalhar o material escrito empregando análise de conteúdo, buscando conferir o máximo de objetividade. No entanto, o uso de metodologias quantitativas foi descartado devido à percepção de que os materiais escritos não são isentos de ideologia, mas antes resultado da intenção de quem os gerou (BECKER, 1997). A opção pela metodologia qualitativa decorre do entendimento que se avaliar os dados pela contagem do número de vezes que uma palavra (ou idéia) aparece nos documentos implicaria em relativizar cada documento, levando em consideração as características culturais (e oportunidades materiais) de cada segmento envolvido no que diz respeito à prática de geração de documentos escritos. Como ressalta Becker (*op .cit.*):

*Em todos os casos, o observador tem que examinar cuidadosamente como os documentos com que trabalha foram gerados; por quem, seguindo que procedimentos, para que propósito? Pois é claro que os documentos não podem ser aceitos por seu valor de face, mas tem que ser interpretados à luz de tais considerações.* (p. 122)

28 Neste estudo são considerados documentos qualquer material escrito - impresso ou não - coletado ao longo do trabalho, entendendo que todos estes (atas de reuniões, manifestos, matérias de imprensa, etc) são válidos na compreensão do objeto de estudo por expressar a opinião dos indivíduos ou coletivos envolvidos. Desde o início da coleta de documentos o que se observou foi uma grande desproporção entre o número de documentos escritos gerados pelos diferentes segmentos sociais. O entendimento é que os documentos “são amostras não-representativas dos fenômenos estudados”, e como tal não se prestariam a avaliações quantitativas. Os documentos são, assim, avaliados considerando as ideologias, motivações e contexto em que foram gerados, que são em si mais dados para a análise (LÜDKE & ANDRÉ, 1986).

29 Embora tenha havido participação do pesquisador em reuniões do GDEPS (Grupo de Defesa Ecológica Pequena Semente) e da AMOPP (Associação de Moradores e Proprietários do Vale do Peito-de-Pombo), não se pode caracterizar esta participação como observação participante e tampouco como pesquisa-ação, uma vez que neste processo não houve uma linha pré-definida de intercambio e/ou intervenção na realidade local.

costumes regionais, interjeições, reticências, pausas e redundâncias, buscando preservar a riqueza contida nas particularidades da linguagem falada. Quanto aos textos transcritos, estes foram reproduzidos literalmente, não sendo corrigidos eventuais erros contidos nos originais.

## Capítulo 5

### **A APA do Sana:**

### **Ambientalismo, tradição e conflito no Paraíso**

#### **5.1 Descrição preliminar**

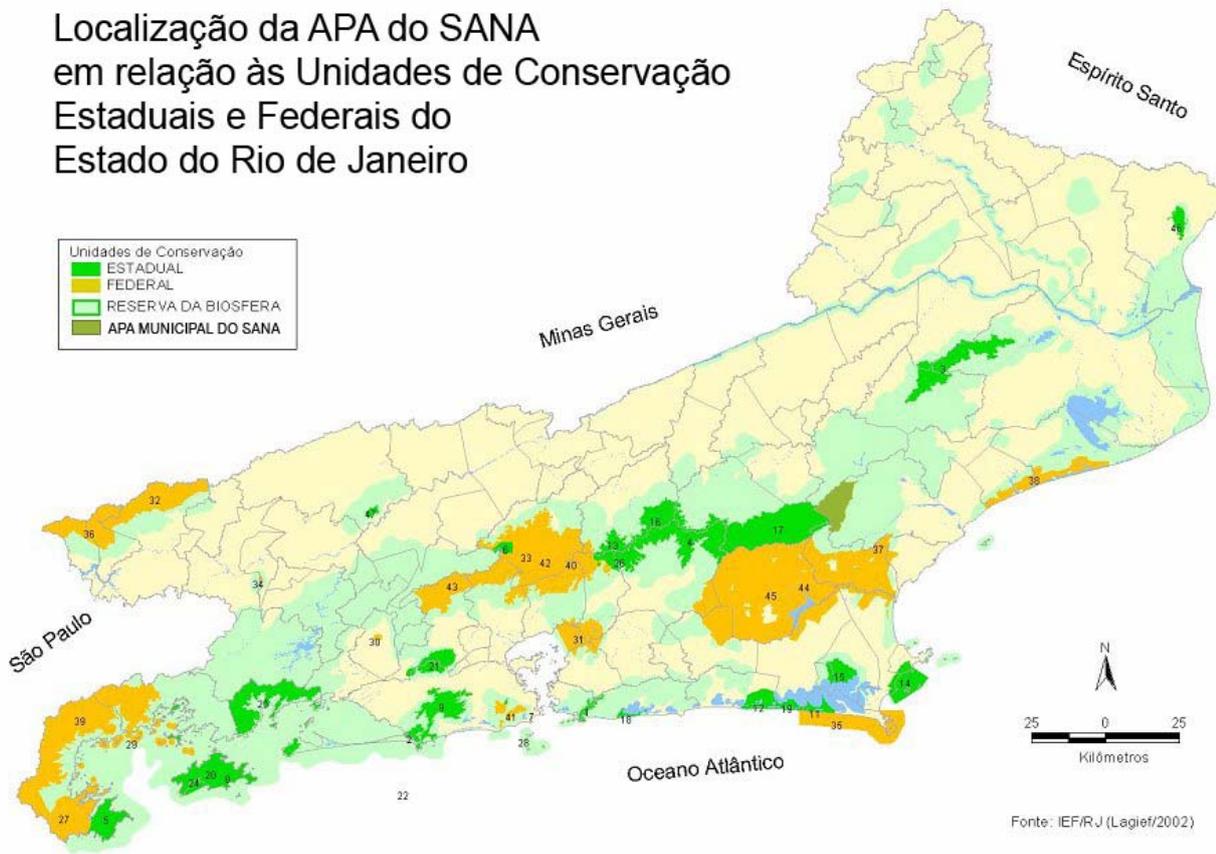
A APA do Sana foi criada a partir da promulgação da Lei Municipal 2.172 de 30 de Novembro de 2001 (MACAÉ,2001) que determinou a transformação em APA do Distrito de mesmo nome. Situado a 165 km da cidade do Rio de Janeiro, o Distrito do Sana localiza-se na região serrana, a oeste do município de Macaé. Faz divisa ao sul com o município de Casimiro de Abreu, a oeste com Nova Friburgo e a noroeste com Trajano de Moraes. A APA tem área total de 11.802 hectares, abrangendo todo o Distrito.

O **Figura 1** (p.58) apresenta a localização de APA do Sana, e sua relação com as Unidades de Conservação estaduais e federais do Estado do Rio de Janeiro.

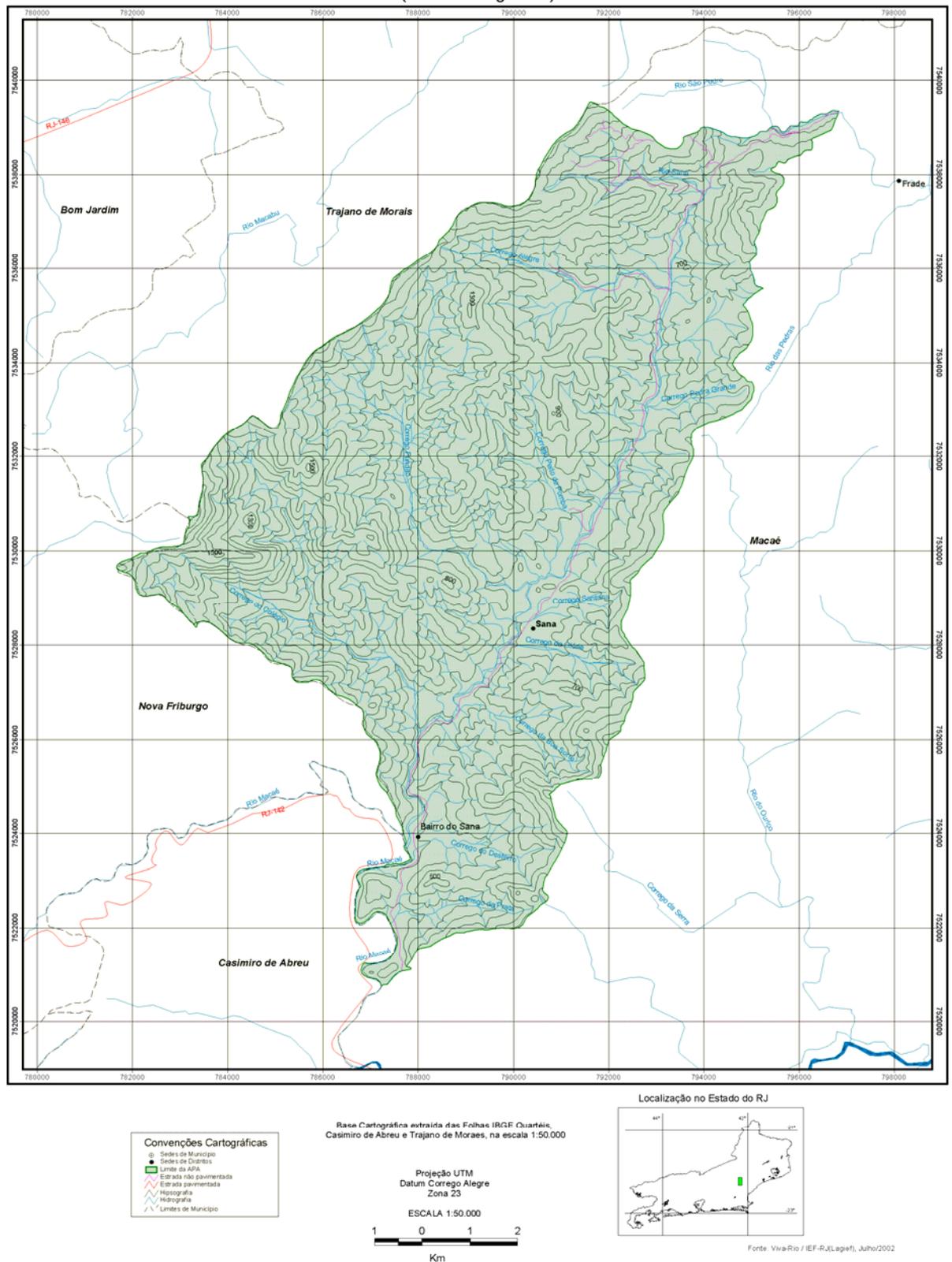
A **Figura 2** (p.59) apresenta a base cartográfica da APA do Sana, com sua hidrografia, curvas de nível e seus principais núcleos urbanos.

O Sana tem sua paisagem marcada pelo relevo da Serra do Mar, com altitudes variando entre 190m e 1.800m. A cobertura vegetal original é de Floresta Ombrófila Densa, caracterizada como Mata Atlântica. Na região, existem remanescentes de floresta primária, embora predomine a cobertura vegetal antrópofizada (modificada pela ação humana), representada por pastos, lavouras, e por vegetação secundária, em diversos estágios de sucessão florestal. Atualmente, as áreas florestais que mais sofrem com a pressão do desmatamento na região do Sana são as matas ciliares, pela ocupação desordenada, inclusive por loteamentos irregulares e clandestinos. O Sana apresenta um total de 61,41% de sua área coberta por florestas, em diversos estágios de sucessão, sendo que das matas ciliares já se perderam 42,56% do total (MACAÉ, 2004).

## Localização da APA do SANA em relação às Unidades de Conservação Estaduais e Federais do Estado do Rio de Janeiro



## Área de Proteção Ambiental do Sana (Base Cartográfica)



A população do Sana é de 1.184 habitantes (segundo o Censo 2000, último levantamento realizado na região) estando 344 na área urbana e 840 na zona rural. No

período intercensitário 1991-2000, houve, no Distrito, um decréscimo populacional de 340 habitantes, correspondente a 22,3% do total. Essa perda foi registrada, exclusivamente, nas áreas rurais, com decréscimo de cerca de 35%, ocorrendo um movimento inverso nas áreas urbanas, correspondendo a um crescimento de aproximadamente 51%. A taxa de analfabetismo é superior a 20%, incidindo principalmente em adultos de origem rural (IBGE, 2000)

Até a década de 1940, a cultura do café constituiu a principal atividade econômica do distrito. Posteriormente, esta atividade foi substituída pela cultura do inhame e da banana. (GASPAR, 2003). Pesquisa realizada em 2002 para a elaboração do Plano de Manejo da APA, coordenada pela ONG Viva Rio e utilizando a metodologia de Diagnóstico Rápido Participativo, demonstrou que quase metade dos produtores rurais pesquisados tem renda de até 1,5 salários mínimos (MACAÉ, 2004), dado este que está de acordo com os do censo de que 65% dos responsáveis por domicílios teriam rendimento de até 2 salários mínimos. A taxa de analfabetismo é superior a 20%, incidindo principalmente em adultos de origem rural (IBGE, 2000)

Desde o fim do ciclo econômico do café, o Sana apresenta uma tendência ao esvaziamento do campo. No ano 1922, em plena pujança do ciclo cafeeiro, o Sana contabilizava 3.722 habitantes, sendo que o censo 2000 aferiu uma população de 1.184 habitantes, 344 na área urbana e 840 na zona rural. No período intercensitário 1991-2000, houve, no Distrito, um decréscimo populacional de 340 pessoas, correspondente a 22,3% do total. Essa perda foi registrada exclusivamente nas áreas rurais, com decréscimo de cerca de 35%, ocorrendo um movimento inverso nas áreas urbanas, onde se observou um crescimento de aproximadamente 51%. Esta mudança de tendência parece estar associada ao aumento da oferta de oportunidades e serviços, impulsionada pelas atividades relacionadas ao turismo.

A comunidade do Sana tem uma dinâmica social extremamente rica e complexa, sendo recentemente priorizada como foco de diversos estudos acadêmicos, de múltiplas áreas do conhecimento, como a dissertação de Natália Gaspar (2003), em sociologia, abordando as transformações do meio rural com a chegada do turismo e as medidas de proteção ambiental; a tese de doutorado em geografia, de Lília Seabra,(2001, *apud* ANDRADE 2004), abordando o impacto da visitação e capacidade de carga; a monografia de Marcuzzi (1999), também na área de geografia, tratando das trilhas no ecoturismo; o artigo de Nunes da Silva (2004), na área de Educação Ambiental; e uma série de trabalhos

na área de psicologia social, resultantes do Projeto Sana Sustentável<sup>30</sup>: o artigo de Irving e colaboradores. (2002), tratando da percepção ambiental e turística da comunidade do Sana; a monografia de graduação em psicologia de Araújo (2004), tratando da percepção ambiental da população nativa do Sana; a monografia de graduação em psicologia de Andrade (2004), abordando as representações e motivações dos “neo-rurais”<sup>31</sup> residentes no Sana, entre outros estudos.

Com relação à composição da população, pode-se constatar a existência de, pelo menos, três grupos sociais distintos: a população tradicional da região (os “nativos” ou “matutos”), alguns grupos de pessoas que se estabeleceram no Sana há mais de uma geração (os “cabeludos” ou “alternativos”) e os novos moradores que chegaram com o “boom” turístico dos anos 1990, chamados de “malucos” (ou “neo-hippies”) (GASPAR, 2003).

Estes grupos e indivíduos interagem entre si, formando redes sociais. Constituem uma pequena sociedade, em que diferentes sujeitos compartilham um espaço social delimitado, no qual, em função de diferentes níveis de engajamento e comprometimento com a realidade local, engendram diferentes representações sociais da comunidade e de sua estrutura.

É importante considerar a singularidade da situação de isolamento vivenciada pelo Sana, em passado recente, e seus reflexos na cultura da população de “nativos”<sup>32</sup>, particularmente os da área rural. É importante notar que somente em 1956 a estrada de rodagem liga o Sana à sede do município, ainda que de forma absolutamente precária. A luz elétrica só passa a servir a localidade em 1986, sendo que boa parte dos domicílios da zona rural carece ainda hoje deste serviço.

---

<sup>30</sup> O Projeto Sana Sustentável é um projeto interdisciplinar de pesquisa e extensão universitária, sob orientação da prof.<sup>a</sup> Marta Irving. Seu objetivo é a elaboração da Agenda 21 Local do Sana, promovendo uma estratégia de planejamento nesse distrito do município de Macaé, a qual se destina à construção de Capital Social, consciência ambiental e turística (ANDRADE, 2004).

<sup>31</sup> Segundo Giuliani (1990, apud ANDRADE 2004), os teóricos franceses chamaram de neo-ruralismo ao movimento que expressa a idéia de que uma série de valores típicos do velho mundo rural, cuja face mais visível seriam as inúmeras pessoas que, a partir da década de 1970, abandonaram o modo de vida urbano, optando por residir e trabalhar no campo.

<sup>32</sup> Segundo Gaspar (2003), em dissertação tratando das transformações do meio rural no Sana, a categoria *nativos* “designa pessoas atreladas, pela origem familiar, geográfica e/ou cultural, a atividades agrícolas e criação de animais e a todo um modo de vida a elas associado”.

Após muitos anos de demandas dos grupos ambientalistas locais, num momento em que já se estudava a criação de uma APA Estadual, a municipalidade de Macaé criou, através da Lei n.º 2.172/2001, a Área de Proteção Ambiental Municipal do Sana, abrangendo todo o distrito. A população e as organizações locais foram, em sua maioria, tomadas de surpresa pelo fato, mas despertaram para a necessidade de auto-organização, exigindo a criação do Conselho Gestor da APA.

A assembléia de indicação dos representantes da sociedade civil para o Conselho Gestor foi realizada em 11 de Março de 2002, na Casa de Educação e Cultura Emílio “Gato”, no Arraial do Sana, e reuniu mais de 150 pessoas. Nessa ocasião ficou evidente o grau de apreensão da população e os diversos conflitos sócio-ambientais a serem arbitrados.

Boa parte dos conflitos têm origem nas diferentes visões de mundo e de projetos pessoais, entre os diferentes segmentos da população, e foram reforçados, ao longo do tempo, por episódios de denúncias e autuações. Este contexto tem gerado forte resistência à problemática “ambiental”, principalmente no que se refere à ação dos órgãos oficiais. Em vista de experiências recentes de denúncias, autuações, embargos e multas, a percepção de boa parte da população local é de que a temática ambiental está associada a limites em sua liberdade de ação, coibindo suas práticas tradicionais de produção. Sendo assim, a criação da APA gera forte ansiedade na população, uma vez que tanto agricultores como os que exploram o turismo - comerciantes e pequenos produtores rurais - sentem-se ameaçados em suas possibilidades de sobrevivência.

Por outro lado, uma série de atores sociais, locais e externos, defende a idéia de que a criação da APA possa trazer impactos positivos para a comunidade local e, dependendo do seu papel na mobilização e pressão junto ao Poder Público, aportar recursos para o fomento das atividades de turismo e de incentivo à agricultura familiar. O processo de regulamentação da APA do Sana poderia, assim, contribuir para o estabelecimento de condições para um desenvolvimento local durável, no qual a exploração atual dos atrativos turísticos e da capacidade de produção rural do Sana não comprometa as condições de sustentabilidade das futuras gerações.

Uma questão ainda pouco esclarecida é a motivação do poder público municipal na criação da APA no Sana. As demandas dos ambientalistas locais para a criação de uma UC se dirigiam especialmente ao Vale do Peito-de-Pombo, área de intensa visitação onde se localizam os maiores atrativos turísticos da região, e se referiam à criação de um parque municipal. Esta demanda, aliada às recorrentes queixas e denúncias de degradação na

região, principalmente pela pressão da especulação imobiliária e da agricultura, parece ter sido a inspiração para que o Poder Público optasse pela criação de uma APA abrangendo todo o distrito.

Por outro lado, alguns depoimentos colhidos na pesquisa de campo, sugerem uma relação entre a criação desta UC e a intenção, por parte do então Secretário de Meio Ambiente, de desenvolver estratégias para captação de recursos. De fato, após a criação da APA foram aplicados no Sana recursos de compensação ambiental (BRASIL 2002) gerados pela instalação de termelétricas em Macaé. De toda maneira, esta é uma questão ainda não de todo esclarecida, e que mereceria maiores estudos.

## **5.2 A Sociedade Civil do Sana e seu contexto de associações**

As diversas organizações da “sociedade civil” existentes no Sana funcionam como espaços privilegiados de discussão. Grupos como congregações religiosas, associações (de moradores, de produtores, comerciais, etc.), times de futebol e entidades ambientalistas funcionam como pólos agregadores da sociedade local que, em suas especificidades, contribuem para reforçar laços entre as pessoas e para consolidar posições. A primeira organização estabelecida, na localidade, foi a Associação de Moradores do Sana (AMS). Criada em 1982, com o objetivo de encaminhar reivindicações da comunidade. O Sana então vivia longo período de decadência econômica, agravada pelo relativo isolamento geográfico e o esquecimento do Poder Público municipal.

No que concerne ao pensamento ambientalista, o Sana tem um longo histórico a ser considerado, desde as pioneiras experiências de comunidades alternativas na década de 1970. Estas comunidades foram formadas por pessoas que - num movimento questionador da sociedade de consumo, regida pela lógica do individualismo, competição e lucro e com uma visão utilitária da natureza - optaram, por um processo radical de ruptura, para experimentar modos de viver e produzir mais solidários e harmônicos. Desde esta época, com diferentes intensidades, o Sana se apresenta como um dos pólos de construção e disseminação do “Movimento Pré-aquariano” (TAVARES, 1985).

O logradouro, denominado vale do córrego Peito-de-Pombo foi onde, inicialmente, se estabeleceram estas comunidades neo-rurais e onde, ainda hoje, localiza-se o Núcleo

Rural Taba Pindorama<sup>33</sup>, em grande parte fruto da ação pessoal e da perseverança de moradores radicados há quase trinta anos no local. Com a colaboração de diversas pessoas, que, em diferentes fases participaram da comunidade, foi estabelecida, em um processo dialógico com agricultores tradicionais, a prática de agricultura orgânica, sem o uso de defensivos químicos ou de queimadas.

Outra influência relevante na construção do contexto sócio-ambiental do Sana diz respeito às entidades ambientais, que surgiram na década de 1980, na esteira do processo de redemocratização do país, quando diversos movimentos sociais buscaram legitimação de suas lutas através da reafirmação da cidadania. Foi o momento em que surgiram as associações pelo direito a um meio ambiente saudável, na linha definida por Diegues (1996) como *Ambientalismo Combativo e Denunciador*. Em Macaé, as lutas contra os abusos da indústria petrolífera, como a instalação de uma monobóia e de um terminal de petróleo no arquipélago de Santana (atualmente Parque Municipal Marinho), inspiraram campanhas populares, que culminaram em vitórias históricas dos ambientalistas e na fundação de entidades, como a Associação Macaense de Defesa Ambiental (AMDA). Articuladas na Assembléia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (APEDEMA-RJ), as entidades passaram a ter maior peso e voz no cenário político.

A AMDA contava, então, com alguns filiados no Sana, que se empenharam em luta ativa contra a degradação ambiental da região, denunciando desmatamentos irregulares. O fato é que houve um acirramento de posições e antagonismos que, em alguns casos, chegou a ameaças de morte. Tais atitudes resultaram numa desaceleração do processo de devastação, mas também em uma maior resistência às questões ambientais, principalmente por parte dos produtores rurais tradicionais. As relações de desconfiança construídas nesse período perduram até os dias atuais e constroem um ambiente de cisão na comunidade, de difícil arbitragem (GASPAR, 2003).

---

33 Em Julho de 2000, a Taba Pindorama foi sede do XXIV Encontro Nacional de Comunidades Alternativas (ENCA), reunindo mais de mil e duzentas pessoas de várias partes do Brasil e de outros países que, durante cinco dias, se dedicaram a trocar experiências sobre vida comunitária, agricultura orgânica, terapias alternativas e espiritualidade. O encontro foi organizado pela Associação Brasileira de Comunidades Alternativas - ABRASCA (da qual algumas pessoas estabelecidas no Sana são idealizadoras e fundadoras), entidade com sede em São Lourenço (MG) que, com o mínimo de formalidade, articula as diversas experiências em uma rede nacional.

Um novo capítulo da relação do Sana com o pensamento ambiental passa a se desenhar na década de 1990, quando as questões ambientais passam ao centro das atenções no cenário mundial, inclusive com a realização no Rio de Janeiro da Conferência Mundial Para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92<sup>34</sup>.

Por esta época, o Sana passa a receber um fluxo crescente de turistas, que impulsiona a economia local, porém gera uma série de conflitos ambientais, a serem equacionados a partir de então. Neste contexto, através da discussão do impacto gerado pelo turismo, surgiu o Grupo de Defesa Ecológica Pequena Semente (GDEPS), formado, principalmente, por pessoas vindas dos centros urbanos do Rio de Janeiro e com escolaridade variada. Em 1996, o movimento se formaliza como ONG<sup>35</sup>, trabalhando diretamente na ordenação da visitação turística e educação ambiental, trazendo à discussão questões como saneamento, ordenação do espaço urbano e dos módulos rurais, além da proposta de criação de uma unidade de conservação no Sana.

Mais recentemente, o processo de organização da sociedade civil vem se fortalecendo no Sana através de várias novas iniciativas: *Associação Comercial Cultural Agro-pastoril e Ecoturística do Sana (ACCAETS)*, *Reserva Particular de Patrimônio Natural Fazenda Barra do Sana (RPPN FABASA)*, *Associação de Produtores e Trabalhadores Rurais do Sana (APTRS)*, *Associação de Moradores, Produtores Rurais e Ecoturística da Cabeceira do Sana (AMPRET - CS)* e a *Associação dos Moradores e Proprietários do Vale do Peito-de-Pombo (AMOPP)*, para citar apenas as que têm a questão ambiental em seus objetivos estatutários.

É importante notar que a recente onda de criação de associações guarda relação com a criação da APA, e a conseqüente busca por representação no Conselho, das demandas de distintos segmentos e indivíduos. A percepção do Conselho como espaço de construção de políticas públicas tem levado a disputas pelas cadeiras, muitas vezes por indivíduos notórios na degradação do meio ambiente natural, que buscam, entre outras coisas, a flexibilização de regras e a legalização de atividades impactantes. Nestas disputas, muitas vezes, são usados expedientes clientelistas e de cooptação pelo uso do poder

---

<sup>34</sup> O fórum paralelo à conferencia oficial demonstrou a capacidade de organização da sociedade civil, principalmente do movimento surgido na década anterior. É a época de eclosão, no Brasil, das organizações não governamentais preocupadas com o meio ambiente, as ONGs ambientais.

<sup>35</sup> Com sede no Arraial do Sana e interlocução tanto com as lideranças locais quanto junto ao poder público, o grupo vem se constituindo como uma referência comunitária.

econômico, o que estimula a filiação às associações, de pessoas sem participação ativa, além do voto. Algumas das lideranças tradicionais das associações têm revelado preocupação com estas práticas, consideradas, por estes, como “voto de cabresto”<sup>36</sup>.

Além do contexto de associações locais, um caso particular de iniciativa foi a do Projeto Sana Sustentável, que desenvolveu, na comunidade, uma pesquisa participante. Formado a partir do Programa EICOS, do Instituto de Psicologia da UFRJ, este projeto esteve atuando na localidade, entre 2000 e 2004, objetivando fomentar o desenvolvimento local, com ênfase no planejamento turístico e conservação ambiental de base comunitária. Ao longo de sua atuação, o projeto desenvolveu estudos de identificação de lideranças, expectativas do turista e da comunidade, mapeamento dos grupos sociais, além de realizar diversas oficinas, envolvendo membros da comunidade na discussão de seus problemas e perspectivas. O Projeto Sana Sustentável reuniu material sobre a realidade local, se propondo a trabalhar na perspectiva da construção da Agenda 21 Local (IRVING *at al*, 2002). A pesquisa realizada na localidade, enfocando a percepção ambiental e turística, permite traçar um perfil dos moradores (tradicionais e emigrados) e turistas do Sana.

As conclusões a que chegaram tais estudos e a leitura dos depoimentos coletados permitem traçar, com mais precisão, um quadro da percepção da comunidade local em relação à temática ambiental. São resultados que confirmam a resistência da comunidade tradicional do Sana às questões relacionadas ao meio ambiente.

Pesquisa realizada pelo Projeto Sana Sustentável (*op, cit.*) identificou os principais problemas do Sana, segundo a percepção da população. Estes são apresentados em três categorias: os referentes à infra-estrutura, aos danos ambientais e aqueles relacionados ao turismo.

Com relação à infra-estrutura, os problemas mais citados foram: o saneamento básico, seguido de obras e ocupações irregulares, lixo, falta de segurança e policiamento, má conservação das estradas e o transporte precário.

---

<sup>36</sup> Um exemplo foi o recente processo de eleição da diretoria da ACCAETS (janeiro de 2005), em que moradores de uma comunidade carente foram filiados maciçamente às vésperas da assembléia. Estas filiações foram estimuladas por um empreiteiro, que teve seus interesses contrariados, no caso, as obras de construção de uma pista de motocross embargada pelos órgãos ambientais. A assembléia da entidade culminou com a eleição de uma chapa composta por estes recém-filiados, com o próprio empreiteiro como presidente. A lisura do processo foi questionada pela diretoria anterior, a eleição anulada, com a decisão final ficando para a justiça. Segundo depoimentos de membros da comunidade processo semelhante está ocorrendo em outras associações.

Quanto aos danos ambientais, a poluição das águas e o desmatamento foram os problemas mais apontados pelos entrevistados, seguidos, em menor escala, pelo o uso de agrotóxicos, queimadas e caça predatória.

Já em relação aos problemas decorrentes do turismo, os entrevistados destacaram a ausência de planejamento, apontando como problemas a falta de orientação ao turista e de controle sobre o número de visitantes, e a baixa qualidade dos serviços oferecidos. Além disso, foram relacionados problemas em relação ao perfil de boa parte dos turistas que frequentam o Sana, caracterizados por grupos de jovens, que buscam lazer de baixo custo, em atividades noturnas e no consumo de drogas, desrespeitam os costumes e comprometem a tranquilidade dos moradores<sup>37</sup>.

Um aspecto observado na pesquisa, em relação aos grupos sociais do Sana, é a diferente percepção que estes têm das questões ambientais:

*Um aspecto interessante a ser ressaltado é o fato da população autóctone incluir, no bojo da idéia de meio ambiente, a presença humana, suas necessidades e aspirações, diferentemente do grupo exógeno, que defende idéias da ordem de uma natureza intocada, sem presença humana. (IRVING at al, 2003)*

Investigando as representações e motivações dos “neo-rurais” residentes no Sana, Andrade (2004) entrevistou algumas lideranças deste segmento, identificando nestes a postura biocêntrica, e a “reverência mística” e “uma profunda relação de afeto com a natureza, que se traduz em práticas e ações em sua defesa”. A autora considera que, por estas posturas, estes podem ser associadas ao movimento denominado *ecologia profunda* (*deep ecology*) (DIEGUES, 1996). Andrade (*op. cit.*) observou ainda que, por participarem ativamente das questões locais e defenderem posições, muitas vezes antagônicas, sofrem “certa hostilidade por parte da comunidade”.

No estudo sobre a percepção ambiental e turística da população nativa do Sana, Araújo (2004) entrevistou lideranças de quatro distintas associações locais, e identificou uma série de características desta população. Um fator importante é que “a grande importância da natureza para as suas vidas é reconhecida pelos entrevistados, que se vêem como fazendo parte integrante dela” e, ao mesmo tempo, dela “dependentes para a sua sobrevivência”. Consideram os recursos hídricos muito importantes, inclusive por sua

---

<sup>37</sup> Este perfil - chamado pelos moradores locais de “durista”- é considerado como pouco desejável pelos entrevistados (dos diferentes grupos sociais), que expressam o desejo de mudar o perfil do turista recebido.

relação fundamental com a atividade turística. Assim sendo, a poluição das águas se percebida como um problema ambiental urgente. Araújo observa que “foi unânime a constatação de que a APA não trouxe ainda melhorias para o lugar. Ao invés disso, está gerando muitas polêmicas e prejudicando uma grande parte da população local que vive das atividades agropastoris”. Os entrevistados pela pesquisa destacaram ainda o caráter sempre punitivo e nunca educativo das fiscalizações, e fizeram associação deste contexto às “novas normas colocadas pela APA”. Apesar disto, os entrevistados consideraram que a população carece de consciência ambiental, e ressaltaram o papel da ONG Pequena Semente (GDEPS), em trazer para a discussão estas questões, como a da conservação dos recursos hídricos. A baixa escolaridade é percebida, por estas lideranças, como um empecilho à participação. Segundo estes: “isto acaba gerando um sentimento de vergonha e constrangimento”, o qual lhes impede de participarem ativamente em determinadas circunstâncias. Estes se queixaram ainda que “seus conhecimentos e colocações não são valorizados”.

No entendimento de muitos habitantes da área rural, o significado de “meio ambiente” é, muitas vezes, confundido com (ou emprestado a) os órgãos governamentais de fiscalização. A atuação repressiva desses gera um permanente estado de indisposição da população rural para com todas as iniciativas relacionadas com o termo “meio ambiente”, incluído aí a APA do Sana. Foi identificada nesta população rural a tendência a evitar esta temática:

*Essa particularidade revelou-se como um empecilho na própria realização dos questionários, uma vez que muitos se negavam a respondê-lo por não querer falar sobre o ‘meio ambiente’. (IRVING et al., 2002)*

Esta relutância em discutir as questões relativas a meio ambiente (e, por conseguinte à APA) certamente constitui um dos fatores que ajuda a explicar o fato de a população rural não ter um representante efetivo no Conselho Gestor ou estar envolvida na discussão da APA, apesar de constituir cerca de 2/3 da população total do distrito. Outras razões para a limitada participação deste segmento nas negociações em curso parecem estar relacionadas baixa escolaridade e à falta de uma cultura formal de associação, ao menos em comparação com a população urbana do Sana, nativa ou não. Segundo Araújo

(*op.cit.*), “devido às diferenças educacionais e culturais entre esses dois grupos<sup>38</sup>, a questão da participação apresenta-se de modo desigual e isto acaba comprometendo a devida legitimidade de quaisquer propostas que se venha a pensar para o Distrito”.

### 5.3 Plano de Manejo e Zoneamento da APA do Sana

Na APA do Sana, os recursos para a elaboração do Plano de Manejo da APA e de seu Zoneamento Ambiental vieram de uma medida compensatória, gerada pela instalação de uma usina termelétrica (UTE Norte Fluminense) em Macaé, ficando a execução destes estudos a cargo da ONG Viva Rio. Os trabalhos se desenvolveram ao longo do ano de 2003, concomitantemente à instalação do Conselho, sendo os estudos de campo realizados no período decorrido entre a indicação das entidades com assento e a posse dos conselheiros. Para sua realização foram adotadas as diretrizes da Fase 1, apresentadas no *Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Direto* (IBAMA, 1996) e no *Roteiro Metodológico para a Gestão de Área de Proteção Ambiental* (Site do IBAMA, consulta em 11/06/2005)<sup>39</sup>. No entanto, o próprio texto de apresentação do Plano de Manejo reconhece que “os conteúdos do plano não seguem estritamente o sugerido pelos roteiros citados” (MACAÉ, 2004).

Para o Plano, foram empregados dados já existentes em órgãos oficiais, e considerados trabalhos já realizados na localidade, em sua maioria existente nos arquivos do GDEPS. Para os trabalhos de campo a ONG Viva Rio optou pela adoção de uma metodologia de Diagnóstico Rápido Participativo (DRP). Para tal, foram criados grupos de trabalho (GTs), relacionados aos diferentes temas a serem abordados no estudo: aspectos abióticos, bióticos e socioeconômicos. Para integrar estes GTs, foram convidados membros da comunidade, que receberam contribuições de técnicos da SEMMA. Os primeiros eram,

---

<sup>38</sup> Os dois grupos a que se refere a autora são a “população nativa e a população correspondente ao grupo exógeno, constituída por aqueles que se deslocaram para o Sana em busca de uma qualidade de vida melhor do que levavam nas suas cidades de origem, geralmente grandes centros urbanos”.

<sup>39</sup> Segundo estes roteiros a elaboração de um Plano de Manejo segue uma estrutura de três fases subseqüentes, sendo a Fase 1 “baseada nas informações já disponíveis e em visitas à Unidade e sua Zona de Transição, para um maior conhecimento da realidade local” (IBAMA, 1996).

em sua maioria, participantes do “comitê de representantes da comunidade local”, já indicados por suas associações para compor o Conselho Gestor, e trabalharam nestes GTs de forma remunerada. A coordenação dos GTs ficou a cargo de lideranças comunitárias, sendo a coordenação de campo destas ações realizada pelo representante da ONG Pequena Semente (GDEPS).

Nos estudos do plano de Manejo foi ainda elaborado o Zoneamento Ambiental da APA<sup>40</sup>. Segundo o texto de apresentação, o Zoneamento da APA do Sana foi realizado por consultoria especializada, com base no *Roteiro Metodológico para Gestão de Área de Proteção Ambiental*, e utilizou como fontes as bases cartográficas confeccionadas pelo Laboratório de Georeferenciamento do IEF-RJ, construídas sobre as cartas do IBGE (escala de 1:50.000), empregando informações obtidas por fotos aéreas e imagens de satélite<sup>41</sup>.

O processo de elaboração do Plano de Manejo foi objeto de fortes críticas de segmentos da sociedade local. Um motivo foi a demasiada ênfase no uso da metodologia de Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), em detrimento dos estudos por especialistas, o que teria comprometido a qualidade dos resultados (ANEXO 7 – Ofício nº 171/2002 da AMPRET-CS). De fato, os relatos dos envolvidos confirmam que o DRP foi realizado com pouca orientação técnica e, freqüentemente, sem o acompanhamento no campo dos especialistas das diferentes áreas de conhecimento. Alguns depoimentos sugerem que a maior parte dos técnicos envolvidos não teria visitado o Sana.

Outro ponto, fonte de polêmica foi a remuneração de representantes das associações para a realização do DRP, o que provocou acusações de cooptação de lideranças pela ONG Viva Rio, e de conflito de papéis, por parte dos que foram contratados, para aferir

---

<sup>40</sup> Este é um instrumento fundamental na gestão da APA, em que são identificadas Áreas Ambientais Homogêneas e consideradas as aptidões, de acordo com suas características ambientais, condição de ocupação humana e potencialidades. O zoneamento identifica e delimita estas áreas e determina quais serão destinadas a objetivos de preservação e/ou conservação, dividindo o território em cinco zonas: Zona de Preservação da Vida Silvestre, Zona de Conservação da Vida Silvestre, Zona de Ocupação Controlada, Zona de Uso agropecuário e Zona de Uso Especial. Este instrumento determina ainda quais as atividades que poderão ser desenvolvidas em cada uma destas zonas.

<sup>41</sup> A base cartográfica em questão apresenta o uso do solo e vegetação, corpos hídricos e assinala as áreas de proteção permanente (APP). Segundo o texto do Plano de Manejo, esta base cartográfica teria sido complementada com informações do diagnóstico socioambiental, e aferida por levantamentos de campo. O próprio texto de apresentação reconhece que o uso de uma base cartográfica de escala tão ampla induz a imprecisões na determinação dos limites de cada área, o que demanda um detalhamento posterior.

benefícios, uma vez que estavam indicados ao Conselho, ainda que não tivessem ainda tomado posse (ANEXO 8 – Manifesto da APTRS).

Com relação à contratação destas lideranças locais para a realização do DRP, o texto do Plano de Manejo argumenta que:

*A única possibilidade de sucesso na formulação (e futura implementação) de um planejamento estratégico, como o necessário para a APA do Sana,... seria o envolvimento participativo e eficiente desse grupo, através da massa crítica de informações que detinha, dos relacionamentos amadurecidos ao longo do tempo com a comunidade e da disponibilidade para dedicar parte do tempo à consecução das tarefas associadas à elaboração do Plano de Manejo, da forma mais disciplinada e sistemática possível.*

Ainda que se levem em consideração os argumentos apresentados pelo executor, a prática de remunerar conselheiros - ou lideranças locais indicadas ao conselho - é preocupante, em especial pelas críticas que pode gerar. Em uma realidade pautada no conflito, fatos como este podem ser usados para levantar suspeição sobre os representantes do Conselho, comprometendo a legitimidade dos mandatos. Esta situação contribui para criar uma imagem, junto à população, do Conselho Gestor como um espaço de conquista de vantagens pessoais, afetando a credibilidade do próprio Conselho como representação dos interesses da comunidade. Afeta também a imagem dos estudos desenvolvidos para o Plano de Manejo e o Zoneamento, comprometendo a legitimidade de todos os instrumentos necessários à consolidação da governança local.

#### **5.4 O Conselho Gestor da APA do Sana**

Entre 7 de março de 2001 e a aprovação da lei de criação da APA na Câmara de Vereadores, em 30 de novembro do mesmo ano, um grupo de trabalho, composto de representantes de diversos órgãos da prefeitura e de um “comitê de representantes da comunidade local” manteve reuniões regulares, para os trabalhos e discussão do processo de criação da APA. Constam na documentação consultada ou nas atas de cinco reuniões deste GT, formado por representantes da SEMMA (Secretaria Municipal de Meio Ambiente), da EMHUSA (Empresa Municipal de Habitação, Saneamento e Águas), da Secretaria de Comunicação, da MACAÉTUR (Empresa Macaense de Turismo), da SEMOB (Secretaria Municipal de Obras), do GDEPS, da AMS, da ACCAETS e alguns moradores, proprietários de áreas de grande afluxo de visitantes. Este comitê de representantes da comunidade constituiu o embrião da futura representação da sociedade civil no Conselho Gestor da APA do Sana.

Em 11 de março de 2002 foi realizada, no Sana, a assembléia para indicação dos representantes da sociedade civil no Conselho Gestor. Esta foi a primeira assembléia, abertamente divulgada, a discutir a APA do Sana, e reuniu mais de 150 pessoas, entre proprietários de terras, moradores locais, ambientalistas, empresários e agricultores. Grande parte dos presentes era representada por pequenos agricultores - segmento que se sente particularmente ameaçado pela criação da UC - que vinham se reunindo regularmente na recém-fundada APTRS (Associação de Produtores e Trabalhadores Rurais do Sana). Deste segmento partiu a maior parte das críticas à criação da UC, com o argumento de falta de transparência do processo e ênfase nas conseqüências negativas da APA no desenvolvimento das atividades agro-pastoris.

O processo de indicação das entidades participantes do conselho partiu dos entendimentos estabelecidos inicialmente, liderados pelo então Secretário Municipal de Meio Ambiente de Macaé. Na ocasião, foi proposto que o conselho envolvesse doze entidades, com formação paritária e caráter deliberativo, o que se confirmou no momento de sua criação. Para a representação do Poder Público, foram indicadas, além da SEMMA (Secretaria Municipal de Meio Ambiente), da SEMOB (Secretaria Municipal de Obras), da MACAÉTUR (Empresa Macaense de Turismo) e da EMHUSA (Empresa Municipal de Habitação, Urbanismo e Águas), a SEMIM (Secretaria Municipal de Interior) e a SEMAGA (Secretaria Municipal de Agricultura). Pela sociedade civil, foram indicados: para representar o segmento ambientalista o GDEPS (Grupo de Defesa Ecológica Pequena Semente), ficando a ACCAETS (Associação Comercial, Cultural, Agropastoril e Ecoturística do Sana) com a representação do segmento comercial. Para a representação dos moradores locais foram selecionadas a AMOPP (Associação dos Moradores e Proprietários do Vale do Peito-de-Pombo), a MAS (Associação de Moradores do Sana) e a AMPRET – CS (Associação de Moradores, Produtores Rurais e Ecoturística da Cabeceira do Sana), sendo criada uma representação para o Segmento Religioso, contando com titular indicado pela Igreja Católica do Sana e, suplente, indicado pela Primeira Igreja Batista do Sana.

Duas outras entidades pleitearam assento no conselho: a APTRS e o Sana Futebol Clube. A argumentação do secretário, que presidiu a assembléia de indicação, foi que para manter a composição paritária do conselho, este deveria contar com apenas seis membros da sociedade civil, não sendo cogitada a ampliação deste número, naquele momento. Quanto ao Sana Futebol Clube, foi argumentado que esta entidade não teria objetivos afins

com o processo e, tampouco, realizaria assembléias regulares. Contra a inclusão da APTRS foi argumentado que o processo de registro desta entidade não se encontrava concluído, o que impossibilitaria a sua participação. A posição da APTRS, radicalmente contrária à existência da APA, a indicação de indivíduos de origem urbana (não nativos da localidade) para a representação dos agricultores e a postura aguerrida destes representantes (empregando práticas assembleístas de obstrução), contribuíram para a rejeição da candidatura da entidade, por boa parte do público presente, entre estes, o Secretário de Meio Ambiente de Macaé, que presidiu esta assembléia.

A primeira reunião do SANAPA - Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental do Sana - foi realizada em 18 de outubro de 2002, na Casa de Cultura Emílio Gato (Sana). Nesta foi fixada a frequência bimestral das reuniões e previstas duas etapas: a primeira, de caráter consultivo, aberta ao público em geral, e uma segunda, de caráter deliberativo, restrita aos conselheiros membros, titulares e suplentes. Finalmente, em 31 de outubro de 2002, data em que a comunidade comemorava o aniversário de 100 anos do Sana, o Prefeito Municipal oficializou a criação do Conselho Gestor (Decreto n° 075/2002) e a nomeação de seus membros (Decreto n° 126/2002).

O principal assunto destas primeiras reuniões foi a discussão do regimento interno do conselho, a partir de proposta apresentada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que foi aprovado após algumas alterações. Este regimento oficializou a prática de reuniões em dois momentos (como apresentado no parágrafo anterior) e propôs a criação de um Fundo Ambiental para garantir os recursos necessários à gestão da UC. Criou também a função de Secretário Executivo da APA. Este último, passando a ser o responsável pela execução das deliberações do Conselho na gestão da APA, ficando a sua nomeação condicionada à aprovação pelo plenário do Conselho.

O Conselho Gestor da APA do Sana conta ainda com Câmaras Técnicas (CTs), criadas a partir das sugestões de técnicos da SEMMA e demandas da comunidade. São instâncias abertas à participação de qualquer interessado, podendo incluir ainda quadros técnicos da prefeitura ou de outras instancias de governo. São as seguintes as Câmaras Técnicas (CTs) criadas ao longo desta gestão:

CT.01 Agricultura<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Composta por João Flores (coordenador / SEMAGA), Darlin Grativol (AMPRET-CS), Rogério Valença (SEMAGA), Jamil Vianna (AMOPP) e Ellen Lima (Igreja Batista). Trabalhou com os projetos

CT.02 Uso e Ocupação do Solo<sup>43</sup>

CT.03 Ecoturismo<sup>44</sup>:

CT.04 de Diagnóstico Ambiental da Faixa Marginal de Proteção<sup>45</sup>

CT.05 Geração de Emprego e Renda<sup>46</sup>

CT.06 Gestão do Portal do Sana<sup>47</sup>

Ao longo dos anos de 2003 e 2004 - período coberto por esta pesquisa - foram realizadas 14 reuniões do Conselho, sendo seis ordinárias, a cada ano, e duas extraordinárias, realizadas em 2003.

Pela leitura das atas pôde-se constatar que a frequência dos conselheiros às reuniões foi, em geral, bastante elevada. Ao longo do primeiro ano os representantes da SEMMA e da SEMOB compareceram a todas as oito reuniões, enquanto os demais representantes do poder público compareceram a, pelo menos, cinco reuniões. No segundo ano esta frequência se reduziu um pouco, sendo a SEMIN a representação do Poder Público mais

---

Aducação Verde, Agroflorestas e Comercialização de Produtos Agrícolas, da SEMAGA. Teve como resultado prático a realização de um Curso de Sistemas agroflorestais. Ativa.

<sup>43</sup> Composta por Regina Celi Silva (coordenadora / SEMOB), Jane Mendonça (SEMOB) e Márcio Nascimento da Silva (GDEPS). Foi responsável pela elaboração do *Projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Sana*, aprovado pela Câmara dos Vereadores, homologado pelo Prefeito e atualmente em vigência. Ativa.

<sup>44</sup> Composta por Vânia Hatab (coordenadora / MACAÉTUR), Isabel M. P. Araújo (ACCAETS), Lívia Maia (Sana Futebol Clube), Heraldo Besot e Jamil Vianna (AMOPP). Atuou na elaboração e implementação do calendário de eventos locais. Ativa.

<sup>45</sup> Composta por Hermeto Didonet (coordenador / SEMMA), Maria do Rosário Grey Tavares (AMASANA) e Elisângela Pereira (SEMMA). Trabalhou no acompanhamento da elaboração do estudo técnico *Diagnóstico da Faixa Marginal do Baixo Rio Sana*, realizado por firma de consultoria e em aprovação na FEEMA. Ativo.

<sup>46</sup> Composta por Cleilce de Paula (EMHUSA), Raquel Kremer (AMS) e Honorina Dames (Igreja Católica). Sem ações práticas. Ativa.

<sup>47</sup> Composta pelo Secretário Executivo da APA, Bruno Szuchmacher (coordenador / SEMMA), Adriana Franco (MACAÉTUR), Márcio Nascimento da Silva (GDEPS), Paulo Rogério Pereira (ACCAETS), Raquel Kremer (AMS), Luís César (SEMMA), Honorina Dames (Igreja Católica), Antenor (Associação da Pousadas do Sana), José Vieira (OSCIP Sana Comunidade-Ação) e Milton (Guarda Municipal). Definição de atribuições, responsabilidades, demandas, política de recepção ao visitante e outras questões relativas ao funcionamento do Portal. Criada como CT temporária, ativa até a presente data.

assídua (presente a cinco, das seis reuniões) enquanto a EMHUSA foi a que mais faltou às reuniões (comparecendo a apenas duas). Quanto aos representantes da sociedade civil, o GDEPS e a AMS compareceram a todas as reuniões realizadas, seguidas em frequência pela ACCAETS e Igreja Católica (todas do primeiro ano e quatro no segundo), AMOPP (seis reuniões no primeiro ano e quatro no segundo), Igreja Batista (metade das reuniões do primeiro ano e uma no segundo) e AMPRET-CS (duas no primeiro ano e nenhuma no segundo).

No que diz respeito ao planejamento de ações para sua gestão, a APA do Sana não dispõe de um Plano Operativo Anual ou instrumento correspondente. Também não está prevista, no orçamento municipal, dotação específica para a gestão desta UC. Desta forma, o desenvolvimento de qualquer atividade fica na contingência da liberação de recursos através de programas e projetos, ou da alocação destes, a partir do orçamento das secretarias envolvidas. A inexistência de dotação própria deixa a APA sem autonomia efetiva para a sua gestão.

Na reunião do Conselho, em 10 de novembro de 2004, é feito um balanço dos trabalhos desenvolvidos, até então, pelo Conselho Gestor da APA. Esta seria a última reunião sob a Presidência do então Secretário de Meio Ambiente, uma vez que se haviam realizado eleições municipais. Nesta reunião, o Diretor Executivo do GDEPS, e representante desta no Conselho, expôs sua intenção de se candidatar à Secretaria Executiva da APA.

Em janeiro de 2005, assume a nova administração municipal de Macaé sendo nomeado novo secretário de Meio Ambiente. Este afirmou que sua gestão será pautada pela construção participativa, e apresentou a nova composição dos atores governamentais do Conselho. O ponto principal da pauta, neste dia, foi a abertura do processo de eleição para a Secretaria Executiva do SANAPA. Foram inscritos dois candidatos, ambos da sociedade civil e com passagem no Conselho. Na segunda reunião, o então representante do GDEPS foi eleito por ampla maioria.

Até maio de 2005, período coberto por esta pesquisa, não havia livro oficial de atas das reuniões do Conselho Gestor. Embora as atas existam, sejam reconhecidas pelos participantes como legítimas e dadas por aprovadas, estas não se encontravam, até então, assinadas pelos conselheiros.

Na fase de conclusão deste estudo, as entidades e segmentos do Sana estavam em movimentação para a ocupação de cadeiras, na nova composição do conselho. A renovação dos conselheiros marca a conclusão da etapa inicial, e o início de uma nova fase na gestão da APA do Sana.

## Capítulo 6

### A Governança em análise

A análise da Governança da APA do Sana está a seguir apresentada, com base nos princípios descritos no capítulo 4- **Metodologia**.

#### 6.1 Legitimidade e Voz

##### 6.1.1 Participação

Para a análise da participação foram considerados os princípios:

*Direito à voz a todos os implicados, homens e mulheres, nas tomadas de decisões; participação das associações na gestão da UC; atuação por associações e/ou indivíduos; existência de um contexto de livre-associação.*<sup>48</sup>

Com relação à questão de *Direito à voz a todos os implicados* duas questões são centrais: se os principais segmentos implicados estão representados no conselho, e se a todos os indivíduos é dado direito à voz.

As reuniões do Conselho são divididas em duas etapas: uma etapa de caráter consultivo (aberta ao público em geral, que funciona como um espaço de “ouvidoria” para as demandas da comunidade), e uma etapa de caráter deliberativo (restrita aos Conselheiros e convidados). Desta maneira parece ser garantido o direito à voz de cada cidadão ou associação no processo

Alguns depoimentos ilustram esta afirmação:

*Eles (os moradores) iam à reunião, eles podiam falar o que achavam. Cada um que tinha um problema levava, para ver se a APA podia resolver. (PP)*<sup>49</sup>

---

48 Esta interpretação de cada categoria é originária da tradução direta do texto Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century (GRAHAN, AMOS & PLUPTRE, 2003).

49 Conforme o apresentado no capítulo 4- Metodologia os depoimentos citados na análise serão identificados apenas como pertencentes a representantes do Poder Público (PP) ou da Sociedade Civil (SC). As exceções ficaram por conta dos depoimentos do então Secretário Municipal de Meio Ambiente (e Presidente do

*A população deveria participar primeiramente dentro do seu segmento e aí esse segmento trazer a sua demanda para o Conselho Gestor. Como é difícil ainda a participação dentro desses segmentos, nós estamos abrindo todas as reuniões do Conselho Gestor, que é bimestral, para toda a comunidade. (SC)*

*Esse representante, à medida que efetivamente é o líder daquela instituição, ele traz para dentro do conselho as reivindicações daquela comunidade. É claro que isso não exclui os indivíduos que podem participar das reuniões, agora ele não tem poder de voto enquanto indivíduo. Ele tem o poder de discussão, de apresentar projetos, propostas, reivindicações...*

(Hermeto Didonet - Secretário de Meio Ambiente - gestão 2000/2004)

*Eu acredito até que agente possa até vir no futuro a fazer uma grande assembléia comunitária da cidade toda, uma vez por mês, para fazer discussões gerais, já que muitas pessoas se sentem excluídas pelo fato delas não serem dirigentes de nenhuma entidade associativa, mas terem vontade de participar.*

(Fernando Marcelo – atual Secretário de Meio Ambiente)

O contexto de livre associação é percebido por todos, embora os setores menos articulados apresentem uma certa dificuldade em lidar com as etapas burocráticas da regularização de uma associação. A questão que permanece é, em que medida este direito à livre associação, se reflete realmente na prática e no equilíbrio de poder no Conselho. Algumas práticas culturais da população rural dificultam sua inclusão nas discussões do conselho: falta de uma cultura formal de associação, o que dificulta a interação nos moldes propostos pelo SNUC; problemas gerados pela vinculação de indivíduos e grupos a diferentes facções político-partidárias; e a opção deliberada por “esvaziar” o processo. Estes temas têm sido citados em trabalhos acadêmicos, e foram também confirmados nas entrevistas:

*Você vai a uma reunião onde tem os segmentos menos formados intelectualmente que não se sente à vontade de falar numa reunião com vinte, trinta pessoas. Aí não vai. Vai a primeira vez, a outra ele não vai mais. Os outros tomam a fala... (PP)*

*Então a APA foi assim, estavam falando que iam fazer a APA e um tanto era politicamente contra. O lado da outra política contra. Por que nessa época que se criou a APA... Se fosse criar a APA hoje, agora, talvez não tinha tanta resistência, e eu vou dizer por que. Pode dizer? Por que agora o Sr. XXX está nessa política. Ainda que não estão a favor, mas estão na política de agora. Melhor seria. Mas na época, como estavam na politicagem contra houve essa resistência. E grande, muito grande. (SC)*

---

Conselho Gestor) Hermeto Didonet (HD) e do atual Secretário, Fernando Marcelo (FM), que expressam o discurso oficial do gestor da UC.

*Esse pessoal da resistência não está representado. Não quer ser. (Não quer) Se representar lá. Para não dizer que isso tem de ser, que aquilo tem de ser. Para não aceitar que existe. (SC)*

No que diz respeito à questão de gênero, a representação da sociedade civil apresenta paridade entre homens e mulheres, enquanto, no Poder Público a representação feminina é maioria. Aliás, a presença feminina tem sido observada por pesquisadores como uma constante em conselhos no Brasil (SANTOS JUNIOR, 2003).

A falta de uma representação formal do segmento dos produtores rurais, em especial os pequenos agricultores no Conselho é evidente. Ainda que boa parte das associações presentes no conselho tenha, em seus estatutos, objetivos de representar os produtores rurais (como é o caso da AMPRET-CS e da ACCAETS), o fato é que a participação destes nas associações não é significativa. No caso da ACCAETS a presença de produtores rurais é limitada, e tem como principal expoente o maior proprietário de terras da região. No caso da AMPRET-CS, a representação mais ativa foi exercida por um engenheiro agrônomo, que tem a produção rural como atividade secundária. Segundo o censo do IBGE, de 2000, a população rural do Sana representava então 2/3 do total. Ainda assim os pequenos agricultores e os moradores da área rural estão sem uma representação efetiva no conselho, o que é confirmado nos depoimentos de boa parte dos conselheiros:

*Esse Conselho deve buscar grupos para fortalecer sua representatividade. Ele pode não ser (representativo) e construir essa representatividade, sendo que quem representa a Secretaria de Agricultura deve estar lá discutindo com o produtor de aipim, com produtor de bananas, ... (PP)*

*E não participa também porque alguns grupos se colocaram numa posição totalmente radical, com razão ou sem razão, não vou entrar no mérito. Mas esses grupos foram, pela posição radical tomada, afastados diplomaticamente, politicamente, de chegar ao Conselho Gestor. (PP)*

*A representação da comunidade foi, desde a formação do Conselho Gestor “manipulada” pela SEMMA, excluindo alguns segmentos e privilegiando outros de pouca ou nenhuma representatividade (SC)*

*Talvez não estejam todos os segmentos ali, talvez falte ainda um pouco a presença do nativo, o nativo mesmo, produtor rural, que está lá por cima do morro. (Fernando Marcelo – atual Secretário de Meio Ambiente)*

Outra questão crítica - que apareceu com frequência nas entrevistas - foi a falta de renovação das lideranças, o que leva à cristalização dos representantes e de suas posições no processo:

*Faltam segmentos, bem numerosos até. E tem associações de um homem só.(PP)*

*Eu acho que tem que mudar um pouco os atores ali. Mudar os atores. Na verdade, a pessoa, repetindo o papel, faz sempre do mesmo jeito. Não tem nada pior do que o mesmo ponto de vista. (PP)*

*Eu acho que a participação popular nas decisões da APA, do Conselho Gestor, está restrita a um pequeno grupo que está se revezando nas cadeiras. E, inclusive, estão agora se preparando para ter assento. Então não está havendo a renovação necessária. (PP)*

*As pessoas que estão lá dentro são as pessoas que sempre – nesses vinte e cinco anos, quase, que estou aqui – são as pessoas que sempre estiveram na associação de moradores, que ... são as mesmas pessoas que sempre foram interessadas. Não conseguiu trazer ninguém diferente. (SC)*

De fato, a participação ativa da população local em associações parece limitada a um número reduzido de pessoas, que se constituem em lideranças, quando são reconhecidas e aceitas como tal. É comum que indivíduos participem de mais de uma associação, chegando a ponto de a mesma pessoa atuar como conselheiro de diferentes associações, em diferentes ocasiões. É importante se ter em mente que a população local é reduzida, e que espaços como as associações de moradores são abertas a todos, de forma que os membros ativos dos demais segmentos (religioso, comercial e ambiental), via de regra participam também da associação de moradores de sua localidade.

A falta de renovação dos quadros de lideranças e, portanto, dos membros da Sociedade Civil no Conselho cria uma situação de cristalização de visões e posições, preocupante em um fórum que deve ter como foco a identificação, arbitragem e resolução de conflitos.

Uma questão que demanda investigação é relativa aos produtores rurais. O Diagnóstico Socioambiental, realizado na elaboração do Plano de Manejo Fase 1, foi objeto de críticas de alguns conselheiros, e merece aprofundamento, no que diz respeito a este segmento da sociedade local, especialmente quanto à sua localização, atividades desenvolvidas e expectativas.

Outra questão, que deve ser bem considerada, diz respeito ao risco de a comunidade encarar o Conselho como um espaço de conquista de benefícios pessoais e defesa de interesses particulares.

*A mudança e a rotatividade de pessoas, em função da cristalização de sempre as mesmas pessoas terem o mesmo ponto de vista e o ponto de vista é radical por que está sempre no mesmo ponto, ele tem a mesma vista, a mesma percepção. Na*

*medida em que o enfoque é visto de forma diferente, talvez traga soluções que outras pessoas não tinham visto mesmo, e a coragem de muda, a coragem de criar, para que a coisa do interesse comum e do público não se transforme, não se cristalice numa defesa de interesse pessoal e particular. (PP)*

*Funciona o seguinte, a sociedade civil, de organizada só tem o título, mas na prática está totalmente desorganizada. E tem muita liderança que procura chegar perto do conselho, para numa etapa seguinte conseguir um emprego na prefeitura. Isso é preocupante. Preocupante não, porque o cara tem direito de procurar o sustento da família dele, é legítimo. Mas, ele enquanto voz representativa da comunidade, a partir do momento que ele senta numa cadeira do poder público, ele perde esta legitimidade. (PP)*

A legitimidade das representações é um ponto fundamental à constituição de um conselho forte e atuante. Assim, a percepção, pela comunidade, do Conselho como uma instância de conquista de benefícios pessoais afeta a legitimidade das representações, e compromete a validade do processo. O Poder Público deve se precaver para que a eventual necessidade de contratação de pessoas ligadas ao Conselho, em especial de conselheiros, se revista da maior transparência possível, a fim de evitar críticas de cooptação no processo.

Com relação à baixa rotatividade das representações no Conselho, é importante se ter em mente que o processo no Sana é recente, estando ainda o Conselho em seu primeiro mandato. Caso esta tendência se configure como uma realidade permanente, existe sério risco de o Conselho perder sua legitimidade, necessária à construção democrática da Governança local.

Em vista do que foi levantado, algumas conclusões emergem da análise:

- a- É garantido a todos os envolvidos o direito a voz, sem distinção de gênero;
- b- As entidades representadas no Conselho Gestor participam da gestão da UC;
- c- O direito á voz é garantido a todo e qualquer cidadão, sendo o direito a voto uma atribuição exclusiva dos conselheiros titulares;
- d- A qualquer coletivo é dado o direito de se organizar e pleitear representação no Conselho, ficando a indicação a cargo do Secretário Municipal de Meio Ambiente;
- e- Os setores da sociedade que tem uma posição contrária à APA, encontram dificuldade em se fazer representar.
- f- É percebida pela maioria a limitada representação dos pequenos produtores rurais e a necessidade de se aprofundar os estudos socioeconômicos com relação a este segmento.
- g- É percebida a baixa renovação no quadro de conselheiros, o que é percebido como resultado da falta de surgimento de novas lideranças locais e da não inclusão de segmentos importantes.

Algumas questões para reflexão se apresentam:

- a- Com respeito aos produtores rurais, quem são? Onde se localizam? Que atividades desenvolvem?
- b- Como estimular a participação de novas entidades no conselho?
- c- Como evitar que o Conselho se torne um espaço de defesa de interesses pessoais?

### 6.1.2 Descentralização

Para análise deste princípio são empregados os critérios:

*Contexto de autonomia em tomadas de decisão na gestão da UC, com estruturas que tenham o poder e a capacidade necessários ao desempenho de suas funções, aliado a instancias de controle social.*

O conselho da APA tem caráter deliberativo, o que, em tese, garante a participação das associações nas decisões, por intermédio de seus representantes.

*Teoricamente, quem administra a APA do Sana ainda continua sendo o gestor municipal. Você não tira a autoridade do prefeito municipal porque o território da APA está dentro do território municipal. E aí o prefeito se utiliza de todos os instrumentos que lhe são cabíveis e tal, inclusive com o orçamento municipal. Agora, especificamente na gestão do território da APA, o grande poder está com o conselho gestor da APA do Sana, que criamos e que é paritário, que tem uma grande participação na comunidade, através de seus segmentos organizados. Então o poder, conforme o estatuto diz, conforme a lei diz, o conselho é autônomo nas decisões, que têm que ser ouvidas e acatadas. (HD)*

Embora o Conselho tenha caráter deliberativo, a inexistência de dotação orçamentária específica, limita a autonomia das decisões tomadas. Assim, para sua efetivação, as decisões do conselho ficam na contingência de alocação de recursos de outras instâncias do orçamento municipal. Desta maneira, a efetivação das decisões do conselho passa pela vontade política dos secretários responsáveis, implicando em uma dependência da política dominante, e ainda da boa vontade e planos de cada secretário. Esta fragilidade pode, constantemente, comprometer a sustentabilidade do processo.

Muitas vezes os conselheiros indicados pelo poder público não detém o poder decisório em relação à alocação dos recursos:

*A gente levou um tempão discutindo com a comunidade, eles aceitaram esse projeto, participaram e não conseguimos que a outra secretaria que tinha recursos, (que) tinha condição, liberasse para executar. (PP)*

*A resistência é a falta de verbas. Pagar um professor pra ir lá, ficar lá, não tem às vezes verba pra isso. E isso dificulta muito o trabalho. A gente parou de prometer as coisas. A gente levava alguma coisa e chegava lá não tinha mais verba. (PP)*

*Então botaram aquelas administrações mais... mais caquéticas da prefeitura, foi que eles botaram, e não apresentaram os órgãos de mais peso ... (SC)*

*Aquelas secretarias que se propunham a trabalhar, os membros da secretaria que se propunham a trabalhar, os membros das secretarias representantes, que estavam aqui e se propunham a trabalhar, sofriam boicote dos próprios titulares, em termos de verbas. (SC)*

*Acho que de negativo é ainda a permanência de um certo distanciamento de determinados segmentos da administração, por exemplo, secretarias que tem um forte poder de intervenção como a Secretaria de Obras, como outras que poderiam estar se vinculando mais aos conceitos de desenvolvimento sustentável. A Secretaria de Meio Ambiente tem um grande papel indutor, catalisador e até gerenciador do processo, mas as demais secretarias têm que colocar os seus projetos, os seus programas dentro do conceito que está sendo levado pela APA. (HD)*

Apesar das limitações à autonomia, impostas pela falta de uma dotação orçamentária própria, o então Secretário Municipal considerou um avanço muito positivo a criação da APA, na medida em que propõe um novo modelo de gestão do espaço:

*De positivo são vários os aspectos. Primeiro, o município, como ente jurídico-administrativo - quer dizer, a administração municipal - passou a admitir um conceito novo de gestão para aquele 6º. Distrito. Acho que isto é inovador no procedimento de municípios do interior e que necessita aí de todo um processo de convencimento desde o gestor municipal, o prefeito, ao seu secretariado e à Câmara Municipal, aos vereadores, que para aprovar a lei também tem que ter um grau de esclarecimento sobre a necessidade da criação da APA.*

*E que pode aí o conselho se utilizar do seu poder para convocar secretários municipais, para sugerir ao prefeito alocação de verbas do orçamento municipal, o conselho tem poder para interferir na formação do orçamento municipal que então traga benefícios diretos à APA do Sana. E a permanente vigilância que o conselho tem a obrigação de fazer, fatalmente obriga as estruturas administrativas da prefeitura a se adequarem às decisões ali tomadas. (HD)*

A questão do controle social diz respeito a como a sociedade acompanha e tem ingerência sobre gestão da APA. A principal instância de controle social reconhecida na legislação brasileira são os conselhos. No caso dois níveis de controle social: o exercício

pelos conselheiros na gestão da UC e o exercido pelas associações sobre seus representantes.

No caso do controle dos conselheiros sobre a gestão da APA, a inexistência de instrumentos de gestão, como um Plano Operativo Anual (POA) ou um orçamento próprio<sup>50</sup>, deixa o acompanhamento da gestão dificultado pela falta de parâmetros. A inexistência de um cronograma ou planejamento da aplicação de recursos, e o fato dos recursos virem de fontes diversas, inviabiliza o estabelecimento de metas a serem cumpridas e acompanhadas.

Para avaliação do controle social, exercido pelas associações sobre seus representantes, foram incluídas na pesquisa perguntas relativas à frequência com que as associações se reúnem, e a forma com que levam a seus associados as discussões do Conselho. O que se pode concluir é que algumas associações (GDEPS, ACCAETS, AMS) mantiveram reuniões regulares, com frequência mensal, bimestral ou trimestral. Segundo os depoimentos os assuntos da APA eram tratados nas reuniões:

*Era através de informes. Funcionou bem por um tempo - que eu tive lá - eu sempre prestei relatórios, e pegávamos, votávamos as coisas que eram demanda no conselho. (SC)*

*Sempre que a gente tinha uma reunião da APA, na reunião da Associação (AMS) se discutia o que tinha sido discutido lá. Que são assuntos paralelos. (SC)*

*Todos os dias em que estamos juntos, dentro da secretaria da ONG Pequena Semente, esses assuntos são levantados e nas reuniões são esclarecidos. (SC)*

Apesar de a grande maioria dos conselheiros da sociedade civil alegar discutir os assuntos relacionados à gestão da APA com seus segmentos, este tema (bem como todos os que dizem respeito à temática ambiental) encontrou resistência, principalmente por parte da população nativa<sup>51</sup>. Nas reuniões dos segmentos religiosos, os assuntos da APA despertaram pouco interesse e muita resistência, e pouco foram tratados nas reuniões:

*Levava. Sempre levava, “foi discutido isso, isso e isso, lá na reunião da APA”. Mas o povo da igreja é mais esse povo do outro lado - que eu estava dizendo-, da política contrária. Aí todo mundo torcia a cara: “a APA tem que acabar, a APA não pode continuar, não!”. (SC)*

<sup>50</sup> Este é um caso específico da APA do Sana. Nas APAs federais, a política vigente do IBAMA exige que cada UC elabore seu POA, prevendo e contingenciando os recursos necessários ao desenvolvimento de seus projetos.

<sup>51</sup> Este aspecto foi discutido no capítulo 5- O caso da APA do Sana.

*Na associação de moradores – enquanto a gente estava fazendo parte – eu fazia o relatório, um relato breve do que estava acontecendo na APA. Mas os nativos não estavam muito interessados, e debochavam: “tá bom, tá bom, chega”.* (SC)

Foram encontradas ainda referências à discussão de assuntos relacionados à APA, em documentos como no Ofício nº 171/2002 da AMPRET-CS. Este trata do Plano de Manejo Fase 1, critica a metodologia adotada e cobra aprofundamento dos estudos, especialmente dos que dizem respeito ao zoneamento e às atividades econômicas tradicionalmente desenvolvidas pela população. A AMOPP e a AMPRET-CS não se reuniam com regularidade, e tampouco dispunham de outros meios de comunicação interna, como boletins ou murais.

A opinião dos conselheiros sobre a participação das organizações da sociedade civil no Conselho varia bastante. Consultando as atas pode-se constatar que algumas associações tiveram uma presença muito reduzida às reuniões do Conselho, enquanto outras participaram de todas as reuniões. O que aparece como consenso é a participação efetiva como uma prática restrita a pequena parcela da comunidade, geralmente considerada bastante ativa:

*O que mais tem atuação ali é a sociedade civil. Quer dizer, eu digo a sociedade civil que está mais instalada, as ONGs. Ali, pelo tamanho da população, tem um excesso, mas as mesmas pessoas participam. Você tem a ONG Pequena Semente, você tem a ACCAETS, você tem uma outra associação, você tem um grupo grande, a associação de moradores... Mas, na verdade, essas pessoas vão, escolhem um representante, fazem a eleição e largam para lá. Não têm uma vida de participação efetiva. Mas, de certa maneira, o que ainda se consegue fazer é com esse grupo que vai insistindo e vai conseguindo trabalhar isso aí. Na verdade, precisa oxigenar e adotar uma outra estratégia que envolva mais pessoas nesse exercício de participação, o que não é fácil, ninguém está muito a fim de sair de casa à noite, ou durante o dia, nos seus horários, não é?* (PP)

*Eu considero o Sana, talvez, o maior metro quadrado de massa crítica hoje, na região. Em termos de comunidade, uma das mais participativas que eu já vi.* (FM)

A participação nas associações e a efetivação do controle social são consideradas práticas em construção, um exercício ainda restrito a um número restrito de pessoas. O que se evidencia é que o controle social é ainda frágil e incipiente, um processo recente e em construção, sujeito a toda uma cultura que inibe o exercício de participação, especialmente pela população menos escolarizada:

*Tem um grupo que participa. Como a democracia, a participação é um processo lento. Essa prática da participação é uma coisa que se está construindo agora. O exercício da participação não é uma coisa que de repente você deixou o país aí*

*num sistema de cima pra baixo, desde a colônia, do império e da ditadura e de repente todo mundo vai ter a prática de ir lá participar, quer dizer, não tem, não existe ainda essa prática efetiva, então vão aqueles são capazes de se colocar, de usar a fala, de questionar. (PP)*

*Faltava assim mais cobrança, estar mais atento às coisas que estavam acontecendo. Mesmo depois d'eu 'tando' de fora, as pessoas não estavam assim muito interessadas. Não sei se foi desacreditando mesmo no poder público... Pode até ter sido por isso, né? Se a sociedade civil vê alguém do poder público que ' tá' fazendo coisas erradas fica sem... sem ação, sem jeito de chegar, e dizer "ô doutor, qual é? Você ' tá' errado!" A pessoa fica humilde e sem jeito de ficar pressionando, não é? (SC)*

Em vista do que foi levantado, algumas conclusões parecem evidentes:

- a- O Conselho Gestor tem representação paritária e caráter deliberativo;
- b- A autonomia da gestão é restrita por falta de dotação orçamentária própria;
- c- O controle social é dificultado pela falta de um planejamento de metas;
- d- A falta de uma cultura de participação mais ampla, na sociedade local, limita o alcance do controle social.

Algumas questões para reflexão se apresentam:

- a- Como garantir autonomia ao Conselho Gestor sem dotação orçamentária autônoma?
- b- Como efetivar o controle social sem um planejamento de gastos?

## **6.2 Direcionamento**

**6.2.1 Instrumentos de Gestão** – Para a avaliação deste princípio foram empregados os critérios: *Existência de Plano de Manejo, Zoneamento e Regimento Interno do Conselho; atualidade dos instrumentos; existência e emprego de um plano anual de gestão; participação da população na elaboração dos instrumentos.*

A APA do Sana possui Plano de Manejo (Fase 1), que inclui o Zoneamento Ambiental. Este foi realizado em 2003, e aprovado pela FEEMA-RJ, em 2004, sendo portanto, atual. O Plano de Manejo, neste estágio, reúne informações pré-existentes sobre a UC, sendo que o Zoneamento foi elaborado principalmente através de mapas e fotos aéreas. A participação da população local na elaboração destes instrumentos se deu através

de grupos de trabalho (GTs), que realizaram levantamentos de campo, incluindo um DRP (Diagnóstico Rápido Participativo). Diversas lideranças comunitárias, então indicadas ao Conselho, participaram destes GTs:

*Ela (a APA) tem um Plano de Manejo fase 1 que dá algumas noções e que devem ser aprimorados com estudos técnicos científicos mais específicos, e é sempre aberta a toda a comunidade. E é através do zoneamento ambiental que podemos definir os despachos de uso, de controle e coisas mais, sempre sujeitos a variações e alterações. (SC)*

*(Participei) Com as equipes técnicas formadas por G.T.s dentro da comunidade para a aprovação do Plano de Manejo da fase 1, equipes técnicas trabalhando no zoneamento ambiental, câmaras técnicas constituindo leis específicas para o Sana, e diagnósticos como o de ocupação de faixa marginal, de controle e observações quanto ao fluxo de turismo na região e muitos outros. (SC)*

*Eu trabalhei uma época fazendo algumas coisas nesse plano de manejo, junto com o VIVA RIO, junto com um grupo que se reunia semanalmente - quase - para fazer isso. (SC)*

*Olha, a APA tem uma macro-visão da área toda, porque tem um zoneamento, só que esse zoneamento é macro, em cada grande região zoneada não existe o detalhamento. (PP)*

O Plano de Manejo e o Zoneamento foram objeto de crítica de alguns segmentos, especialmente por dois aspectos: o detalhamento insuficiente dos estudos técnicos e a remuneração de lideranças indicadas ao Conselho, conforme apresentado no Manifesto da APTRS:

*Ao invés de contratar profissionais capacitados para a realização de estudos, extremamente necessários, a respeito dos meios físico, biológico e socioeconômico que compõem o distrito do Sana, formaram-se "grupos de trabalho" compostos, majoritariamente, por membros das diretorias de algumas das instituições da sociedade civil representadas no Conselho Gestor. (Manifesto da APTRS, 2003)*

Também em ofício da AMPRET-CS aparecem críticas ao uso do método de Diagnóstico Rápido Participativo como principal fonte dos levantamentos de campo, e é reivindicada a revisão e complementação dos estudos. É dada ênfase ao detalhamento do Zoneamento, entendido como instrumento fundamental na gestão da APA.

*Entendemos que a metodologia aplicada, diagnóstico rápido-participativo, de comprovada eficiência para objetivos específicos que não o embasamento de um Plano de Manejo, mostra-se de excelente complementaridade à metodologia clássica, porém insuficiente isoladamente.*

*Vimos aqui solicitar a Vossa Senhoria que sejam pedidas revisões e complementações ao Plano Diretor da APA do Sana como ora em desenvolvimento, especialmente no que diz respeito ao aprofundamento das informações a serem analisadas para o estabelecimento do diagnóstico, visando permitir a elaboração mais justa e precisa do Zoneamento com indicação das reais vocações de cada zona, em consonância com seus potenciais naturais e aspirações da comunidade. (Ofício nº 171/2002 da AMPRET-CS)*

No trecho acima, percebe-se a preocupação com a elaboração de instrumentos de gestão que espelhem a realidade. A construção de Plano de Manejo e Zoneamento, afinados com aspirações da comunidade, é uma condição fundamental para que estas ferramentas tenham aplicabilidade, e não venham a ser apenas o cumprimento “pró-forma” de uma exigência legal, um Plano de Manejo “no papel”.

Quanto ao Regimento Interno do SANAPA, este foi objeto de análise e discussão, ocupando grande parte do tempo das primeiras reuniões do Conselho, sendo que sua aprovação se deu por consenso. Quanto à existência de um Plano Anual de Gestão o depoimento dos Conselheiros varia entre os que desconhecem a existência deste, ou de qualquer instrumento semelhante, e os que relatam a existência de um Plano, embora desconheçam o seu conteúdo.

*Tem (Plano Anual de Gestão), mas ele nunca foi posto em prática. Porque a APA, nesse tempo todo, ela se está resumindo a reuniões bimensais, que não avançaram mais. (PP)*

*Não sei... Não tem (Plano Anual de Gestão). Posso lhe dizer garantidamente que não tem. (SC)*

*Não, que eu saiba, não (tem Plano Anual de Gestão). Foram alguns assuntos tirados como fundamentais, primordiais. Tipo: saneamento, água... Tirados como metas, mas não um cronograma projetado. Que eu saiba, não. (SC)*

Alguns depoimentos mencionam a preocupação de se ter um planejamento anual aprovado, com garantia dotação orçamentária própria, assegurada no plano de governo, para que exista autonomia real da gestão.

*Tinha um plano (Anual de Gestão) que era feito e coordenado pela Secretaria de Meio Ambiente. Agora, o link desse plano com o plano de governo é que tem que ser construído. Senão eles fazem um plano e não tem o recurso para executar o plano. (PP)*

Além dos instrumentos de gestão já citados, o Sana conta, desde abril de 2005, com uma legislação específica: a Lei de Uso e Parcelamento de Solo Urbano do Sana. Esta lei determina as diferentes zonas urbanas e fixa, entre outras coisas, parâmetros para o

parcelamento de unidades (área mínima dos lotes em cada zona do arraial) e para construções (reco, percentagem de área construída, etc). Esta lei é, em grande parte, resultado do trabalho de Câmara Técnica específica do Conselho Gestor, que elaborou o projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal.

Em vista do que foi levantado pode-se chegar a algumas conclusões:

- a- A APA possui Plano de Manejo na Fase 1 e Zoneamento Ambiental. Estes são atuais, tendo sido aprovados pela FEEMA-RJ, em 2004;
- b- O Plano de Manejo foi elaborado com participação de lideranças da comunidade;
- c- Não é empregado um planejamento anual de gestão. A maioria dos conselheiros desconhece sua existência;
- d- O Conselho Gestor possui um Regimento Interno, discutido e aprovado pelos conselheiros;
- e- Existem críticas de setores da comunidade às metodologias empregadas e aos resultados do Plano de Manejo e do Zoneamento Ambiental.

Algumas questões para reflexão se apresentam:

- a- Até que ponto as críticas expostas à elaboração do Plano de manejo compromete a sua legitimidade e aceitação pela comunidade?
- b- Como inserir a dotação orçamentária da APA no plano de governo?

**6.2.2 Visão estratégica** – Para a análise desta categoria é empregado o critério: *Existência de projetos amplos e de longo prazo para a consolidação da Governança Local e o desenvolvimento humano.*

Não existem planos consolidados, de longo prazo, para o desenvolvimento humano e consolidação da Governança Local. Porém, os estudos desenvolvidos, até agora, e os objetivos definidos para a UC, servem de norteadores ao tipo de desenvolvimento que se pretende implantar. Um ponto positivo é que existe clareza, por parte dos envolvidos na gestão, que a definição de metas, neste sentido, passa pela construção participativa, entre comunidade e Poder Público.

*Agora, só eles vão saber o que querem para a vida deles. Eu não... Não moro lá, quer dizer, eu gosto e protejo aquilo ali e tenho vontade como uma pessoa que quer o melhor para a sua cidade, para o seu país. Agora, as pessoas ali têm que saber o que elas querem, como elas esperam que o Sana esteja daqui a um mês, um ano, dez anos. (PP)*

*Eu acho que isto é uma questão de tempo. Eu acredito, eu quero acreditar que é uma questão de tempo. Mas precisa a gente precisa muito, para que isso aconteça, do real envolvimento do poder público. (SC)*

Estudos de diversas áreas do saber - como a dissertação de Gaspar (2003), a tese de Lília Seabra (2001, *apud* ANDRADE, 2004) e o material produzido pelo Projeto Sana Sustentável (ANDRADE, 2004; ARAÚJO, 2004; IRVING *at al*, 2002) - somados a estudos técnicos - como os realizados para o *Projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano*, o Diagnóstico da Faixa Marginal, o levantamento geomorfológico, o Zoneamento Ambiental e o próprio Plano de Manejo - constituem um rico acervo que permite ao Conselho Gestor embasar a construção de planos de longo prazo.

*É possível se ter um modelo diferenciado para uso dos recursos naturais, é possível ser feito. Um turismo também diferenciado em que as pessoas também chegam lá, possam comer bem, dormir bem, ter um certo conforto e gerar receita para quem está ali. Ali é possível traçar as estradas e os acessos ecologicamente correto. Hoje ali tem um estudo -14 mapas- **da geologia e da geomorfologia** que pode resolver essa questão. A engenharia dá conta disso. Não tem que fazer estrada para cair, de ponte para não funcionar. Quer dizer, eu acho que todo esse arranjo aí o conhecimento da ciência hoje e a engenharia são capazes de resolver de uma forma ecologicamente correta. Existe e isso é possível. (PP)*

*Eu acho que tem que haver agora em cima de todo esse acervo que o Sana produziu - de informação acadêmica, de informação técnica, de informação - e a comunidade dirimir isso. Por isso é que, agora, nós estamos com a Secretaria de Educação, tentando transformar essa produção que nós fizemos na área da geografia e da geologia, em material pedagógico, para criar um turismo pedagógico aí. (PP)*

Apesar dos estudos desenvolvidos, ainda é percebida pelos entrevistados uma falta de uma maior integração entre os diversos parceiros na elaboração de projetos. Neste aspecto, a construção da Governança, em torno do Conselho Gestor da APA, tem funcionado como um catalisador, reunindo representantes da comunidade e do Poder Público no planejamento das ações. Este processo tem ampliado o diálogo, possibilitado às partes envolvidas entender o que podem esperar umas das outras, seus pontos de força e suas fraquezas. Este “espaço de participação” tem permitido ainda, que cada envolvido, perceba suas próprias limitações em corresponder aos anseios do coletivo, ponto fundamental à construção participativa de projetos - o Planejamento de Base Local.

*Essa percepção - do Sana em relação e ele mesmo, do governo em relação ao Sana, e das próprias instituições das organizações em relação ao Poder Público - e o diálogo, acho que melhorou consideravelmente. (PP)*

*Hoje tem um investimento grande lá no Portal, que é sub utilizado. Tem um número grande de pousadas que batem cabeça entre elas. Tem um monte de agricultor passando dificuldade, que poderia estar produzindo e abastecendo o mercado. O Portal podia ter um outro uso. (...)*

*Quer dizer, é basicamente botar o Sana num divã. Vamos limpar essa coisa aí. Vamos trabalhar nessa questão de como a APA é vista, como é que o outro vê, e construí, r e com essa percepção, e chegar a uma diretriz aí. (PP)*

Como pontos positivos, relativos à existência de instrumentos de gestão, são destacadas a própria lei de criação da APA, que implica o poder público municipal com a proposta de conservação ambiental, e a legislação específica da APA, que vem sendo construída, a partir dos trabalhos do Conselho Gestor. A APA tem servido para colocar o Sana na pauta da gestão municipal. Até agora, o fato concreto mais significativo na consolidação da Governança Local, foi a elaboração e aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Sana.

*De positivo, que eu vejo, o que está até na própria lei de criação dela (da APA), que amarra o poder público à preservação, conservação e recuperação do Sana. Porque antes a gente era um distrito como outro qualquer aqui da serra. E que hoje em dia tem uma legislação específica, tem uma **Lei de Uso e Ocupação do Solo**, tem um mapeamento que não tinha. Não tinha nem direito nem delimitado o distrito direito, quando começou esta história da APA. Então já tem muita informação a respeito. Já foi feito o levantamento geo-morfológico. Já foram feitos uma série de estudos, que antes não havia nada em relação ao Sana. (SC)*

Os discursos dos entrevistados demonstram uma percepção da necessidade de se construir os projetos locais de maneira participativa. Na fala do atual Secretário de Meio Ambiente, emerge a percepção da necessidade de capacitação dos os atores envolvidos para esta construção:

*Eu acho que temos que nos organizar mais, demandar mais, delegar mais, capacitar, essa parece ser a palavra chave. Capacitar todos os agentes ali, as pessoas envolvidas, os conselheiros, todos, e os grupos de trabalho. Para que saibam fazer planos de trabalho, por exemplo, eu posso fazer uma comissão de trabalho lá e tenho recursos e tal, e poder apresentar um plano de trabalho de forma que eu possa estar contemplando um edital desses aí do Ministério do Meio Ambiente. E a coisa ter um fluxo de possibilidades muito maior. Capacitar as*

*peçoas a escrever projetos, a contemplar as coisas a estarem habilitados a buscar recursos. (FM)*

Em vista do que foi levantado, pode-se chegar a algumas conclusões:

- a- Não existem projetos de longo prazo consolidados;
- b- Existe uma grande massa de estudos norteadores para a elaboração de projetos de desenvolvimento para a UC e seu material humano;
- c- Há uma percepção, por parte dos envolvidos, da necessidade de se trabalhar, de forma participativa, na elaboração de projetos para o desenvolvimento local.
- d- Foi elaborada pelo Conselho Gestor, e aprovada na Câmara de Vereadores, a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Sana.

Algumas questões se apresentam:

- a- Até que ponto a comunidade e o Poder Público estão amadurecidos para um processo de construção participativa?

### **6.3 Desempenho (Performance)**

#### **6.3.1 Coordenação de esforços**

Para a análise desta categoria foi adotado como critério:

***Capacidade de coordenar os esforços entre os parceiros, inclusive dentro do poder público.***

O desempenho da gestão de uma UC está intimamente ligado à capacidade de se coordenar esforços entre os diferentes parceiros envolvidos. No caso da APA do Sana, este ponto se apresenta como imprescindível, pois a ausência de dotação orçamentária própria (ver item **6.2 Direcionamento**) coloca a interação entre os atores, especialmente os do Poder Público, como o único caminho viável ao desenvolvimento de qualquer atividade.

Assim, o não desenvolvimento de projetos e programas se relaciona, na visão dos conselheiros, à falta de poder para executar as deliberações acordadas. A percepção dos conselheiros é que este poder continua nas mãos dos Secretários Municipais, que, detém o poder de alocar os recursos necessários.

*Até onde nós participamos, eu acho que o que faltou ali foi a presença muito forte dos próprios dirigentes, dos Secretários mesmos. Em invés de mandar*

*representantes, eles mesmos irem diretamente conversar com a sociedade, tomar a decisão do que ficar acordado ali, executar. (PP)*

Ainda assim, em vista do histórico isolamento do Sana em relação à sede do município, a apreciação de alguns representantes da sociedade civil do Conselho, como espaço de discussão e deliberação, é positiva:

*Porque as demandas que vêm vindo, por exemplo, vêm da comunidade. Hoje em dia estamos discutindo problemas realmente relacionados à comunidade, movimentos, realmente em questões de interesse público. Além de a Secretaria Executiva do Conselho Gestor estar recebendo a comunidade, com seus problemas, para poder encaminhar junto ao poder público. Está muito bom o trabalho. (SC)*

Está se construindo ainda, por parte de representantes do Poder Público, uma cultura de considerar o Conselho como um espaço de decisão, de apreciação de propostas e deliberação:

*O que é não permitido, que hoje em dia eu sei que tem que colocar à apreciação do Conselho gestor é a parte de eventos no Sana. A APA do sana, quando a gente sentou pra conversar ficou resolvido o seguinte: que qualquer evento no sana teria que passar pelo conselho gestor, à apreciação. E eu sei que tão acontecendo coisas paralelas que não passam no conselho. Então, o que é proibido, é proibido fazer evento no sana sem aprovação do conselho. Isso, pelo menos, é o que eu sei. O que eu mexo aqui. (PP)*

A falta de envolvimento das Secretarias Municipais em uma ação coordenada, com foco no meio ambiente, é evidente. Este limitado compromisso de setores da administração municipal com a APA tem permitido, muitas vezes, a execução de obras e atividades em total desacordo com a legislação ambiental e com os objetivos desta UC.

*Poluição por cocô, por coliformes fecais. Começando pelas áreas governamentais, como o posto de saúde. Aqui, estão sendo canalizadas, pela secretaria de interior, que autorizou a canalizar, algumas fossas. Que estão sendo desembocadas no rio Sana. (SC)*

Fatos, como o exposto acima, demonstram o quanto se precisa avançar no engajamento dos atores locais, para que as deliberações do Conselho, e os objetivos da APA, sejam considerados como os norteadores das ações do Poder Público. Este é um processo que implica em mudanças na mentalidade dos atores envolvidos, particularmente os governamentais, especialmente os tomadores de decisão. A participação dos conselheiros, na discussão e deliberação das ações, propicia o desenvolvimento de uma

mentalidade coletiva, de construção das políticas públicas, que considera as expectativas e demandas da sociedade local. A participação no Conselho de representantes do Poder Público, com poder decisório, ou ainda, de representantes compromissados a levar às suas secretarias o que foi deliberado, e a defender estas decisões, trabalha na sensibilização da máquina administrativa para a construção desta nova postura.

*Olha, desses dois anos até agora ao final, começou muito fraco. As pessoas não acreditando muito no que era essa reunião do Conselho Gestor da APA, levava até como brincadeira. O poder público muitas vezes, - devido à distancia, né? – agente tinha problemas de transporte, de alimentação pra ficar lá encima, dispondo o dia. Isso tudo, até pra minha diretoria, eles não entendiam muito bem. Mas quando a gente começou a freqüentar, começou a se reunir, vendo algumas informações que foram passadas para a diretoria, eles começaram a entender melhor. E, de um ano pra cá, eu vi uma grande melhora. (PP)*

O depoimento do atual Secretário de Meio Ambiente expressa o otimismo, da atual gestão, em conseguir coordenar os esforços das demais instancias do Poder Público na realização dos objetivos da APA.

*Eu vejo que essa APA conseguiu juntar várias secretarias do poder publico. A gente conseguiu saber quais são as necessidades do Sana, poder estar sanando algumas delas, e algumas delas fazendo projetos, também, e estar unindo uma força, poder público e sociedade. Eu acho que é o que estamos tentando fazer agora, uma maior presença do poder público na região, que tem um processo histórico da ausência do poder público que é uma coisa que é fatal neste contexto aí da consciência ambiental e esse afastamento provocou uma reação indignada das pessoas, então tudo o que vinha do poder público era recebido com reserva. Então hoje a presença do poder público permanentemente atendendo demandas é fundamental. Você apagar aquele acúmulo de raivas, de - enfim - coisas mal resolvidas. (FM)*

Uma questão é apontada pelo atual Secretário de Meio Ambiente como chave para a gestão da APA: a definição das responsabilidades dos envolvidos, e de incumbências entre os órgãos da administração. A clareza quanto às obrigações de cada um dos requisitos é fundamentais para que haja coordenação de ações, e este aspecto é especialmente relevante no que diz respeito a licenciamento e fiscalização.

*A maior dificuldade talvez seja uma coisa, que tem que ser resolvida na questão da APA e juridicamente - eu acho - é o conflito de direitos e deveres dos agentes dali, do proprietário, do poder público, do conselho, do visitante, do poder público municipal, do poder público estadual. Precisa haver uma definição do que cabe a quem, com relação à propriedade. O que compete ao proprietário - qual o seu dever, qual a sua obrigação - diante do fato dele ser proprietário de uma área que é de interesse público. Isso tem que ser resolvido. Esse é o cerne da questão. (FM)*

Resta saber, em que medida se dará o envolvimento de cada ator nos compromissos assumidos neste fórum, e, até que ponto se conseguirá uma coordenação de esforços entre os envolvidos, capaz de conferir eficiência à gestão da APA.. O Conselho representa aqui um papel central na construção da Governança Local, como espaço de costura de parcerias e coordenação de ações.

Em vista do que foi levantado, algumas conclusões se apresentam:

- a- A coordenação dos atores é ponto central no desenvolvimento das ações na APA do Sana;
- b- Falta coordenação entre as deliberações do Conselho e as ações das Secretarias Municipais;
- c- A prática de considerar o Conselho, como o espaço oficial de deliberação das políticas públicas está, ainda, em construção;

Algumas questões surgem como desdobramento:

- a- Como garantir a coordenação entre as demandas da comunidade e as ações do Poder Público?
- b- Como evitar o conflito de competências no licenciamento e fiscalização?

### **6.3.2 Informação ao público**

Para a análise deste princípio foi adotado como critério:

*Prover de informações suficientes que facilitem ao governo e público em geral contribuir para o desempenho da gestão.*

Com relação à informação ao público foram avaliados alguns princípios:

- Se as informações fundamentais estão disponíveis em material escrito e se a linguagem empregada é adequada ao público-alvo;
- Se foram empregados outros meios de comunicação, como reuniões, palestras e visitas a associações.

A questão da informação ao público é um dos pontos que mais apareceu nas entrevistas. Boa parte dos depoimentos diz respeito à falta de informação - de boa parte da

população - de que se estava criando uma APA, e do que isto implicaria em modificação nas práticas vigentes<sup>52</sup>.

*A principal delas (crítica) é tudo (ter) sido feito sem que eles tivessem conhecimento. Chegava com o negócio pronto e dizia: “é assim”. (PP)*

*Eu acho que tinha que ter tido mais reuniões para estar explicando aos nativos, o que seria a APA, para que serve, como ela poderia estar atuando, como seria de ajuda para o Sana. Eu acho que não ficou muito claro, até porque eram pessoas que não tinham muita instrução. Para que serve? Eu acho que a divulgação deveria ser mais ampla. (SC)*

Segundo a visão dos conselheiros, a falta de informação à população gera uma sensação de opressão e exclusão. A criação da APA, e a conseqüente regulação de atividades, são percebidos como instrumento de repressão, causando medo e gerando resistência na população.

*É permitido que o morador more e tire seu sustento desta APA. Só não é permitido que inflija as leis ambientais. Mas ele não está sendo orientado para isso de maneira adequada. O nativo está com medo da APA. Porque para ele significa repressão do governo estadual, municipal e federal. Ele não se sente fazendo parte da APA. Ele se sente um excluído, o nativo do Sana. (SC)*

Buscando sanar esta desinformação foram produzidos diversos materiais impressos. Não foi encontrado nenhum material anterior à criação da APA tratando desta temática. Após a criação desta, foram lançados diversos impressos, tratando de variados aspectos de sua gestão. Merecem destaque: o *Informe SANAPA - Boletim Informativo do Conselho Gestor da APA do Sana*, as matérias veiculadas regularmente no *Jornal da Integração do Sana*, o *Boletim Vida*, e alguns outros panfletos, produzidos pelo GDEPS (ANEXO 9). A maioria destes são escritos em uma linguagem clara e acessível:

*Área de Proteção Ambiental é um tipo de Unidade de Conservação da natureza de Uso direto, onde a comunidade residente tem o direito de morar, manter propriedades e trabalhar, desde que respeitando a capacidade de recuperação da natureza e as leis existentes. A comunidade também tem o direito de sugerir normas de uso dos recursos naturais da área como a água, a floresta e o solo. (Informe SANAPA n° 02/2003)*

---

<sup>52</sup> Os depoimentos e a análise acerca do processo de criação da APA é apresentado no item **6.5.2-Equidade no processo de criação da UC**.

*O Plano Diretor tem por objetivo servir de referência para qualquer iniciativa que venha a ser desenvolvida na unidade de conservação. (APA - Plano Diretor - Informativo nº 1, ONG Viva Rio)*

*A Secretaria Executiva funciona de segunda a sexta na sala conjugada à Casa de Cultura e Educação Emílio Gato, atendendo a demandas da comunidade no horário das 9:00 as 12:00 e das 14:00 às 18:00. Na Secretaria Executiva todo cidadão tem direito ao acesso: às atas de reunião, às leis de uso e ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano de manejo I, encaminhamento para licenças de construção, compra e venda de terrenos. (Boletim Vida nº 23 - junho de 2005, GDEPS)*

Alguns dos conceitos básicos necessários à compreensão do assunto estão ausentes nestes impressos, como os conceitos de: *Unidade de Conservação, uso direto e capacidade de recuperação da natureza*. Faltam ainda informações sobre as atividades sujeitas a restrições pela ótica legal e a legislação pertinente, fundamentais à vida dos moradores e ao desempenho de atividades na APA. Algumas vezes, a linguagem empregada parece complexa e inadequada ao público-alvo:

*O envolvimento participativo destes grupos está sendo desenvolvido através de uma massa crítica de informações, do relacionamento com a comunidade e da disponibilidade de tempo à consecução de tarefas para a elaboração do Plano Diretor. (APA - Plano Diretor - Informativo nº 1, ONG Viva Rio)*

Neste mesmo texto aparecem expressões “herméticas” para não-iniciados, como “aspectos abióticos e biótico da localidade”. Linguagem como esta deve ser evitada quando se pretende atingir o público leigo, ou ainda, quando necessária, deve ser devidamente explicada no próprio texto. Há necessidade que as informações estejam disponíveis, de forma simples e objetiva, permitindo ao cidadão comum estar informado das propostas da APA, da agenda do Conselho e de suas deliberações, para que se sinta parte do processo e possa participar ativamente.

*Eu acho que poderia ser um pouco mais aberto, essa APA, à população. Ou um jornal informativo realmente, da APA, do que foi discutido em ata, não um jornal informativo criado pela secretaria de meio ambiente, como aconteceu, que era uma linguagem totalmente... Que não atingia, fora dos padrões do que “matuto” pode entender, que é o interessado. Ou a distribuição desta ata. Por que, se eles não sabem ler, os filhos sabem ler. (SC)*

Com relação às demais alternativas de comunicação - como palestras, reuniões e o contato “boca-a-boca” - as entrevistas sugerem que o alcance destas na população ficam aquém do desejado. A totalidade dos conselheiros concorda que há necessidade de uma maior comunicação, em especial no que diz respeito à população rural.

*Ô! De negativo tem muita coisa: Aquela imposição, de cima para baixo, das secretarias. A falta de diálogo com os mais interessados, que são aqueles que moram dentro da APA, e que poderiam lucrar com isso. E não atender só as reivindicações de meia dúzia que veio de fora, de cidade, que ficaram. Vieram aqui por desespero da cidade. E o nativo que está dentro da APA, ele não sente autoridade da APA. Ele não tem respeito porque a APA não respeita ele. Até hoje o governo só dialogou com o matuto quando foi para tirar voto, quando foi para multar e, de preferência, tirar a terra dele. Desapropriar. É isso que o governo até agora fez contato. Então quando vem alguma de cima do governo, se não foi através de um político que veio aqui conseguir voto para eles, eles ficam desconfiados. (SC)*

*Os produtores estão desorientados, de braços cruzados, e dizendo que se for tudo aquilo que estão dizendo mesmo, eles vão vender. Então essa é uma situação que tem que agir drasticamente, visitar o cara mesmo e dizer que não, não é assim. (PP)*

Grande parte dos entrevistados coloca a necessidade de estratégias diferenciadas para atrair a comunidade para as reuniões. Alguns depoimentos põem ênfase nas características de retração deste segmento, sugerindo a necessidade de uma abordagem ativa destes, inclusive empregando como intermediários as associações locais.

*Ela (a comunidade) ainda não está sendo convocada adequadamente. Então, as próprias associações, eles são convocados. Mas eles não estão conseguindo convocar a população para suas reuniões. Os representantes do conselho não estão conseguindo chegar ao grupo e transmitir tudo que acontece dentro da APA. (SC)*

*Eu acho que deveria melhorar, em primeiro lugar, as pessoas se conscientizarem do que eu falei dos nativos. Chamarem a comunidade e estar explicando, ou então, se a comunidade não quer vir, - está um pouco retraída - tem pessoas - que eu sei que tem - de associações. Fizessem uma reunião com o presidente da associação ou então das ONGs - tem lá a Pequena Semente -, para essas pessoas estarem indo - porque não é um lugar denso, enorme -, e falar o que é a APA. “É assim, assim...” Chamar para as reuniões. Se não forem, a gente estar indo às casas e falando, explicando o que seria a APA, para poder ter mais a presença da comunidade. (PP)*

*O conselho não está comunicando-se com a comunidade. Eu acho que estas reuniões só do conselho com a secretaria de meio ambiente, já que é bimensal, deveria ser mensalmente uma reunião anterior com a comunidade. O conselho se reunir, e cada um trazer pessoas do seu segmento, representativo, se reunir, discutir o que está acontecendo e trazer isso na reunião da APA. E não se reunir só na reunião da APA. (SC)*

Outra questão preocupante é a que diz respeito à limitada informação que alguns conselheiros revelam em relação à gestão da APA, incluindo aí os assuntos que são deliberados nas reuniões do Conselho e os discutidos nas Câmaras Técnicas.

*Acho que tinha (Plano Operativo Anual). Tinha sim. Eu não sou formada, não tenho faculdade, e procurava me inteirar de tudo como eu podia. (PP)*

*Olha, eu não posso nem te informar direito (como atua o Conselho Gestor). É nesse nível que atua. (SC)*

Em vista do que foi observado, algumas conclusões se apresentam:

- a- Existe um consenso entre os conselheiros de que a comunidade está mal informada sobre o processo da APA, seus objetivos e as atividades do Conselho;
- b- A comunidade estava mal informada quando da criação da APA;
- c- Existe um bom volume de material impresso para a comunidade relativo à APA que, na maior parte das vezes, emprega linguagem adequada;
- d- Falta nestes impressos informações fundamentais à compreensão do processo;
- e- As estratégias adotadas não têm conseguido mobilizar a comunidade a participar das reuniões tratando da APA, inclusive das próprias reuniões do Conselho.

Algumas questões se apresentam:

- a- Como fazer para que as informações cheguem ao público-alvo?
- b- Como mobilizar a comunidade para participar das reuniões?
- c- Como decodificar a informação existente, numa perspectiva sistemática?

### **6.3.3 Efetividade e eficiência**

Para a análise desta categoria foi adotado como critério:

**Resultados produzidos e sua relação com o bom emprego dos recursos disponíveis.**

Com relação a este item, a (já comentada) inexistência de um orçamento próprio e unificado, e de um plano para a gestão da APA deixa sem parâmetros para mesurar a eficiência, pela difícil apuração dos recursos empregados. Desta maneira estaremos

trabalhando aqui com a percepção que os envolvidos têm da efetividade das ações desenvolvidas, e de sua relação com os recursos despendidos.

Alguns conselheiros, especialmente os do Poder público, consideram que têm havido bom volume de investimentos governamentais no Sana.

*Hoje tem um investimento grande lá no Portal, que é sub utilizado. Tem um número grande de pousadas que batem cabeça entre elas. Tem um monte de agricultor passando dificuldade, que poderia estar produzindo e abastecendo o mercado. O Portal podia ter um outro uso, quer dizer, é basicamente botar o Sana num divã, vamos limpar essa coisa aí, vamos trabalhar nessa questão de como a APA é vista, como é que o outro vê e construir e com essa percepção e chegar a uma diretriz aí. (PP)*

Quanto à eficiência das medidas adotadas, a opinião de alguns conselheiros é de que os resultados são ainda pouco expressivos, em vista dos recursos empregados. Alguns fizeram referência ao Portal<sup>53</sup>, que teria como objetivo a orientação ao visitante e regulação do acesso de veículos, considerando que esta estrutura está sendo sub-aproveitada. É interessante observar que esta baixa eficiência das medidas adotadas tem sido associada a problemas de gestão, especialmente à necessidade de se trabalhar na dimensão do Planejamento Local.

*O governo tem investido significativamente, e nem sempre esse investimento têm tido o retorno que se espera. E na verdade o problema é esse: é de entendimento. Na hora em que o ser humano se entende, ele é capaz de construir junto. (PP)*

Em alguns depoimentos os estudos produzidos (diagnóstico da faixa marginal, Zoneamento Ambiental, etc) aparecem como resultados positivos associados à gestão da APA. São ainda citadas algumas ações que vêm sendo tomadas na regulação de atividades, que parecem afinadas com as demandas da comunidade, como as relativas à poluição sonora e à regulação da visitação à área das cachoeiras.

*Eu não tenho conhecimento dos detalhes desse regulamento, mas já há algumas questões: questão de ruídos que já esta estabelecida, questão da capacidade de carga da cachoeira. Podemos concluir que esses estudos foram provocados em função da APA. Hoje há uma restrição de acesso às cachoeiras, a questão da invasão de privacidade, invasão de propriedades, coisa que ocorria com frequência, a questão de carros de som, por exemplo, que hoje ocorre ainda, mas que foram bem mais controlados, (com) a presença da guarda municipal. (FM)*

---

<sup>53</sup> No ano de 2002, foi construído, na estrada de acesso ao Sana, um portal de recepção ao visitante - estrutura bastante comum, atualmente, em logradouros turísticos.

Por outro lado, são apontadas lacunas nas questões de informação e sensibilização da população e em atividades-chave, como fiscalização, licenciamento, parcelamento do solo, construções irregulares e saneamento. Nestas atividades tem sido notada falta de atuação do Poder Público.

*O uso indiscriminado de toda a sua faixa marginal, construção em áreas irregulares - que continuam, permanece -, a questão da exploração das cachoeiras de forma inadequada, das nascentes. Ali há todo um processo de canalizar córrego, achando que está canalizando esgoto. Na verdade você está canalizando o córrego e a resposta vem com a erosão, o desmatamento. Eu acho que o que não pode todo mundo sabe que não pode, mas faz, não é? (PP)*

*Qualquer um que tem um terreno - seja nativo, seja tradicional, seja macaense, sanense, como muita gente do interior - que foi transformar o terreno dele num camping, sem a menor condição. (PP)*

Em outros depoimentos é apontada a questão da falta e autonomia da gestão da APA para implementar suas deliberações.

*Ele (o Conselho Gestor) não teve o poder de fogo. Para ele executar alguma coisa, precisa do respaldo do Poder Público. Não adianta o Conselho deliberar, o Conselho decidir. Se eles não fizerem, fica tudo na estaca zero. Era o que acontecia, quer dizer, as demandas iam, eram solicitadas, e estão lá até hoje...(SC)*

Ainda assim, a apreciação de boa parte dos conselheiros é positiva, apontando o funcionamento do Conselho Gestor como um ponto de destaque da gestão. Alguns depoimentos se referem ainda ao fato de a APA ser um fato recente, e que o modelo de gestão e a participação da comunidade estão ainda se desenvolvendo.

*A APA do Sana, por incrível que pareça, por mais que se caia de pau encima do governo anterior - e eu caio de pau também - é umas das poucas que está funcionando. Por que as APAS municipais é só para calar a boca de ecologista. As APAs estaduais idem. Poucas estão realmente funcionando. A APA do Sana está, aos trancos e barrancos, funcionando.(SC)*

*A gestão anterior, por estar iniciando um trabalho, trouxe alguns benefícios, mas não tantos como deveria - acredito eu - porque eram os primórdios, começando a engatinhar e tinha muitos interesses. (SC)*

*Hoje não se nota o efeito da APA, só vai notar quando começar a gerar renda, quando as coisas começarem a funcionar, mudar o perfil do turismo. (FM)*

Em vista do que foi levantado algumas conclusões são possíveis:

- a- A falta de um orçamento unificado não permite uma avaliação objetiva da relação resultados obtidos /recursos empregados;
- b- Houve investimento do Poder Público na região;
- c- Alguns resultados são ainda inexpressivos, outros – como os estudos técnicos – são considerados positivos;
- d- A integração dos atores na gestão é considerada como fundamental à melhora do desempenho;
- e- Existe insatisfação em relação à ação do Poder Público na fiscalização e regulação de atividades;
- f- Boa parte dos conselheiros tem uma apreciação positiva das ações desenvolvidas e otimismo em relação às ações futuras.

São questões que se apresentam:

- a- Como mensurar a efetividade e eficiência da gestão sem metas definidas?
- b- Como ampliar a efetividade da fiscalização e licenciamento de atividades?

#### **6.4 Prestação de contas (Accountability)**

##### **6.4.1 Clareza na atribuição de responsabilidades frente ao público e instituições parceiras (*stakeholders*)**

Para a avaliação desta categoria foi adotado como critério: *Definições de incumbência - “quem presta contas de que, e a quem?”*

Esta é uma questão complexa, que exige, para sua efetivação, o estabelecimento de parâmetros de controle social. Uma das funções principais do Conselho Gestor é o acompanhamento e aprovação das contas relativas à gestão da UC. Como anteriormente citado, a APA do Sana carece de orçamento próprio. Desta maneira, torna-se impossível ao Conselho acompanhar a aplicação de recursos na gestão.

No texto da Lei do SNUC é apresentado como atribuição do Conselho Gestor de uma UC “avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação”. No Regimento Interno da APA do Sana, esta incumbência não aparece. Este instrumento faz algumas

referencias à questão de prestação de contas, determinando que são competência do Conselho:

*Art 1º Parágrafo III - Examinar qualquer matéria em tramitação da Prefeitura que envolva a APA do Sana, por solicitação de três segmentos do SANAPA; (Regimento Interno do SANAPA)*

Determina ainda que cabe à Secretaria Executiva “elaborar o relatório anual de atividades do Conselho Gestor no ano anterior”, cabendo à Presidência do Conselho “apresentar e submeter à aprovação do Plenário”. Não aparece neste instrumento qualquer referência a orçamento ou contas.

O depoimento do então Secretário de Meio Ambiente, e Presidente do Conselho Gestor da APA, considera que o Conselho tem o poder de influenciar na orientação das políticas públicas, convocando Secretários e influenciando na alocação de recursos.

*E que pode aí o Conselho se utilizar do seu poder para convocar secretários municipais, para sugerir ao prefeito alocação de verbas do orçamento municipal, o conselho tem poder para interferir na formação do orçamento municipal que então traga benefícios diretos à APA do Sana. E a permanente vigilância, que o conselho tem a obrigação de fazer, fatalmente obriga as estruturas administrativas da prefeitura a se adequarem às decisões ali tomadas. (HD)*

Estas limitações à efetividade do papel do Conselho em acompanhar a prestação de contas não são exclusividade da APA do Sana, e tampouco da gestão de UCs, mas parecem relacionadas à cultura pública de gestão vigente no Brasil, em que se observa uma grande resistência em flexibilizar a postura governamental, centralizadora e avessa ao controle social das contas públicas.

*Melhorar o nível de gestão. Uma gestão participativa. Colocar aí uma estratégia de participação, de mobilização, abrir - não é? -, como o país está tentando abrir aí nos outros segmentos, também. Isso não é uma questão específica da APA do Sana. É uma questão de que o país está exercitando a democracia. É muito mais do que fazer a APA dar certo. Não é a APA em si - às vezes - é a prática das pessoas, de fazer uma administração compartilhada. (PP)*

A questão de prestação de contas públicas e controle social no caso do Sana não parece se distinguir muito dos demais casos no Brasil. O estabelecimento de instancias de controle social das contas públicas é uma questão em construção, em que a prática demanda muitos avanços.

Em vista do que foi levantado algumas conclusões são possíveis:

- a- O Conselho Gestor da APA do Sana não tem como competência, em seu regimento interno, o acompanhamento e aprovação das contas de sua gestão;
- b- A falta de um orçamento próprio e unificado complica a prestação de contas, e, na prática, inviabiliza o controle de contas da APA do Sana;
- e- A questão do controle social das contas públicas é ainda embrionária.

Algumas questões para reflexão:

- a- O Conselho Gestor da APA do Sana tem realmente poder de convocar Secretários de Governo e influir na alocação de recursos? Como efetivar esta atuação?

## 6.5 Equidade (Fairness)

**6.5.1** A avaliação deste princípio se baseou na:

**Imparcialidade na aplicação de normas - existência de normas claras e acessíveis; ausência de corrupção entre os funcionários públicos responsáveis; direito a apelação em caso de autuação.**

Com relação à *existência de regras claras e acessíveis*, é importante se ter em mente que, em uma APA, são aplicáveis todas as leis ambientais nacionais, estaduais e municipais, além de eventuais restrições específicas. Uma das principais funções de se criar uma APA é, portanto, criar mecanismos que garantam a aplicação da legislação. Para que estas regras sejam seguidas é imprescindível que sejam conhecidas. No relato de alguns conselheiros aparece a demanda por maior divulgação de normas, dirigida a todos os segmentos presentes na localidade, inclusive os visitantes:

*É preciso que se massifique isso aí para a população. Quando falo população, e tenho dito lá para eles isso: Vocês tem que começar a por na cabeça que a população do Sana não são mais aquela separação tradicional e antiquada, que vocês fazem: os nativos, e os “hipongas”, e os que tão chegando. População do Sana é todos vocês que estão aqui, e é - quer vocês queiram quer não queiram - quem vem visitar isso aqui em fins-de-semana, em feriado prolongado, e época de turismo. A população flutuante, a população visitante. Eles não são. Mas durante um mês, uma semana, eles são! Eles não sabem o que é proibido. “ Ah , eles sabem que não pode ficar com som ao vivo até...” Eles sabem? Eles foram alertados? Acho que não. “Eles sabem que aqui não podem ficar armando barraca no chão, e*

*defecando...” Eles sabem? “Ah, mas é questão de civilidade”. Tá, é questão de civilidade, mas além disso daí tem que haver o esclarecimento de regras bem ditas, escritas, que a pessoa pegue, de preferência por escrito, para depois não alegar desconhecimento. E outra coisa também, não basta só dizer que é proibido fazer isso, o cara está aqui dentro e fica de pé, encostado no bar de fulano, ou na praça. Não, ele vai ter de arrumar um lugar para dormir. Então é preciso explicar, orientar, e depois exigir. E é preciso também normalizar o que hoje é ganância no Sana. (PP)*

O conjunto da legislação ambiental vigente consiste de leis federais, estaduais, resoluções e portarias, se constituindo em um conjunto amplo e complexo de normas. Quanto às normas específicas da APA e do município, estas estão disponíveis na sede da Secretaria Executiva da APA.

*Na Secretaria Executiva todo cidadão tem direito ao acesso: às atas de reunião, às leis de uso e ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano de manejo I, encaminhamento para licenças de construção, compra e venda de terrenos. (Boletim Vida nº 23 - junho de 2005, GDEPS)*

Para não se acirrar conflitos é importante que se trabalhe a informação da população sobre a legislação aplicável em cada caso, principalmente daquela que se choca com práticas habitualmente observadas e, particularmente, daquelas que se pretende passar a fiscalizar. Esta divulgação se reveste de especial importância nos caso de regras específicas da APA, definidas após a criação da UC.

*Quem tem uma pequena cabeceira, que alimenta o (córrego do)Peito-do-pombo, que por sua vez vai alimentar o (rio) Sana, disser “eu não quero fazer essa proteção, eu quero deixar do jeito que está, quero deixar o gado bebendo. É propriedade particular. ‘Tá’ dentro de uma APA, mas essa coisa não ‘tá’ bem definida. (PP)*

É observada uma grande discrepância de opinião, entre os diversos conselheiros, quanto à questão de as regras serem claras e acessíveis, e se estão sendo aplicadas.

*Proibido na APA é tudo. Tudo é proibido, mas não é respeitado também. É proibido som alto. Não é respeitado, mas é proibido. É proibido a construção à beira de rio. É proibido esgoto nas águas, mas também não funciona. E várias coisas, aí mais, é proibido. (SC)*

*Hoje, por enquanto, é permitido quase tudo. Bom, o que não é permitido, por enquanto, é o que está proibido no Código Florestal, o que está previsto no Plano Diretor de Meio Ambiente do município, mas que nenhum tem conhecimento. Então, esse instrumento também, que abrange as áreas de preservação ambiental, é preciso que a população toda saiba. (PP)*

*É permitido praticamente tudo. Evidentemente, dentro das zonas e das áreas estabelecidas. Acho que houve um ordenamento.(...) Mudou muita coisa. Eu acho, por exemplo, que hoje há uma consciência que você não pode algumas coisas, que já faziam parte da legislação ambiental e que não eram cumpridas, hoje já são cumpridas. Hoje por exemplo o cara já não constrói na beira do rio, porque está muito pautado já na questão ambiental. Apesar de não haver um reconhecimento de todo o retorno que ela pode dar, mas **as restrições estão muito bem conhecidas.*** (FM)

Existem queixas de alguns conselheiros de parcialidade na aplicação de normas. As queixas se referem principalmente às questões de construções irregulares e de uso de agrotóxicos. Existe um sensação de impunidade, no caso de grandes proprietários, e de opressão e medo, no caso de pequenos agricultores e proprietários.

*Então, o que vem acontecendo: a gente tem uma pessoa dentro do Sana , uma das pessoas que mais ‘tá’ junto com o poder público, junto até mesmo com a sociedade, e que ele faz coisas que a APA proíbe. Proíbe assim, com tudo, e **ele faz, e as outras pessoas não podem fazer.** Então isso é uma coisa que rebate contra o agricultor pequeno, por que ele é uma pessoa que, se tratando de latifundiário, de pessoa de dinheiro, e pode fazer, e o pequeno não pode fazer. Como usar agrotóxico. E é visto nitidamente, entendeu? E o pequeno não pode nem queimar...(SC)*

Também aparecem comentários sobre a falta de atuação da fiscalização<sup>54</sup>., principalmente nos casos de parcelamento irregular do solo, construções irregulares e poluição por dejetos

*E é preciso haver um processo completo de fiscalização, dando prazo, mas havendo essa cobrança muito completa. Não pode? Não pode! Fecha a casa, lacra. Não aprova nenhum daqueles desdobramentos de solo que estão ocorrendo à revelia do poder público. Se o cara finca a estaca tal e coisa e comprar, vai lá e não deixa registrar no cartório de imóveis, é um mecanismo. “Ah, eu comprei, paguei”. Pois é, mas tem a legislação, tem a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano. Tem que começar a haver um processo de ações concretas de desapropriação ou de demolição para que isso repercuta, e tenha um efeito, que está precisando acontecer. E que as ações poluidoras já classificadas, ou já*

---

<sup>54</sup> Com relação à questão de corrupção de funcionários, não apareceu comentário neste sentido nas entrevistas. Nas atas do conselho são freqüentes referências à ineficiência da fiscalização, e, em ao menos uma ata, é citada a fala de um conselheiro da sociedade civil, que “disse que não confia no Sr. C. R. como coordenador da fiscalização e também em alguns fiscais do IBAMA”. Não fica claro, no entanto, a causa da suspeição levantada, nem tampouco os motivos da alegada diferença de tratamento entre grandes e pequenos proprietários. Não houve queixas objetivas, que permitam concluir que a questão de corrupção seja percebida como especialmente relevante, no caso do Sana.

*poluidoras do meio ambiente, como o cara passar herbicida no pasto todo, seja punida. Tanto faz o cara ser rico ou não. (PP)*

As notificações e autuações parecem gerar temor maior às pessoas que possuem menos escolaridade e recursos. Em ata de reunião do Conselho, é citada a fala de um morador que afirma “que a maioria dos moradores do Sana desconhecem as leis do meio ambiente e hoje passam até fome por não terem terras para trabalhar, já que foram multados e são perseguidos pela fiscalização de controle ambiental”. Em outra ata aparece o seguinte texto, referente à disparidade das conseqüências da atuação da fiscalização, sobre os diferentes segmentos sociais:

*O sr. Darlin, representante da AMPRET-CS, falou um pouco sobre a situação das obras irregulares do Sana e da ação da Fiscalização. Disse que aqueles que nasceram no Sana diante de uma situação de embargo da obra ou notificação ficam muito nervosos e param imediatamente sua obra. Mas aqueles que vêm de fora construir irregularmente, param suas obras, mas depois de um tempo recomeçam. Ele responsabilizou a SEMMA e perguntou se providências já foram tomadas. (Ata da reunião ordinária do SANAPA, 12 de novembro de 2003)*

O direito à apelação nas autuações por autoridades, tanto municipais, como federais e estaduais é direito de qualquer cidadão. A questão fica por conta da complexidade e dos custos inerentes a se impetrar recursos contra as autuações.

*Você sabe que, esse negócio de a gente ter as leis para correr atrás, para as pessoas humildes é difícil chegar lá. Quando chega a burocracia é muito grande. (SC)*

Sendo assim, a situação que se observa é existe, em tese, uma igualdade de direitos. Esta “igualdade”, porém, não se reflete em uma equidade de tratamento, uma vez que existe grande disparidade de recursos, entre os membros dos diferentes segmentos sociais, para recorrer de autuações. Desta maneira, as autuações, embargos e notificações têm um peso desigual, criando uma situação opressiva e paralisante para a população de menos recursos. Este estado de coisas acentua a decadência da atividade agrícola, aprofundando a situação de exclusão social da população depende da agricultura para sua subsistência.

Em vista do que foi levantado, pode-se chegar a algumas conclusões:

- a- As normas aplicáveis à área da APA - federais, estaduais, municipais e as específicas da APA do Sana - são diversas e pouco conhecidas;

- b- As normas específicas da APA e do município estão disponíveis na sede da Secretaria Executiva do Conselho Gestor da APA;
- c- O direito a recurso e apelação existe em todas as esferas do Poder Público;
- d- A percepção dos conselheiros é que a população local se sente coagida e atemorizada pelas normas e fiscalização;
- e- As autuações não representam grande obstáculo para empreendedores de maiores recursos.

Algumas questões se apresentam:

- f- Como tornar simples e acessíveis à população as normas vigentes?
- g- Como evitar a impunidade dos infratores com maiores recursos?
- h- No caso de autuações, como garantir à população de menos recursos o direito de recorrer?

### **6.5.2 Equidade no processo de criação da UC**

Para a avaliação deste princípio foi adotado como critério: *respeito aos direitos e práticas de populações tradicionais; participação da população no processo de criação da UC; reconhecimento de injustiças resultantes da criação da UC.*

Este princípio foi um dos que mais inspirou comentários nas entrevistas com os conselheiros, sendo considerado um dos pontos mais importantes na construção da situação atual, de resistência de alguns segmentos em relação à APA. Os entrevistados concordam que, a maior parte da população, não estava informada, quando da criação da UC.

*Apenas algumas pessoas do Arraial sabiam da intenção de criação da APA. (SC)*

*A população não foi consultada, não foi esclarecido o que é uma APA. Corria muita fofoca, a coisa ficava muito fechada. (SC)*

O documento mais antigo pesquisado, que trata da proposta de criação da APA, foi o nº 1 do boletim VIDA, editado pelo GDEPS. Nesta publicação, tem destaque a assembléia realizada no Sana, em dezesseis de março de 1996, tratando do projeto “S.O.S.

Rio Sana e córregos Peito de Pombo e São Bento”. Não foi encontrada, na documentação pesquisada, outra referência ao citado projeto. No entanto, pela lista das autoridades presentes, é possível constatar o grau de articulação da organização do evento:

*Estiveram presentes na Assembléia moradores e amigos do Sana, o Prefeito Carlos Emir, a deputada Tânia Jardim, o Secretário Municipal de Meio-Ambiente Marcos Schuench, o Sub-secretário de Assuntos Ambientais do RJ Guido Gelli, o representante da Comissão de Direitos Ambientais da O.A.B./RJ, as advogadas Keila Tavares e Elida Sá, e a psicóloga Cristina Reis. (Boletim Vida n° 1, ano 1)*

Segundo este documento, foi determinado por esta assembléia “o encaminhamento de uma indicação ao Prefeito municipal de Macaé, Dr Carlos Emir<sup>55</sup>, visando a criação de uma Área de Proteção Ambiental – APA, na Bacia Hidrográfica”. O texto não contribui muito para elucidar o que seja uma APA, porém menciona que “é uma área que se caracteriza pela proteção física do solo e dos mananciais de água em geral” e cita que, mesmo as propriedades particulares, estão sujeitas a limitações de certas atividades. Entre este documento (de 1996) e a efetiva criação da APA, não foi encontrado nenhum impresso de circulação pública, que fizesse menção ao processo de criação da APA do Sana.

O processo de criação da APA está bem documentado nas atas das reuniões do grupo de trabalho (GT), criado para estudar a proposta de uma UC no Sana, em resposta à demanda de alguns segmentos da comunidade. A primeira reunião deste GT data de 07 de março de 2001, e contou com a participação de representantes de órgãos da administração municipal e de cinco membros da comunidade, entre os quais os então presidentes do GDEPS e da ACCAETS, que mais tarde vieram a ocupar assento no Conselho. Nesta reunião foram abordados diversos aspectos da problemática do Sana, e tomadas algumas deliberações:

- 1- Visando a proteção ambiental e o desenvolvimento com sustentabilidade, a comunidade do Sana e a SEMMA, reconhecem a necessidade da criação de uma unidade de conservação englobando todo o 6° distrito.*
- 2- Tendo em vista as condições sócio ambientais do Sana foi definido que a APA (área de proteção ambiental) seria a melhor opção ...*
- 3- Foi criado um comitê de representantes da comunidade local para os trabalhos e discussão no processo de criação da APA... (Ata da 1ª reunião do GT APA-SANA)*

---

<sup>55</sup> Na época o prefeito de Macaé era Carlos Emir, sendo Marcos Schuench Secretário de Meio Ambiente.

Em alguns depoimentos é comentada a mobilização havida para informar ao público de que se estava criando a APA. Não foram, porém, encontrados impressos ou cartazes convidando a comunidade a participar. Tampouco houve audiências públicas tratando do assunto. Há uma concordância de que a informação sobre o que é uma APA, e as implicações que sua criação traria, não chegou à maior parte da comunidade, que permaneceu alheia ao processo.

*Eles estavam informados que estava sendo criado, mas não sabiam exatamente o que era. (PP)*

*Isso no primeiro momento não foi muito bem informado pr'as pessoas. Isso é uma parte negativa. Porque antes de se criar e se colocar a APA no Sana tinha que ter varias reuniões, e o entendimento das pessoas. (SC)*

Alguns depoimentos apontam a complexidade de segmentos presentes no Sana como um complicador na disseminação de informações.

*A dinâmica interna daquela comunidade é muito interessante, porque ela tem as pessoas que foram para lá há vinte anos atrás, você tem o antigo morador dali que exercia atividade agrícola predominantemente e as pessoas que vão esporadicamente de final de semana, que têm suas propriedades lá. Então quando a gente fala que o povo foi consultado, agente tem que perguntar quem é que foi consultado, que tipo de estratégia foi utilizada para conversar com um e com outro, não é? (PP)*

*Parte da população (estava ciente da criação da APA). Porque como eu falei no início, a comunidade (é) bem segmentada, a comunidade (que) chegou no Sana na década de 60, 70 e que permaneceu ali, trouxe os conceitos mais atualizados de preservação e da necessidade da manutenção da qualidade ambiental como qualidade de vida, não só para aquela comunidade esclarecida, mas para outra que ainda não entendia. Então a pessoa - vamos chamar assim de nativo - que foi o primeiro habitante do Sana, teve alguma dificuldade inicialmente de entender esse processo, até por divergências com esse outro nicho da comunidade. (HD)*

Alguns conselheiros consideram ainda que houve opção de alguns segmentos da comunidade em se manter alheia ao processo, relacionando este distanciamento a práticas culturais, ou ainda a uma estratégia de algumas lideranças comunitárias de “esvaziamento” do processo. Estas estariam interessadas em antagonizar a criação da APA por motivos diversos, inclusive por vínculo a facções políticas antagônicas.

*Uma criação de uma unidade de conservação da categoria APA pode ser decretada diretamente pelo prefeito, pelo governador ou pelo presidente, sem dar esclarecimento à comunidade. No Sana foi diferente. Houve uma mobilização de*

*esclarecimento que isso ia acontecer. E isso as pessoas não aceitavam muito. A própria ONG Pequena Semente fez diversos informativos procurando orientar o que é uma APA, só que muitas pessoas não ligaram importância e muitas pessoas também não tiveram acesso porque não dava para cobrir todo mundo, mas houve uma ação de levar essa informação. (SC)*

*Não sei se chegou a atingir a grande maioria do Sana, agora parte da população ficou sabendo sim, porque houve reuniões com público bem grande antes de se tomar a decisão.*

*Então, eu acredito que sim, os formadores de opinião, os donos dos “curraizinhos” aí espalhados pelo Sana, eles tiveram conhecimento sim. Só que pegaram as informações e usaram a seu bel prazer: Quem era contra o prefeito achava que era contra a APA. E hoje é uma “mistureba”. Entrou a política no meio e houve uma certa deturpação da coisa. (SC)*

Nas entrevistas e atas consultadas se constata que a informação de que se estava criando a APA, ficou restrita a um pequeno grupo de moradores. Mesmo alguns ambientalistas históricos, defensores da criação de uma UC no Sana, estavam alheios ao processo:

*Eu não tava acreditando que funcionasse, que fosse a prefeitura tomar frente disso. Aí, havia um grupo aqui que, às vezes, se reuniam com a prefeitura, lá na escola. Mas eu não sabia, eu não era avisada disso. Eu não sabia nem que a comunidade estava sendo consultada.*

*Não, não estava informada (a população). Tanto que eu viajava muito, vinha pra cá às vezes, e não ficava sabendo, porque ninguém me falava nada. A população não estava informada. Eu Não gosto de dizer isto, por que vai ter alguém que brigou muito por causa disso, que vai achar que estou tomando partido. Mas não estou tomando partido, não. É verdade! (SC)*

A criação da APA é reconhecida pela população como estando relacionada ao aumento da atividade e rigor da fiscalização, o que acentua a situação de conflito, observada no Sana. O fato de a população se sentir excluída das discussões anteriores à criação da APA contribui para acirrar a antipatia, dos segmentos que se sentem prejudicados pela iniciativa. A fiscalização é também muito criticada, por reprimir práticas tradicionais, que a população rural não considera como impactante ao meio ambiente.

*Nós estamos já acostumados, nesses cem anos que o Sana foi descoberto - mais de cem anos -, que a gente aqui não tinha essas leis. Para precisar fazer um barraco tirar planta, e essas coisas. A pessoa vai fazendo do jeito que ele sabe. E quando ele vê, por causa de ser APA, vem a fiscalização. Uma fiscalização errada, muitas vezes. (SC)*

*A única coisa que mudou foi meter medo no pessoal de fazer as coisas assim, mais ou menos. Então o pessoal vive a medo. Tudo mudou. Tudo não pode. Não pode criar o porco, não pode criar galinha. Tô escutando falar que a pessoa ‘tá*

*criando porco lá no Peito-de-pombo, diz que vão ‘pra’ lá administrar. Não sei prá’ que. Pois se o camarada ‘tá criando porco lá no Peito-de-pombo, o que que ele vai sujar de rio? Nada! Então deixa ele quieto lá. Mas tão falando que vão lá fiscalizar... (SC)*

*Talvez não tenha sido explicado para ela todo o processo do que seja uma APA. E como já vinha um histórico ali de conflitos, no contexto ambiental, quando você fala em defesa ambiental, já se pressupõe conflito, já se pressupõe não poder isso, não poder aquilo. E como antigamente as coisas eram feitas à vontade, ocupação de beira de rio, desmatamento e tal, e vários ecologistas enfrentavam essas questões, gerando ameaças de morte, gerando aqueles conflitos. Então, hoje, a imagem, hoje, de defesa ambiental equivale, hoje, a restrição. (FM)*

O caráter repressivo da fiscalização, a falta de um esclarecimento sobre quais práticas são passíveis de repressão, e por que, causa grande apreensão, e tem levado à paralisação de atividades agrícolas. As críticas se dirigem à repressão às práticas agrícolas tradicionais, sem que haja incentivos ou orientação para que se promova a substituição destas práticas por outras menos impactantes.

*As violações das leis ambientais, a falta de assistência do governo com os nativos - a dar opções além de só repressão por que estão violando as leis ambientais – isso é muito discutido. A falta de apoio agrícola ao Sana e, principalmente, o mau turismo no sentido de barulho, destruição, falta de policiamento, falta de respeito ao nativo do sana. A APA é tida como uma entidade que não respeita os anseios da população. Toma decisões de cima para baixo. (SC)*

*O processo é conflitante também quando você chega e vai dizer a um determinado produtor no alto, lá nas cabeceiras, que ele não vai poder interagir. Só vai poder plantar, deixar o gado dele ali a partir de certos cuidados. E o cara vai dizer que aquilo ali é propriedade dele, que fez isso a muitos anos, que o avô já ganhava dinheiro assim, e que não... Essas são as partes negativas da coisa, que no fundo é um problema de conscientização, que deveria ter sido iniciada antes mesmo da coisa. A APA está vindo quase que a reboque de uma ação muito isolada do poder público, sem a conscientização – extremamente importante – de comunidade que a habita. (PP)*

O acirramento do conflito se dá não apenas na questão rural, mas também, em relação às diferentes visões dentro do segmento que explora o turismo. Este conflito se apresenta no antagonismo entre aqueles que pretendem uma mudança no perfil do turista e os que investem na exploração do atual perfil do visitante do Sana.

*Tá criada uma guerra também entre o que querem muitos comerciantes e o que alguns habitantes querem. Aqui no meio dessa briga toda fica o poder público, né? Que fica aí numa posição... ‘Tá criada uma guerra entre aqueles que preferem que o Sana continue como um pólo de atração de “duristas”, com “D”, que é a moçada do vício. E outros querem que se direcione o turismo para realmente os*

*turista , com “T” maiúsculo, com bom poder aquisitivo e essa coisa toda, e que na opinião esses turistas, com “T” maiúsculo não vão depreciar as riquezas naturais do Sana. Eu acho isso aí tremendamente discutível. (PP)*

A questão da limitação às práticas tradicionalmente desenvolvidas pela população é complexa, uma vez que atinge certos costumes reconhecidamente proibidos, como o uso do fogo na agricultura e construções à beira do rio, e também algumas práticas corriqueiras dos produtores rurais, como a criação de porcos e de gado bovino. Estas exigem um cuidado em sua regulamentação e a orientação aos proprietários. Existem ainda certas práticas - que não podem ser classificadas como tradicionais - que causam incomodo a um grande número de moradores, mas são geradores de emprego e renda, como os campings clandestinos e o comércio voltado para a vida noturna, os bares e o forró. As restrições a estas atividades causa apreensão aos que as exploram, porém são um ponto-chave para a regulamentação das atividades econômicas no Sana.

Algumas conclusões decorrem desta análise:

- a- A discussão acerca da criação da APA ficou restrita a um pequeno número de pessoas no Sana;
- b- Poucas pessoas sabiam que a APA estava sendo criada e o que isto implicaria em mudanças nas atividades desenvolvidas;
- c- Muitas pessoas se sentem prejudicadas pelas restrições impostas, especialmente os produtores rurais;
- d- Os produtores rurais se queixam do caráter repressivo dos órgãos ambientais, da falta de orientação, e têm medo de possíveis sanções.

Algumas das questões resultantes:

- a- Porque não foram feitas audiências públicas para apresentação da proposta da APA?
- b- Como estimular a comunidade a expor suas queixas e demandas, e participar das decisões?

## 6.6 Perfil dos Conselheiros

Pelas entrevistas realizadas foi possível traçar um perfil dos membros do Conselho Gestor, e o que é particularmente interessante, no que diz respeito à representação da sociedade civil. Para avaliação destes aspectos foram consideradas as respostas relativas à origem (grupo social a que pertence), atividade profissional, gênero, faixa etária e escolaridade.

No caso específico do Sana foi considerado importante se trabalhar com as categorias sociais identificadas por Gaspar (*op. cit*): *nativos* (ou “matutos”), *alternativos* (ou “cabeludos”) e *novos* (ou “malucos”)<sup>56</sup>. Foram considerados como “nativos”, os nascidos na localidade e em logradouros próximos, entendidos, pelos nascidos no Sana, como pertencentes ao mesmo contexto sócio-cultural.

Com relação ao grupo social a que pertencem os representantes da sociedade civil, o número de conselheiros oriundos de cada grupo social é idêntico: quatro conselheiros são nativos, quatro alternativos e quatro novos. Apesar do aparente equilíbrio, deve-se levar em consideração que esta composição não guarda correspondência com o perfil da sociedade local local, majoritariamente composta de “nativos” que estariam sub-representados.

Quanto ao gênero, existe um equilíbrio nas representações, sendo que 50% dos conselheiros da sociedade civil são mulheres, enquanto que no Poder Público as mulheres são maioria, representando 71% do universo de conselheiros considerados. Já em relação à faixa etária, existe uma predominância de representantes da sociedade civil na faixa de 45 a 54 anos, que compreende 42% dos conselheiros. Quanto ao Poder Público, 50% dos conselheiros se situam na faixa dos 55 aos 64 anos. Já em relação ao grau de escolaridade, 86% dos conselheiros do Poder Público têm nível superior, enquanto na sociedade civil 17% completaram a graduação, sendo que os demais têm formação de 2º grau.

Em relação à principal atividade a que se dedicam os representantes da sociedade civil, quatro subsistem de atividades relacionadas com o turismo (pousadas, camping), enquanto três têm como principal atividade a prestação de serviços ao Poder Público (atuando em projetos). Os demais têm como sustento outras atividades, sendo um aposentado, um microempresário, um engenheiro agrônomo, um subsiste da renda de

---

<sup>56</sup> Para diferenciar os *alternativos* e *novos* foi usado como indicador o ano em que se radicou na localidade, considerando como *alternativos* os que se fixaram na comunidade antes de 1986, ano da chegada da luz elétrica ao Sana.

alugueis e um da agricultura. De fato, dois conselheiros se dedicam, de maneira comercial, à produção agro-pastoril, embora apenas um tenha esta como sua atividade principal.

## 6.7 Problemas e demandas

A pesquisa buscou também identificar os principais problemas do Sana, reconhecidos pelos conselheiros como pertencentes à sua esfera de atuação. Além disto foram apresentadas demandas objetivas em relação à composição do Conselho.

Com relação aos principais problemas apontados, é importante notar que o histórico isolamento do Sana, em relação ao Poder Público municipal, levou o Conselho Gestor a funcionar como um espaço de apresentação das demandas pela comunidade ao governo. Os problemas mais citados nas entrevistas foram:

- Lixo;
- Saneamento;
- Transporte coletivo;
- Acesso;
- Perfil problemático do turista;
- Poluição sonora, especialmente à noite;
- Falta de opções de lazer para a população;
- Consumo de drogas pelos visitantes;
- Desrespeito aos hábitos e costumes da população local pelos visitantes;
- Especulação imobiliária, parcelamento do solo e construções irregulares;
- Uso de agrotóxicos (por particulares e pelo serviço público).

Pode-se considerar aqui a existência de duas classes de problemas: os relativos à precariedade dos serviços públicos, e os relativos ao perfil do visitante e às ofertas de lazer que lhe são oferecidas. Com relação aos primeiros, pode-se pontuar demandas da comunidade por melhora dos serviços - como o saneamento, armazenamento e recolhimento do lixo, a precariedade da estrada de acesso e dos transportes coletivos - e problemas decorrentes da falta de presença efetiva do Poder Público na fiscalização e

controle: barulho excessivo (em horários e locais inconvenientes), áreas de camping clandestinas, uso de agrotóxicos, parcelamento indevido e construções irregulares.

Outra preocupação recorrente é a que diz respeito ao perfil de visitante que o Sana tem atraído, formado em sua maioria por jovens que buscam lazer de baixo custo, envolvendo cachoeiras, caminhadas, e noitadas de forró. A música alta, o consumo de álcool e de drogas ilícitas, contribuem para criar um ambiente que desagrada a maior parte dos moradores e que, segundo a maioria dos conselheiros entrevistados, contribuiria para afastar turistas de maior poder aquisitivo. Os depoimentos ajudam a ilustrar o estado de espírito da comunidade em relação a esta situação:

*Você pode chegar, não tem guarda te reprimindo, estaciona aonde quiser, não tem sinal de trânsito, não tem policiamento, nada. O Sana é livre. E a sensação de liberdade está deixando o turista - o mal turista - vindo para cá, extrapolar. Ele acha que aqui é a “Casa da Mãe Joana”, que aqui ele pode fazer tudo o que não pode fazer na cidade. (SC)*

*Podia ser um lugar de um turismo, como a gente vê em muito lugar por aí. Podia ser o lugar de um turismo nessas matas, de trilha, um turismo organizado. Melhor turismo, e não esse turismo que nós temos aqui “pão-com-mortadela”. (SC)*

Problemas de outra categoria, os “gerados” pela criação da APA, são também identificados. Na realidade, dizem respeito a conflitos entre práticas que geram degradação ambiental e as sanções previstas na legislação, e que tiveram sua fiscalização intensificada após a criação da APA:

- Limitações às práticas agrícolas tradicionais (roça e queimada);
- Falta de conhecimento pela população das normas restritivas;
- Conflito de direitos e deveres.

A presença do Poder Público, no Sana, tem se intensificado nos últimos anos, especialmente após a criação da APA. Sendo assim, suas ações têm sido relacionadas, pela população, à gestão da APA. Existe a percepção dos nativos de uma prioridade à questão da preservação ambiental em detrimento das atividades humanas:

*O maior problema que eu vejo no Sana Hoje é a desordem humana. Está faltando respeito de um com o outro. Falta APA nesse meio aqui. A APA está cuidando da árvore, das pedras, da água, e está esquecendo do ser humano. O ser humano não pode viver com essa baderna que (es)tá aí. (SC)*

Com relação à motivação para criação da APA, as entrevistas realizadas com os conselheiros, e a análise documental efetuada, apontam razões de ordem ambiental (proteção dos mananciais de abastecimento de Macaé, preservação de recursos naturais), ordem política (pressão do movimento ambientalista, ganho de imagem, necessidade de sinergia nas ações de governo) e de ordem econômica (captação de recursos, potencial ecoturístico). Em três dos depoimentos aparece como motivação a criação de mecanismos para captação recursos de compensação ambiental, gerados por empreendimentos no município, como no caso da instalação de usinas termelétricas, que então ocorria:

*O Sana hoje atrai verbas de medidas compensatórias, atrai mais estudos, mais interesse acadêmico, mais interesse de frentes de trabalho organizado, discute-se o Sana com mais maturidade no aspecto de turismo. Então mudou para melhor. Isso eu falo de cadeira, porque se compararmos as outras regiões do município que têm potencial de beleza natural similar, por exemplo, como outras regiões, Serro Frio e tal, esses locais não têm o mesmo status, apesar de também estar populacionado ali, mas essas comunidades ainda não amadureceram, não se organizaram tanto quanto a comunidade do Sana. Então, o surgimento da APA foi o indutor para essa organização. (Hermeto Didonet, Secretário de Meio Ambiente de Macaé na gestão 2000/2004)*

*E tem outra coisa, quando foi para criar a APA aqui os candidatos a vereador, especialmente um, sentou com a gente na mesa e falou: “olha, vocês organizem as associações, porque essa APA vai trazer muito dinheiro para cá”. (SC)*

Outro ponto fundamental, apontado pelos conselheiros, diz respeito à necessidade de se rever a composição do Conselho. As atas das reuniões do conselho têm feito referência à necessidade de se incluir as Secretarias Municipais de Saúde e de Educação, o que sugere a ampliação do número de cadeiras, com inclusão de outras associações da sociedade civil:

*Eu achei muito fraca a representatividade que nós tivemos do poder público para uma APA, para um conselho de APA, por que se ela é paritária, então eles não botaram ninguém da educação, que seria o principal. Não botaram ninguém da saúde. Então botaram aquelas administrações mais... mais caquéticas da prefeitura, foi que eles botaram, e não apresentaram os órgãos de mais peso, que seria em primeiro lugar a educação, saúde. Essas duas em primeiro lugar. O que a gente faz numa APA, ou em qualquer coisa sem educação e saúde? (SC)*

*Tem muito mais gente ali que pode contribuir. Tanto do lado da comunidade, como do poder público. Gostaria que entrassem mais entidades, mais secretarias pra fortalecer. (PP)*

A inclusão da Secretaria de Educação aparece, sendo apontada por ampla maioria dos entrevistados, como ponto fundamental à sensibilização da comunidade, necessária à aceitação da APA. Quanto á demanda pela presença no Conselho da Secretaria de Saúde, esta parece relacionada às demandas da comunidade, e reforça o Conselho como instância central de construção da Governança Local. À exceção dos agricultores, os principais segmentos da sociedade estão representados na atual composição do conselho, e indica que o SANAPA se encontra no caminho da construção da boa Governança.

## Capítulo 7

### **Considerações, sugestões e cenários possíveis:**

#### **Que futuro tem da APA do Sana?**

*Poeta no hay camino,  
el camino se hace al caminar*

*Antonio Machado*

Ao longo deste trabalho foram apresentadas e analisadas as APAs, seus mecanismos de governança e o processo que tem se desenvolvido na APA do Sana, através da instalação e operacionalização de seu Conselho Gestor. A análise da governança - juntamente com o histórico das ações, de criação e implementação da APA, a apresentação do contexto social e das associações - permite uma clara interpretação da situação de implementação desta UC. Foram também identificados os conflitos existentes, que afloraram, de forma particularmente intensa, após a criação da UC.

O panorama observado na APA do Sana permite ainda traçar alguns cenários possíveis para o futuro desta Unidade de Conservação, e contribuir com sugestões ao aprimoramento de sua implantação e gestão. As lições aprendidas, no caso do Sana, podem ainda servir para reflexão no caso de processos semelhantes em outras Unidades de Conservação de Uso Sustentável. Os principais tópicos de reflexão a partir deste Estudo de Caso estão apresentados e discutidos a seguir.

#### **7.1 Considerações acerca do referencial teórico e da metodologia**

O referencial teórico central empregado neste estudo, o texto *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*, de Graham, Amos e Plumptre (2003), apresenta uma ampla gama de tópicos que permitem a análise dos cinco princípios de boa governança na gestão de Unidades de Conservação, apontados como centrais pelos autores<sup>57</sup>. O uso deste referencial teórico permitiu a construção de uma matriz de análise para os processos de construção da governança na APA do Sana, que contempla uma série

---

<sup>57</sup> Segundo Graham, Amos e Plumptre (2003), os cinco princípios de boa governança para Áreas Protegidas são: Legitimidade e Voz, Direcionamento, Desempenho, Prestação de Contas e Equidade.

de fatores-chave na gestão desta Unidade de Conservação. O uso desta matriz trouxe vantagens na sistematização do objeto de análise – os processos de governança desenvolvidos na APA do Sana - permitindo dar respostas às questões levantadas.

O referencial teórico em questão propõe uma lista de mais de trinta tópicos de análise passíveis de serem utilizados na avaliação de uma ampla gama de aspectos relativos à governança na gestão de Áreas Protegidas. Neste estudo foi feita opção por dez tópicos que, em minha apreciação, seriam suficientes para dar resposta aos questionamentos levantados. Esta opção foi feita levando-se em consideração os aspectos mais significativos a serem analisados, adequados à categoria da Área Protegida em questão – APA – e ao estágio em que se encontra a implementação da gestão desta UC.

A principal vantagem do uso deste referencial teórico foi na sistematização e definição dos tópicos, a serem pesquisados e analisados, no que facilitou a busca de respostas aos questionamentos, definidos pelo objetivo da pesquisa, e norteou sua análise. Permitiu ainda olhar o tema da *Governança* com objetividade, evitando o preconceito suscitado pela leitura de autores abertamente contrários ao seu uso, por motivos ideológicos.

Quanto à metodologia adotada, esta parece ter sido eficaz em dar resposta às demandas impostas pelo objetivo. Como apresentado no capítulo 4, o arcabouço metodológico consistiu de três etapas de pesquisa: Pesquisa bibliográfica e de documentos, Elaboração e aplicação de entrevistas a interlocutores selecionados e Análise do material coletado.

Uma questão fundamental dizia respeito à seleção dos que seriam entrevistados. Inicialmente foi cogitado entrevistar uma ampla gama de lideranças locais, inclusive de segmentos que não têm assento no Conselho. Porém, à medida que foram sendo realizadas as entrevistas, pareceu desnecessário entrevistar outras pessoas além dos conselheiros. Em realidade, ao longo dos dois anos cobertos pela pesquisa, ocorreram substituições de conselheiros, de maneira que o número de indivíduos que ocupou assento no Conselho foi bastante superior ao das doze vagas de titulares, ainda que alguns por apenas uma reunião. Foi feita, então, opção por entrevistar os conselheiros que tiveram alta frequência às reuniões, e, posteriormente, alguns que foram indicados por estes primeiros, por sua participação relevante. Foi encontrada certa dificuldade em realizar algumas entrevistas, principalmente as de alguns representantes do Poder Público. Devido às eleições municipais ocorreu a troca de governo, de maneira que alguns dos conselheiros, da gestão 2003/2004, não mais trabalhavam em Macaé; A grande maioria das entrevistas foi realizada de forma presencial, sendo gravadas, e posteriormente transcritas. Em dois casos,

porém, não conseguindo encontrar o entrevistado pessoalmente, o roteiro de entrevista foi enviado aos entrevistados. Apenas um, destes dois, o devolveu preenchido, sendo esta entrevista depois complementada por telefone. Ao final, foram entrevistados 12 conselheiros, não se conseguindo entrevistar os representantes da AMOPP e da Secretaria de Obras.

O uso desta metodologia, combinado com o referencial teórico, permitiu um detalhado levantamento da situação da governança estabelecida na gestão da APA do Sana. Em comparação com levantamentos de instrumentos de gestão, previstos no Roteiro Metodológico para Gestão de Área de Proteção Ambiental (IBAMA, 2005) - que investiga a existência e condição de funcionamento do Conselho Gestor, Plano de Manejo e Zoneamento das UCs - a metodologia desenvolvida, em consonância com o referencial teórico, apresenta como vantagem apontar as deficiências destes instrumentos, como são percebidas pelos principais atores participantes.

A metodologia adotada permitiu identificar os grupos sociais mais significativos para a gestão da APA, e os conflitos percebidos por estes. Foi uma surpresa observar que os dados levantados por este método coincidiram com os identificados em outros estudos (GASPAR, 2003; IRVING et al. 2002), muito embora a identificação de atores e conflitos não tenha sido um dos tópicos pesquisados. No caso do Sana, a estreita relação existente entre os diferentes segmentos sociais, e o extenso material documental disponível, permitiu que se identificassem estes atores e conflitos. Resta dúvida se este mesmo resultado seria obtido no caso de um Conselho em que os setores inteiros da população se encontrassem excluídos, e sofressem antagonismo de todos os conselheiros. Sendo assim, nos casos em que não se disponha de um mapeamento prévio dos segmentos sociais, é importante que se adote uma metodologia complementar para a identificação destes.

A análise do tópico **6.3.1 Coordenação de esforços** foi importante na compreensão da dinâmica da gestão, denunciando a falta de coordenação entre os envolvidos, identificada a partir dos relatos. Os resultados da análise, particularmente os dados levantados nas entrevistas, apontaram uma série de discrepâncias entre os objetivos da APA, o que foi discutido com os representantes das secretarias municipais no Conselho e certas ações realizadas. Ficou claro, pelos resultados obtidos, a falta de coordenação entre os diversos atores do Poder Público, resultante do baixo poder de decisão de muitos dos representantes indicados e da baixa prioridade dada por muitos secretários de Governo à gestão da APA. Assim, a metodologia empregada permitiu identificar não só as conseqüências do problema, mas ainda estabelecer uma relação de causa e efeito, identificando sua origem.

Pesquisando o princípio **Desempenho**, com o emprego do tópico *Efetividade e eficiência*, a metodologia empregada não permitiu se chegar a uma conclusão. Isto se deveu, em grande medida, ao fato de a APA do Sana não ter um planejamento definido de ações e um orçamento consolidado. Como os recursos, necessários ao desenvolvimento de atividades, estão alocados em cada uma das Secretarias representadas no Conselho, sem dotação específica ou planejamento prévio, traçar uma relação entre os recursos empregados e os resultados obtidos implicaria em um levantamento criterioso de cada componente desta equação. No caso da APA do Sana, a metodologia empregada permitiu apenas constatar que não é possível aferir a relação recursos empregados / resultados obtidos por este método.

Diante do que foi exposto, pode-se concluir que o referencial teórico de análise da governança permite uma ampla avaliação das estruturas de governança, e de como está se dando sua aplicação na gestão da UC. Para a replicação da experiência em outra APA pode ser necessário adequar a metodologia, desenvolvida a partir do referencial teórico selecionado para a análise, eventualmente estendendo o universo de entrevistados para contemplar setores da sociedade que não estejam representados no Conselho. Esta medida não foi empregada no caso em questão, mas pode ser fundamental em casos em que as demandas deste segmento não estejam representadas no Conselho por nenhuma das associações com assento.

Embora tenha sido desenvolvida para o caso da APA do Sana, e tenha como foco a avaliação de processos em UCs de Uso Sustentável, nada impede que a metodologia seja empregada na análise em UCs de Proteção Integral. De toda maneira, é importante que se façam adequações de acordo com a especificidade do caso. Esta adequação pode ser feita optando pelo uso de outros critérios na aplicação da categoria (páginas 13 a 18), e ajustando o questionário à demanda em questão.

## 7.2 A APA do Sana: algumas considerações e sugestões para a gestão

*Uma semente atirada  
em solo tão fértil  
não deve morrer.  
É sempre uma nova esperança  
que a gente alimenta  
de sobreviver.  
Paulinho da Viola*

A APA do Sana encontra-se em um processo ativo de implementação: Possui um Conselho Gestor que se reúne com regularidade; conta com Plano de Manejo, em sua Fase 1, e com Zoneamento Ambiental; estes instrumentos são atuais, e foram elaborados com participação de representantes da comunidade; o Conselho Gestor tem regimento interno, discutido e aprovado por consenso; o Conselho conta com Câmaras Técnicas ativas, e que têm realizado trabalhos relevantes.

Por outro lado o processo de implementação da APA, até o momento, apresenta também fragilidades que demandam aperfeiçoamento: A APA não possui orçamento próprio; não dispõe de um planejamento anual da gestão; a fiscalização e regulação das atividades têm baixa eficácia; há um evidente conflito de competência entre os órgãos responsáveis; falta sinergia entre as ações das diferentes secretarias de governo envolvidas; os mecanismos de comunicação do Poder Público com a população local têm se revelado ineficiente; a população rural se sente mal orientada e está insatisfeita com a o caráter repressivo da fiscalização; e, finalmente, a APA encontra oposição de grande parcela da população.

Para fortalecimento da atuação do Conselho parece ser fundamental a ampliação da participação dos atores locais na gestão, incluindo algumas secretarias, que têm papel-chave a desempenhar na construção da governança local: Educação e Saúde. Uma sugestão seria a substituição da EMUHSA e a criação de mais duas vagas no Conselho – uma governamental e outra da sociedade civil. A inclusão destas Secretarias, com a substituição da EMUHSA, abriria espaço para a ampliação do número de associações da sociedade civil. é fundamental que nesta nova composição do Conselho seja incluída uma expressiva representação dos agricultores, que poderá ser ocupada pela APTRS (Associação de Produtores e Trabalhadores Rurais do Sana), que demonstra expressiva inserção no segmento, e já manifestou interesse em participar.

Com relação a frequência dos conselheiros, pode-se constatar a boa frequência da maioria destes às reuniões. As associações com mais baixa frequência foram a Igreja Batista e a AMPRET-CS. Seria importante investigar a razão do baixo comparecimento de seus representantes às reuniões, uma vez que estes representam segmentos significativos da comunidade local. É interessante constatar que a Igreja Batista não ocupa cadeira como titular - o que pode servir de desestímulo à participação - enquanto a AMPRET-CS representa os moradores da Cabeceira do Sana, logradouro distante 18 km da sede da APA, e que não dispõe de transporte coletivo.

O diagnóstico socioeconômico dos produtores rurais da região, reconhecidamente o principal setor afetado pela APA (e do qual se originam as maiores críticas à sua criação), é evidentemente fundamental para conhecer este segmento, incluir sua representação no Conselho e desenvolver propostas para suas demandas. O diagnóstico deste grupo, apresentado no Plano de Manejo da APA, é pouco detalhado, faltando informações fundamentais para o planejamento de ações. É importante que o levantamento seja censitário, identificando as famílias de produtores, atividades a que se dedicam, localização, situação fundiária, características da área, investigando ainda se participam de alguma associação.

Uma questão preocupante, na indicação da nova composição do Conselho é o processo que vem sendo percebido, de aparelhamento das associações pela filiação maciça e cooptação de membros da comunidade, visando a conquista das cadeiras no Conselho. O aparelhamento de entidades da sociedade civil para a defesa de interesses particulares tende a levar ao esvaziamento dos movimentos que as geraram, descaracterizando as representações destas associações no conselho enquanto porta-vozes de demandas coletivas. Assim, se enfraquece a dimensão do Conselho como espaço de construção de uma democracia participativa, enquanto se reproduzem, neste espaço, os vícios do modelo democrático representativo, onde indivíduos exercem mandatos autônomos, sem vinculação a grupos que exerçam um efetivo controle social. É importante que o chefe da APA, responsável pela indicação das entidades com assento no Conselho, tenha sensibilidade e força política para se contrapor a estas práticas.

De toda maneira, nunca é demais lembrar, a APA do Sana está sujeita a todo o arcabouço legal previsto para esta categoria de unidade de conservação, incluídas aí restrições estabelecidas pelas legislações federal e estadual, de maneira que as normas estabelecidas por seu conselho só podem ser mais restritivas do que estas, e nunca mais flexíveis. Além disto a APA do Sana só pode ser extinta por lei, e jamais por iniciativa de seu Conselho

Partindo do pressuposto que o sucesso da proposta da APA do Sana - estabelecer condições para o desenvolvimento regional sustentável através da gestão dos recursos naturais - depende do envolvimento dos diversos segmentos da sociedade local, é fundamental que se dê conhecimento amplo das propostas de sua gestão, e dos benefícios que podem advir da implementação desta Unidade de Conservação. Portanto, os moradores devem receber informação suficiente e em linguagem adequada a seu grupo social, informando sobre os objetivos da APA, a função do Conselho, a legislação ambiental pertinente e a quem recorrer para informações e orientação.

Um ponto fundamental a ser trabalhado para a consolidação da boa governança, e para a gestão participativa da APA, é a comunicação das ações realizadas na sua gestão, e das incumbências dos diferentes órgãos que a compõe. É importante que seja de conhecimento do público a agenda de reuniões do Conselho e a pauta prevista. São informações que dão condições aos moradores do Sana de participar da gestão, diminuindo a percepção da APA como uma medida arbitrária do Poder Público, apoiada por uns poucos interessados.

É importante que se adotem diferentes estratégias de abordagem para os distintos grupos sociais. Uma estratégia que tem demonstrado grande poder de mobilização é a discussão de assuntos polêmicos, e que afetam largas parcelas da comunidade, em fóruns coletivos.

Da mesma maneira, a impressão de boletins, e outros materiais, divulgando as ações e a agenda de reuniões, bem como informando a população sobre a legislação de interesse direto, poderia se constituir num mecanismo interessante para o engajamento dos atores locais na gestão da APA. Poderiam ser promovidos eventos temáticos, que tratassem de assuntos de interesse direto dos segmentos envolvidos, como, por exemplo, os que trabalham com turismo, ou os produtores rurais. Estes eventos devem contar com a participação dos setores governamentais que atuam sobre o assunto, e devem servir para o planejamento das ações futuras.

A população, em geral, desconhece as implicações da existência da APA para o desempenho de suas atividades, o que tem gerado certa ansiedade coletiva, e inibido, particularmente, as atividades agrícolas. Assim, é importante que as normas ambientais sejam de conhecimento da população local, especialmente no caso das limitações a ela impostas. Para que estas limitações não inviabilizem a subsistência e o desenvolvimento econômico do segmento envolvido com agricultura, é importante que sejam também incentivados modos alternativos de produção, que venham de encontro aos anseios do setor. Para que se consiga contemplar as demandas deste segmento, estas propostas devem

ser construídas de modo participativo. Neste aspecto um Conselho Gestor vivo e atuante, compreendendo representação dos segmentos interessados, pode se apresentar como o eixo de articulação desta construção, envolvendo a sociedade local e o poder público.

A transparência do processo de implementação de uma Área Protegida é um ponto fundamental à aceitação desta uma Unidade de Conservação pela população. O órgão executor deve assumir as responsabilidades de divulgar de maneira ampla as etapas deste processo, incluindo a população nas discussões prévias a sua criação. Ao se trabalhar a discussão da criação de uma APA com público restrito, ainda que estes sejam representantes de importantes segmentos, há risco de que esta fique restrita a um pequeno grupo e que não atinja muitos dos principais interessados. No processo de criação de uma APA, a Lei do SNUC (e o Decreto 4340) prevêm a realização de consulta pública, sendo que as diretrizes atuais, apresentadas no relatório da Oficina Gestão Participativa no SNUC (MMA, 2004), preconiza que seja realizada pelo menos uma audiência pública para a apresentação da proposta aos interessados, com ampla divulgação.

No processo de criação da APA do Sana não há relato da realização de uma reunião com este objetivo, ficando a população, na prática, excluída da discussão. No caso de uma APA, quando se evita discutir as conseqüências de sua criação, perde-se a oportunidade de se trabalhar a dimensão de arbitragem dos conflitos e, pode-se estar criando sérias dificuldades quanto à interpretação e aceitação da área protegida pela população local. Se o momento de criação de uma UC for considerado como o marco inicial de uma nova proposta de desenvolvimento local, se manter boa parte dos interessados de fora das discussões (especialmente aqueles que mais diretamente são afetados pela medida), o risco evidente é que a iniciativa gere um sentimento de antipatia e resistência à área protegida.

Ao se criar a APA sem um amplo debate com a população, o Poder Público, aparentemente optou por uma via “mais fácil” para sua efetivação, evitando, num primeiro momento, o surgimento de barreiras à criação. Esta escolha teve como conseqüência o adiamento no dos afloramento dos conflitos, embora, ao que parece, tenha contribuído para o seu aprofundamento, ampliando a polarização existente entre os partidários da APA e os seus opositores. A maior parte da população foi surpreendida pela medida, e, até hoje, desconhece as reais conseqüências e possibilidades, sendo portanto refém de seus medos. A sensação de falta de transparência, percebida pela população, compromete a confiança entre as partes, uma vez que alguns sabiam, e participavam das discussões, enquanto uma maioria ficava alheia ao processo. Este contexto foi identificado por Araújo (2003), ao estudar a percepção ambiental da população nativa do Sana, que afirma:

*devido à falta de uma consulta ampla da população local, de estratégias que promovessem a sua efetiva participação nas diversas etapas, e da desconsideração de seus conhecimentos, ficaram constatadas as conseqüências negativas desse tipo de implementação vertical de criação da Unidade de Conservação.*

O fato de algumas lideranças locais estarem informadas, de que a criação da APA se encontrava em discussão, parece não ter contribuído para que este processo se tornasse de conhecimento público. Ficou evidente a opção de algumas lideranças locais em manter as discussões restritas a poucos indivíduos, em sua maioria favoráveis à criação, enquanto outras lideranças, que mais tarde se revelariam abertamente contrárias, teriam optado por se manter à margem do processo para esvaziá-lo. Assim, a grande maioria da população foi mantida afastada da discussão sobre a criação da APA do Sana. Este tem sido um argumento que reforça a posição dos que são contrários à APA, contribuindo para que esta seja percebida, por muitos, como uma ingerência arbitrária e indevida do Poder Público em assuntos locais.

Na prática, as limitações impostas à população local pela criação da APA pouco diferem das já contidas na legislação vigente<sup>58</sup>. As restrições percebidas pelos moradores dizem respeito, de fato, à percepção de aumento da fiscalização sobre atividades que já eram proibidas por lei, mas que não contavam com fiscalização intensiva, como as construções irregulares – principalmente à beira do rio - e as práticas tradicionais de agricultura de pousio. É importante notar que não houve relato de autuação de agricultores após a criação da APA, o que leva a supor que a sensação de opressão não tem relação com a efetiva repressão da fiscalização, mas sim com a maior presença do Poder Público e a falta de orientação. Isto mostra que a não participação pode criar “mitos” e fortalecer o conflito. Mais uma vez assinala a importância da informação e discussão para a construção da boa governança.

A estrutura atual de funcionamento das reuniões do Conselho em duas etapas, uma consultiva (aberta ao público em geral) e outra deliberativa (restrita aos conselheiros) parece contemplar a necessidade de se considerar as reclamações e demandas da comunidade. É importante, para que isto ocorra na prática, que a população, em especial os segmentos que se sentem prejudicados, considere este espaço de negociação e participe. Para isto é fundamental investir na divulgação das reuniões e de sua pauta.

A partir da análise do princípio de *Coordenação de Esforços*, um ponto importante emergiu da pesquisa. Para a gestão da APA do Sana, é fundamental que se estabeleça uma

---

<sup>58</sup> A principal diferença em normatização, até o momento, ficou por conta da vigência da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano.

coordenação eficiente entre os diferentes atores, especialmente entre as diferentes secretarias de governo, que detém os recursos necessários ao desenvolvimento de atividades na região. Assim, para que o Conselho se consolide como um espaço efetivo de construção das Políticas Públicas, é fundamental que se conquiste e se engajem os secretários municipais envolvidos. A convocação de Secretários de Governo para participar de reuniões que discutam assuntos específicos, da competência de suas Secretarias, pode se efetivar como uma prática que os levem a assumir compromissos. Para isso, é importante que a comunidade apresente posições consensuais em relação a suas reivindicações e demandas. O Conselho Gestor se apresenta, por excelência, como o espaço de negociação arbitragem dos conflitos e de “costura” destes consensos.

Outra questão fundamental para a consolidação e gestão da APA do Sana é dotação orçamentária própria. Atualmente o SANAPA (Conselho Gestor da APA do Sana) não tem orçamento próprio ou um Plano Operativo Anual. Ainda que não se pense na alocação de elevados valores de recursos, para o desenvolvimento de projetos e programas próprios, é fundamental que o Conselho disponha de um orçamento próprio que assegure as despesas inerentes à sua operação. Assim se evitaria que o funcionamento desta estrutura ficasse na total dependência de vontade política imediata, funcionando, na prática, a título precário.

Em relação às críticas levantadas por alguns segmentos ao Plano de Manejo, seu conteúdo e metodologia, estas são, a princípio, procedentes. Na medida em que implique em mudanças nas práticas habituais, é natural que o Plano de Manejo de uma UC sofra as críticas relativas aos interesses contrariados. No caso da APA do Sana, algumas falhas observadas contribuíram para as críticas: a realidade de conflito, acirrada pela percepção de exclusão de alguns segmentos no processo da APA, a falta de levantamentos e estudos técnicos detalhados de campo, e finalmente o fato de lideranças indicadas ao Conselho terem sido contratadas para os levantamentos de campo. São críticas procedentes e apontam para a necessidade de considerá-las nas fases posteriores de elaboração do Plano de Manejo, e na revisão do Zoneamento.

A questão da remuneração dos “futuros conselheiros” nas atividades de levantamentos de campo para a confecção do Plano de Manejo, levantada por diferentes grupos, contrários ou não à criação da APA, é extremamente polêmica e problemática sob o aspecto ético e com relação à definição de papéis. A função de conselheiro não é passível de remuneração. Assim, o fato de se remunerar os representantes indicados ao conselho é irregular. Por se configurar em um expediente passível de ser usado para cooptação de lideranças - em apoio às posições do Poder Público ou de interesses empresariais -, a remuneração de Conselheiros se configura em uma séria distorção de seu papel. Ainda que

se possa tentar justificar sua contratação, a comunidade interpreta o fato como uso do espaço de representação em benefício próprio, e o risco que decorre disto é o de descrédito da participação comunitária como via de construção de propostas coletivas, comprometendo assim a imagem do Conselho e das associações participantes.

De toda maneira, o Plano de Manejo da APA do Sana está aprovado e é um instrumento válido para a gestão da UC. A necessidade de aprimoramento que este instrumento demanda já está prevista, uma vez que ele representa apenas a primeira Fase. É importante que, em sua revisão, sejam consideradas as demandas dos segmentos contrariados, através de um processo efetivamente participativo de consulta à comunidade. Desta maneira, as modificações necessárias devem ser discutidas, de forma que sejam criadas condições para que o Plano de Manejo seja aceito pela comunidade como um norteador válido da gestão dos recursos naturais renováveis.

Pelo conjunto do que foi discutido, os problemas da APA do Sana parecem apontar para a demanda de consolidação e fortalecimento do processo de planejamento participativo como estratégia de gestão. Já estão mapeados os atores sociais, e os conflitos locais, e, no Conselho, está também representada a maioria dos órgãos da administração municipal necessários ao encaminhamento das soluções desejadas.

O processo de planejamento participativo possibilita a definição de estratégias comuns para o desenvolvimento regional, considerando as demandas dos vários segmentos, e possibilitando harmonizar as atividades econômicas com a conservação dos recursos naturais. É fundamental, no caso do Sana, que estas propostas contemplem a vocação agrícola de boa parte da população local em consonância com a vocação turística, que hoje é responsável pela subsistência de grande parte da comunidade. Este processo trabalha ainda no envolvimento do Poder Público, fator fundamental ao sucesso, alocando conhecimento técnico e assumindo compromisso com as propostas elaboradas em conjunto com a comunidade. Ao incluir nesta elaboração os diferentes órgãos da administração municipal se estabelecem condições para coordenação de esforços entre os envolvidos, fundamental ao bom desempenho da gestão da APA. Neste contexto, ao reunir lideranças dos diferentes segmentos sociais e tomadores de decisão do Poder Público, o Conselho Gestor se configura na instância de consolidação da boa governança local, podendo ser o eixo de articulação de uma nova proposta de desenvolvimento para o Sana.

### 7.3 CENÁRIOS POSSÍVEIS

O panorama observado no Sana permite traçar alguns panoramas de possíveis cenários para o futuro desta Unidade de Conservação, em dependendo dos rumos tomados em sua gestão.

O primeiro cenário se caracteriza pela opção pela gestão da APA de uma maneira vertical, tomando as decisões prioritariamente por critérios técnicos e administrativos, mantendo o acesso às cadeiras do Conselho restrito aos segmentos que apóiam a APA. Desta forma, não se estimula a participação dos segmentos contrários á Unidade de Conservação, em especial os produtores rurais, que continuarão à margem do processo. O panorama que se pode esperar, nesse caso é o do acirramento dos conflitos, que tende a confirmar a APA como mera imposição de limites, que serão sempre combatidos e, quando possível, contornados. Com o peso da opinião pública – uma expressiva maioria de cidadãos votantes abertamente contrários - a tendência é que haja um desestímulo do Poder Público a investir na gestão, em especial em medidas impopulares, como a fiscalização e regulação de atividades. É um panorama já bastante conhecido: com o passar do tempo, a tendência é que esta se torne mais uma APA “no papel”, na qual as normas e objetivos são ignorados, e, a APA não se configure, na prática, como uma área protegida.

Um cenário mais afinado com as propostas que geraram a APA do Sana pode ser esperado na opção por uma gestão em moldes horizontais, no qual o processo de governança resulte da participação dos cidadãos de maneira efetiva. Incluindo-se as demandas e sugestões dos diversos segmentos, pode-se compor um compromisso coletivo, com normas e fiscalização condizentes com os objetivos da UC, e aceito pela população, como positivo. De fato, a APA só poderá ser aceita pela comunidade na medida em que as atuais limitações impostas se revertam em benefícios para a qualidade de vida dos habitantes locais. O caminho é longo, e passa pela realização de projetos que possibilitem à comunidade rural desempenhar suas atividades, com orientação e apoio. Através da construção participativa dos instrumentos de gestão - como a elaboração do Plano Anual de Gestão e a revisão do Plano de Manejo – pode-se fortalecer o envolvimento dos atores, locais e governamentais, necessário ao desenvolvimento dos projetos previstos. Com a população ciente dos objetivos da APA e informada sobre a legislação ambiental, resgata-se sua confiança, estabelecendo-se um elo de cumplicidade – entre o Poder Público e os diferentes segmentos sociais - necessário ao desenvolvimento local. Sendo a estrutura organizacional da APA de conhecimento público, os moradores do Sana passam a contar com a Secretaria Executiva como uma referência, um “espaço cidadão”, onde se podem ser

obtidas informações, solicitada fiscalização e outros serviços, enquanto o espaço das reuniões do Conselho passa a representar o “espaço” de encaminhamento de demandas, apresentação de sugestões, e arbitragem de conflitos.

A interação entre os diferentes grupos sociais do Sana, e seus saberes, pode se constituir em uma base sólida, sobre a qual se construir um desenvolvimento durável para a região. À medida que se encaram os conflitos do Sana, estes podem ser negociados e arbitrados. O processo de construção da gestão da APA pode assim contribuir para um conjunto de soluções que contemple as demandas de diferentes segmentos da população por qualidade de vida.

#### **7.4 ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ÁREAS PROTEGIDAS**

A interpretação do processo de construção da governança na APA do Sana, com suas peculiaridades e distorções, contribui com extenso material para reflexão sobre as experiências de gestão de Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

No caso específico da APA do Sana, algumas particularidades decorrem do fato desta ser uma APA municipal. No caso das UCs, o arcabouço legal norteador é a lei 9.985 / 2000, a Lei do SNUC, e o decreto 4.340 / 2002, que a regulamenta. Estes instrumentos legais prevêem uma série de etapas na implementação de áreas protegidas, porém nem sempre detalham o como estas devem ser cumpridas. Um bom exemplo disto é a exigência, apresentada em ambos os textos legais, de “consulta pública”, que “consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas”. Segundo o relatório final da Oficina Gestão Participativa no SNUC (MMA, 2004), na maioria dos casos esta consulta se dá na forma de “uma ou duas audiências públicas”. Este documento tece uma série de diretrizes para a realização de consultas públicas, contemplando processos administrativos, recomendações quanto à convocação dos interessados e de como considerar as demandas apresentadas. Ocorre que estas diretrizes não têm força de lei, valendo como recomendação, para as APAs municipais e estaduais. Para que passem a valer de fato, em UCs das esferas estaduais e municipais, é necessário que estas diretrizes estejam contidas em instrumentos com força de lei, como decretos, portarias ou resoluções.

No caso do Sana, apesar da inexistência de dotação orçamentária própria, a prioridade dada pela administração municipal, aliada à boa condição financeira do município, permitem o funcionamento normal das estruturas de gestão da APA – o Conselho Gestor e sua Secretaria Executiva. No entanto, esta, sabidamente, não é a realidade da maioria das APAs municipais existentes no país. Um planejamento anual de gestão está previsto no Roteiro Metodológico para Gestão de APA (IBAMA, 2005). Porém, esta demanda parece não resultar em uma exigência efetiva. Seria importante que as inúmeras APAs municipais e estaduais existentes no Brasil contassem com uma dotação mínima, capaz de garantir sua existência efetiva, e de sua principal estrutura de governança, o Conselho Gestor.

Uma das principais funções do Conselho Gestor de uma UC é o controle social. Neste sentido, a Lei do SNUC, define como sua incumbência o acompanhamento da gestão e a aprovação de suas contas. No caso da APA do Sana, este acompanhamento fica inviável pela inexistência de um Plano Anual de Gestão e orçamento próprio. A cultura de controle social no Brasil é ainda embrionária. Na medida em que a se criem mecanismos para que cada UC tenha seu orçamento se estará dando uma contribuição ao desenvolvimento desta prática na sociedade. Pesquisa realizada sobre o nível de escolaridade dos representantes da sociedade civil em Conselhos Municipais<sup>59</sup> demonstrou que a maioria destes (62%) têm nível superior completo (SANTOS JÚNIOR, 2003). Na APA do Sana o percentual de conselheiros da sociedade civil com escolaridade elevada é bem abaixo desta marca, ficando em 17%, muito embora estes se constituam em um coletivo extremamente ativo e consciente de seus direitos. Fica como sugestão que se faça uma pesquisa para identificar o perfil dos conselheiros das UCs no Brasil, que serviria para avaliar, e possivelmente reforçar, a viabilidade de se implementar esta prerrogativa de forma mais ampla e efetiva.

Finalmente, nunca é demais reforçar, o processo de criação da APA, sem ampla divulgação e sem audiências públicas, deixou, em amplos setores da comunidade, a sensação de um processo autoritário e obscuro, contribuindo para aumentar a resistência da comunidade à UC. Até aqui, o processo é conhecido, semelhante a muitos ocorridos no passado. No caso do Sana, porém, o Poder Público municipal referendou o processo de consulta da comunidade através de reuniões abertas, realizadas na comunidade. Ocorre que

---

<sup>59</sup> Estes dados têm por base pesquisa realizada pelo Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, entrevistando 1.540 conselheiros, de diferentes conselhos setoriais, nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, São Paulo e Belém. Estes dados são relativos a uma gama de conselhos municipais: de Saúde, de Serviço Social, de Educação, de Meio Ambiente, etc. (SANTOS JÚNIOR, 2003)

estas reuniões não contaram com mecanismos de engajamento da comunidade. O expediente adotado foi o de manter a comunicação direta com lideranças locais, que teriam sido incumbidas de divulgar o processo em andamento para seus segmentos. O resultado foi que a lei de criação da APA tramitou e foi votada na Câmara Municipal sem que a maior parte da população tomasse conhecimento, com as conhecidas conseqüências negativas para o prestígio da iniciativa junto à população, especialmente os produtores rurais.

Deste fato algumas lições parecem ter sido aprendidas:

- Quando da criação de uma APA, é fundamental que os segmentos envolvidos sejam identificados e estejam informados de todos os passos, em especial aqueles que mais restrições podem sofrer: moradores, comerciantes e aqueles que dependem diretamente dos recursos naturais – produtores rurais, pescadores, coletores, seringueiros, etc.
- A responsabilidade por esta divulgação é do Poder Público, que antes deve identificar os segmentos sociais representativos da localidade e cuidar para que estes estejam suficientemente informados.
- Quando se nega à comunidade o conhecimento, necessário ao acompanhamento do processo de criação de uma UC, a percepção da população é a de que o processo foi arbitrário, e se dificulta a aceitação desta pela população afetada.

## **7.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O caminho da efetivação da gestão das Ucs de uso sustentável no Brasil é longo e está ainda em construção. Já se passaram vinte e três anos desde a criação da primeira APA no país, e vários milhões de hectares de terras estão hoje sob este regime de proteção. No entanto, o universo de APAs, efetivamente com experiências de êxito parece ser bastante limitado. Durante muitos anos, as APAs foram tratadas pelo Poder Público como Unidades de Conservação de segunda categoria, ficando à margem das políticas públicas para as áreas protegidas.

Atualmente, as APAs, e outras Ucs de uso direto, vem sendo “resgatadas” deste passado de abandono e passam também a compor a reflexão acadêmica. Por sua natureza, as UCs de Uso Direto devem ser geridas de forma participativa, o que, na perspectiva do

Sistema Nacional de Unidades de Conservação, implica na construção de sólidas estruturas de governança.

O trabalho aqui apresentado buscou, assim, contribuir ao aprimoramento das experiências de gestão participativa de APAs em andamento, e que venham a se desenvolver no Brasil. No entanto, este é um trabalho preliminar e, para que sejam validado o arcabouço metodológico desenvolvido e as propostas apresentadas para a gestão destas UCs, seria necessário que este exercício pudesse ser reproduzido em outras Áreas de Proteção Ambiental.

O caminho democrático-participativo na construção da governança local, como estratégia para viabilizar a gestão dos recursos naturais (e a aposta nas APAs, como categoria de UC mais adequada às experiências de desenvolvimento sustentável que envolva terras privadas) representou a motivação para este estudo. Este trabalho foi construído visando apoiar esta reflexão, tendo com objetivo central analisar os processos de governança estabelecidos em uma APA, no caso, a do Sana. O que se pode constatar neste caso, é que é um processo dinâmico, que tem conseguido mobilizar uma parcela expressiva da sociedade local, e alcançado significativos avanços no caminho da boa governança, apesar dos problemas e fragilidades observados.

A gestão da APA do Sana apresenta ainda algumas fragilidades, que não têm representado impedimento à construção das instâncias de governança, apesar de se constituírem em fatores de risco de retrocesso ao processo. Os conflitos observados, particularmente os que envolvem o segmento de agricultores, não são novos. Pelo contrário, são resultados de um longo processo de antagonismo de visões de mundo e projetos de vida. A criação da APA, e as discussões subsequentes para sua gestão, tiveram o efeito de fazer com que o conflito aflorasse com clareza, reforçando a necessidade de sua resolução. Apesar dos antagonismos identificados, as discussões têm colocado a APA do Sana no foco coletivo. Esta polêmica tem evitado o que poderia ser o pior risco para uma APA: ser ignorada pela população local, ou ser apreendida com apatia, passando, na prática, a não se configurar no imaginário popular como uma área protegida. Assim, toda a polêmica gerada tem como mérito trazer as questões da APA para primeiro plano, demandando mobilização e gerenciamento de conflitos, e tornando a gestão da APA um processo vivo de discussão dos problemas que afetam a localidade, e de construção de governança em um processo democrático de participação política.

## **Referências bibliográficas**

- AMBIENTE BRASIL. <http://www.ambientebrasil.com.br/>. Pesquisa em 22/09/05.
- ANDRADE, Ana Bárbara de Toledo. 2004. Os novos-rurais do Sana: Do Paraíso Perdido às práticas ambientais. Monografia de conclusão do curso de Psicologia, IP/UFRJ.
- ARAÚJO, Tatiana Tavares de. 2004. A caminho de um planejamento turístico de base comunitária para o Distrito do Sana. Monografia de conclusão do curso de Psicologia, IP/UFRJ.
- BENSUSAN, Nurit. 2001. Os Pressupostos Biológicos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação in Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação. Antônio Herman Benjamin (org.). Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- BECKER, Howard S. 1997. Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais. São Paulo: Editora HUCITEC.
- BOOKCHIN, Murray. 1999. Municipalismo Libertário. São Paulo: Coleção Escritos Anarquistas, Imaginário.
- BRASIL. 2002. Decreto 4.340, de 23 de agosto de 2002. Brasília, Diário Oficial.
- 2000. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Brasília, Diário Oficial.
- 1981. Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Brasília, Diário Oficial.
- 1965. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Brasília, Diário Oficial.
- MMA. Ministério do Meio Ambiente. <http://www.mma.gov.br/port/SE/agen21>, acesso em 20 /02/04.
- BUARQUE, Sérgio C.. 2002. Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável: Metodologia e Planejamento. Rio de Janeiro, Garamond.
- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. 1996. Nossa Comunidade Global. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- DIEGUES, Antonio Carlos. 1996. O Mito Moderno da Natureza Intocada. São Paulo, Hucitec.
- DOWBOR, Ladislau. 1994. Governabilidade e Descentralização. São Paulo, SEADE.

- FEEMA/RJ. [www.feema.rj.gov.br/gestao\\_de\\_unidades\\_conservacao.htm](http://www.feema.rj.gov.br/gestao_de_unidades_conservacao.htm). Consulta em 22/09/05.
- FREY, Klaus. 2004. Governança Urbana e Participação Pública. XXVIII EnANPAD anais. Curitiba. Disponível em <http://www.anpad.org.br/enanpad2004-p-fr.html>.
- FURTADO, Celso. 1974. O Mito do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GALLICCHIO, Enrique. 2005. O desenvolvimento local: como combinar governabilidade, desenvolvimento econômico e capital social no território. Montevideo, Cuadernos Del CLAEH n° 89.
- GASPAR, Natália Morais. 2003. Transformações no meio rural, atividades turísticas e medidas de proteção ambiental: O caso do Sana. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, PPGFA, IFCS, UFRJ.
- GRAHAM, John; AMOS, Bruce e PLUMPTRE, Tim. 2003. Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century. Durban, UICN.
- GUARYASSU, Sandra Maria dos Santos (org.). 2003. Gerenciamento de Áreas de Proteção Ambiental no Brasil. Curitiba, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza.
- IBAMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente. Roteiro metodológico para gestão de Área de Proteção Ambiental. <http://www.ibama.gov.br>. Acesso em 11/06/2005.
- 1996. Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto. MMA, IBAMA.
- IBGE. 2000. Censo demográfico.
- IRVING, Marta de Azevedo. 2000. Uma reflexão sobre preservação ambiental e qualidade de vida no Brasil: Síntese a caminho da Rio +10. In: Série Documenta n° 11. Rio de Janeiro, UFRJ.
- 2003. Turismo como instrumento para desenvolvimento Local: Entre a potencialidade e a Utopia In: D'AVILA, Maria Inácia; PEDRO, Rosa (orgs.). Tecendo o Desenvolvimento: Saberes, Gênero, Ecologia Social. Rio de Janeiro: Programa EICOS – IP/UFRJ.
- IRVING, M. A. et al. 2002. Percepção Ambiental e Turística da Comunidade do Sana. No prelo.

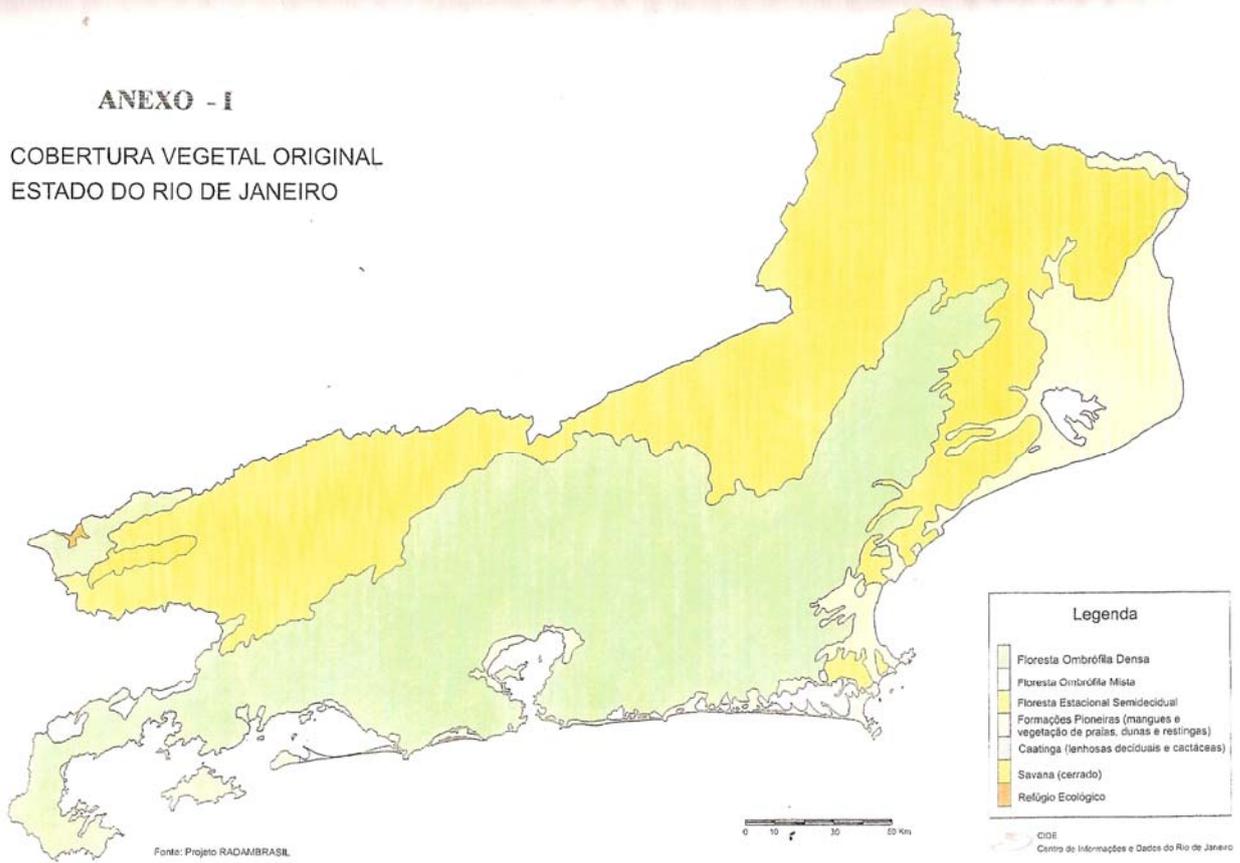
- KISIL, Marcos. 1996. Organização Social e Desenvolvimento Sustentável: Projetos de base comunitária. In: Terceiro Setor: Desenvolvimento Social Sustentado. Evelyn Berg Ioschpe (org.). Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- LAYRARGUES, Philippe Pomier. 2002. Educação Para a Gestão Ambiental: a cidadania no enfrentamento político dos conflitos socioambientais. In: Sociedade e Meio Ambiente: a Educação Ambiental em debate. Carlos Frederico Bernardo Loureiro, Philippe Pomier Layrargues, Ronaldo Souza de Castro (orgs.). São Paulo,
- LOUREIRO, Carlos Frederico B.; AZAZIEL, Marcos; FRANCA, Nahyda. 2003. Educação Ambiental e Gestão Participativa em Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: IBASE / IBAMA.
- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A.. 1986. Pesquisa em educação: Abordagens qualitativas. São Paulo: EPU.
- MACAÉ, Prefeitura Municipal. 2001. Lei Municipal nº 2.172. Macaé. Diário Oficial. -----(2004). Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental do Sana – fase 1. Macaé, ONG Viva Rio.
- MARCUZZI, A. 1999. Nas Trilhas Geográficas do Ecoturismo e da Questão Ambiental. Monografia para Graduação em Geografia, UERJ, Rio de Janeiro.
- MERCADANTE, Maurício. 2001. Uma Década de Debate e Negociação: a História da Elaboração da Lei do SNUC in Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação. Antônio Herman Benjamin (org.). Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. 2002. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro in Democracia e Governança Mundial: que regulações para o Século XXI? Carlos Milani, Carlos Arturi e Germán Solinís (orgs.). Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- MILANO, Miguel Serediuk. 2001. Unidades de Conservação – Técnica, Lei e Ética para a Conservação da Biodiversidade in Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação. Antônio Herman Benjamin (org.). Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- MMA. 2004. Oficina Gestão Participativa no SNUC – documento final. Vários. Brasília, Ministério do Meio Ambiente.

- NUNES DA SILVA, Bárbara Emília Monteiro. 2004. Perspectivas e oportunidades para o Desenvolvimento Sustentável na APA do Sana. 1º CADMA, anais. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- PÁDUA, Maria Tereza Jorge. 1997. Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação: De onde viemos e para onde vamos? in Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, Anais. Curitiba, Unilivre.
- 2001. Área de Proteção Ambiental in Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação. Antônio Herman Benjamin (org.). Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- PAIVA, Andréa Macedo de Paiva. 2003. Aspectos Legais das Áreas de Proteção Ambiental: Conceito Legal, Plano de Manejo, Zonas de Amortecimento, Conselho, Limitação à Propriedade e Indenização in Gerenciamento de Áreas de Proteção Ambiental no Brasil. Sandra Maria dos Santos (org.). Curitiba, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza.
- PEREZ, B; CARRILLO, E. 2000. Desarrollo Local: manual de uso. Madrid, Esic.
- PIMBERT, Michel P.; PRETTY, Jules N.. 2000. Parques, Comunidades e Profissionais: Incluindo “participação” no manejo de Áreas Protegidas in Etnoconservação: Novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos. Antonio Carlos Diegues (org.). São Paulo, Hucitec.
- PNAS – Política Nacional de Assistência Social - Versão Oficial. 2004. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, PNAS.
- PNUMA. 1996. Manual de planificación para la agenda 21 local. Toronto: ICLEI/ UNEP.
- QUINTAS, J. S. e GUALDA, M. J. 1995. A Formação do Educador para atuar no Processo de Educação Ambiental. Brasília: IBAMA.
- RIO DE JANEIRO. 2001. Atlas das Unidades de Conservação da Natureza do Estado do Rio de Janeiro (vários autores). São Paulo, Metalivros.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. 2004. Democracia e Gestão local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: Governança democrática e poder local. Rio de Janeiro, Editora Revan.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. 2003. Conselhos Municipais: um olhar sobre a experiência recente. In Políticas Públicas e Gestão Local: Programa Interdisciplinar de Capacitação de Conselheiros Municipais. Orlando Alves dos Santos Junior et al. (org.). Rio de Janeiro, FASE.

- TAVARES, Carlos A. P. 1985. O que são comunidades alternativas. São Paulo, Brasiliense.
- TORRES, Leila Muricy; MESQUITA, Carlos Alberto Bernardo. 2002. Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental da Costa de Itacaré – Serra Grande: Uma experiência de Gestão Participativa. In: VII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, anais. Fortaleza, UFCE.
- UICN. 2003. V Congreso Mundial de Parques: Acuerdo de Durban e Recomendaciones. Durban, UICN.

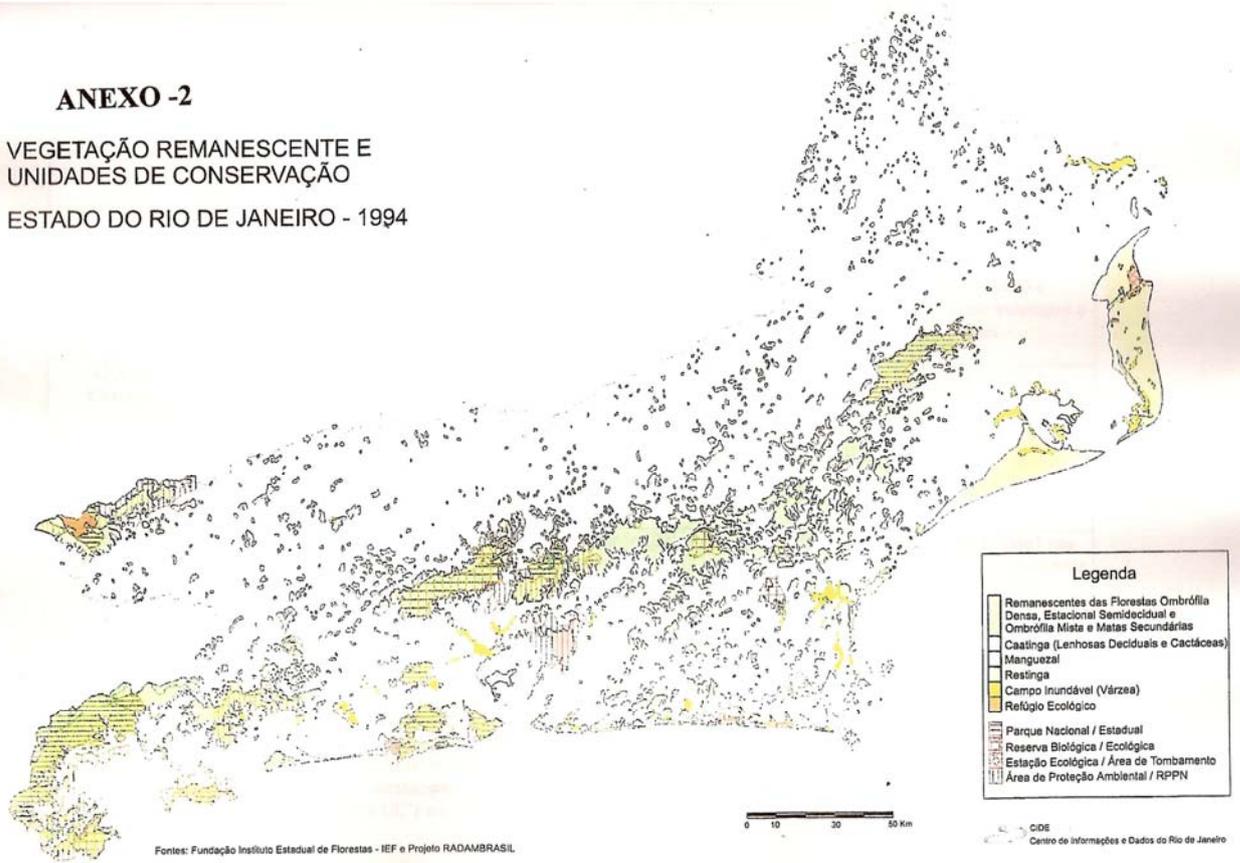
**ANEXO - I**

COBERTURA VEGETAL ORIGINAL  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO



**ANEXO - 2**

VEGETAÇÃO REMANESCENTE E  
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO - 1994



**ANEXO 3 – Quadro Resumo das APAs Federais  
do Estado do Rio de Janeiro**

<b>Quadro Resumo das APAs Federais do Rio de Janeiro</b>				
<b>UC</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>Município(s)</b>	<b>Conselho Gestor</b>	<b>Instrumento de gestão</b>
APA de Petrópolis	59.049	Petrópolis, Magé, Duque de Caxias e Guapimirim	Deliberativo, existente e atuante	Plano de Gestão e Zoneamento existentes e atuais
APA de Cariacú	33.800	Paraty	Deliberativo, existente e atuante (reuniões a cada 45 dias)	Plano de Gestão e Zoneamento em fase final de elaboração
APA de Guapimirim	14.000	Magé, Guapimirim, Itaboraí e São Gonçalo	Existente, porém inoperante	Em conclusão
APA da Mantiqueira	422.873	Itatiaia e Resende (RJ) e municípios de MG e SP, num total de 28.	Deliberativo, existente e atuante (reuniões trimestrais)	Plano de Gestão fase1 nas áreas do RJ e SP, inexistente nas áreas de MG
APA da Bacia do Rio São João	150.700	Cachoeira de Macacú, Rio Bonito, Casemiro de Abreu, Araruama, Cabo Frio, Rio das Ostras e Silva Jardim	Consultivo, em formação	Em estudos para elaboração
<p>Fontes:  Atlas de Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro, São Paulo: Metalivros, 2001  IBAMA. <a href="http://www.ibama.gov.br">www.ibama.gov.br</a> , acessado em 10/10/04.  Entrevistas com os gestores das UC's em outubro de 2004.</p>				

<b>ANEXO 4-Quadro resumido das APAs Estaduais do Rio de Janeiro</b>				
<b>UC</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>Município(s)</b>	<b>Conselho Gestor</b>	<b>Instrumento de Gestão</b>
APA de Maricá	±1.000	Maricá	Inexistente	Plano diretor não aprovado
APA da Floresta do Jacarandá	2.700	<b>Teresópolis</b>	Em formação*	Plano diretor em implementação
APA de Tamoios	90.000	Angra dos Reis	Em formação**	Plano diretor em implementação
APA de Massambaba	7.630	Araruama, Saquarema e Arraial do Cabo	Consultivo, existente e atuante	Plano diretor existente
APA de Mangaratiba	22.936	Mangaratiba	Inexistente	Plano diretor em estudos
APA de Gericinó / Mendanha	7.700	Rio de Janeiro, Nova Iguaçu e Nilópolis	Em formação	Plano diretor em aprovação
APA de Sapeatiba	6.000	São Pedro d'Aldeia	Inexistente	Plano diretor na CECA, em ajustes para aprovação
APA da Bacia do Rio dos Frades	7.500	Teresópolis	Em formação*	Plano diretor inexistente
APA de Macaé de Cima	35.037	Nova Friburgo, Casemiro de Abreu	Em formação	Plano diretor inexistente
APA do Pau-Brasil	9.940	Búzios e Cabo Frio	Consultivo, existente e atuante	Plano diretor em elaboração

Fontes: Site da FEEMA/ RJ – [www.feema.rj.gov.br](http://www.feema.rj.gov.br) - acessado em 18/12/03.  
Entrevista com técnicos da DIVEA/FEEMA em 13/10/04.

\* Está sendo formado um conselho gestor único para estas duas UC's.  
\*\* Conselho gestor compartilhado com o PE da Ilha Grande e a Reserva Marinha do Aventureiro.

### ANEXO 5 – Quadro resumo das APAs Municipais do Estado do Rio de Janeiro

Unidades de Conservação	Instrumento Legal de Criação	Área (ha)	Vegetação relevante/ características físicas	Município
APA de Massambaba		± 3.300	restinga; campo inundável (brejo)	Arraial do Cabo
APA da Vista Soberba		8	Floresta de Mata Atlântica	Teresópolis
APA das Lagoas de Piratininga e Itaipu		7.000	Floresta de Mata Atlântica; lagunar; campo inundável	Niterói
APA de Teresópolis		6	Floresta de Mata Atlântica	Teresópolis
APA do Arquipélago de Santana		-	Costão rochoso	Macaé
APA do Sana	Lei Municipal 2.172 /01	11.802	Floresta de Mata Atlântica	Macaé
APA do Valério		-	Floresta de Mata Atlântica	Cachoeiras de Macacu
APA da Fazenda Santa Cecília do Ingá		-	Floresta de Mata Atlântica	Teresópolis
APA do Rio dos Frades		7.500	Floresta de Mata Atlântica; campo de altitude; nascentes da bacia do Rio dos Frades	Teresópolis
APA do Sítio dos Carvalhos		-	Floresta de Mata Atlântica	Volta Redonda
APA da Prainha	Lei Municipal 1.534/90	157,43	restinga; Floresta de Mata Atlântica	Rio de Janeiro
APA de Grumari	Lei Municipal 944/86	966,32	restinga; Floresta de Mata Atlântica	Rio de Janeiro
APA do Jockey Club Brasileiro		-	área urbanizada	Rio de Janeiro
APA do Bairro Peixoto		-	área urbanizada	Rio de Janeiro
APA da Orla Marítima	Lei Municipal 1.272/91	268,26	restinga em trechos isolados; área urbanizada em sua maior parte	Rio de Janeiro
APA dos Morros do Leme, do Urubu e da Ilha de Cotunduba Obs.: 70 ha de área marinha e 57 de área terrestre	Decreto Municipal 9.779/90	127	Floresta de Mata Atlântica; costão rochoso	Rio de Janeiro
APA da Pedra Branca Obs.: área acima da cota 300 e seus contrafortes	Decreto Municipal 1.206/88	5.386,68	Floresta de Mata Atlântica	Rio de Janeiro
APA das Brisas	Decreto Municipal 1.918/92	101,85	restinga; manguezal; campo inundável (brejo); Floresta de Mata Atlântica; sub-bacia do Rio do Ponto	Rio de Janeiro
APA de Marapendi Obs.: inclui a Reserva Biológica de Marapendi e o Parque Zoológico de Marapendi	Decreto Municipal 10.368/91	± 1.530	Lagunar; restinga; manguezal	Rio de Janeiro
APARU do Manguezal de Jequiá	Decreto Municipal 12.250/93	145,34	manguezal	Rio de Janeiro
APA da Fazendinha	Decreto Municipal 4.886/84			Rio de Janeiro
APA da Orla da Baía de Sepetiba	Lei Municipal 1.208/90	11.608,09		Rio de Janeiro
APA da Paisagem e do Areal do Pontal	Decreto Municipal 18.849/88	24,4		Rio de Janeiro
APA da Serra da Capoeira Grande	Lei Municipal 2.835/99	549,1		Rio de Janeiro
APA da serra dos Pretos Forros	Decreto Municipal 19.145/00	2.715,15		Rio de Janeiro
APA das Tabebuias	Decreto Municipal 18.199/99	71,69		Rio de Janeiro
APA do Bairro da Freguesia	Decreto Municipal 11.830/92			Rio de Janeiro
APA do Morro do Silvério	Lei Municipal 2.836/99	150,12		Rio de Janeiro
APA do Sacopá	Decreto Municipal 6.231/86	104,29		Rio de Janeiro
APA do Várzea Country Club	Decreto Municipal 9.952/91			Rio de Janeiro
APA dos Morros Babilônia e de São João	Decreto Municipal 14.874/96			Rio de Janeiro
APAs dos Morros dos Cabritos e da Saudade	Lei Municipal 1.912/92	135,46 / 59,47		Rio de Janeiro
APA do Morro da Viúva	Decreto Municipal 2.611/97	9,62		Rio de Janeiro
APARU da Serra da Misericórdia	Decreto Municipal 19.144/00	3.621,38		Rio de Janeiro
APA da Fazenda da Baroneza	Decreto Municipal 21.209/01	8,3175		Rio de Janeiro

Fontes: Fundação CIDE, pesquisa 12/05/05.  
SMMA do Rio de Janeiro, pesquisa 12/05/05

**Roteiro para Entrevista Semi-estruturada dirigido a membros do Conselho Gestor e lideranças do Sana**

Unidades de Conservação e Desenvolvimento Local: o caso da APA do Sana (Macaé, RJ) e seus processos de governança local

**A - Caracterização e identificação dos sujeitos da pesquisa**

Nome:

Profissão / ocupação / atividade econômica:

Faixa Etária:

Local de nascimento / origem:

Faixa de renda:

Sexo:

Tempo de moradia no Sana:

**B- Motivações para habitar o local e engajamento :**

É originário do Sana?

Quais as razões que o fizeram vir ao Sana? Quando veio?

Pertence a algum grupo organizado?( Igreja, grupos sociais, sindicatos, etc/ entidade? Qual? Por que?

**C - Percepção da Comunidade em relação à APA do Sana**

- 1) O que representa o Sana para você?
- 2) No seu entendimento, o que é uma APA?
- 3) No seu entendimento, o que motivou a criação da APA?
- 4) Como e quando você tomou conhecimento de que a APA estava sendo criada?  
Por quem?
- 5) A população local estava informada de que a APA estava sendo criada?
- 6) O que representa a APA do Sana para você?
- 7) O que há de positivo na criação da APA?Porque?
- 8) O que há de negativo na criação da APA? Por que?
- 9) Quais as regras atuais de funcionamento da APA?
- 10) O que é permitido na APA? Dar exemplos.
- 11) O que não é permitido na APA? Dar exemplos?
- 12) Você sabe quem administra a APA?
- 13) Como a administração da APA atua?
- 14) O que mudou com a APA?

15) A população participa das decisões para a APA? Como?

16) O que precisa mudar para a APA dar certo?

#### **D- Participação da comunidade na gestão da APA**

1) Você já participou de alguma reunião em que se discutiu a APA? Quando?

Com quem?

2) Você sabe o que é e o que faz o Conselho Gestor da APA?

3) O seu grupo tem representante no conselho da APA? De que forma?

4) Você toma conhecimento do que é discutido / deliberado nas reuniões da APA? Como?

5) O que você acha que poderia acontecer de bom para a comunidade no futuro com a APA?

6) Quais os principais problemas que você vê no Sana hoje?

7) O que você acha que a APA poderia trazer de solução para este(s) problema(s)?

8) Você gostaria de participar na gestão da APA? De que maneira?

#### **E - Exclusivamente para os representantes da sociedade civil no Conselho Gestor**

1) Que segmento você representa no Conselho

2) Qual o objetivo da instituição que você representa?

3) Seu Grupo/instituição se reúne frequentemente? Com que regularidade?  
Com que objetivo?

4) Você leva ao conhecimento das pessoas do seu grupo os assuntos que são discutidos / deliberados no Conselho? Como?

5) Como você tem visto a participação governamental no conselho Gestor?

6) Você acha que o Conselho é representativo para as demandas da população do Sana? Porque?

7) Qual o(s) maior(es) problemas que você vê na gestão da APA?

8) O que poderia ser feito para aprimorar a gestão?

9) A APA tem um plano anual de gestão? Qual?

10) Existem críticas da comunidade ao processo da APA? Quais?

11) O que você pensa dessas críticas

12) O que pode ser aprimorado na gestão da APA?

**F – Exclusivamente para representantes do poder público**

- 1) Que importância você vê na criação da APA?
- 2) Quais as propostas que você considera importante implementar na APA?
- 3) Que dificuldades você tem encontrado na gestão da APA? E em implementar mudanças?
- 4) Você pensa que o Conselho é representativo? Por que?
- 5) Como você analisa a participação da sociedade civil no Conselho Gestor?
- 6) Existem críticas da comunidade ao processo da APA? Quais?
- 7) O que você pensa dessas críticas?
- 8) O que pode ser aprimorado na gestão da APA?

## Conclusão da Fase I do Plano Diretor, posse das Câmaras Técnicas e do Secretário-Executivo do Conselho Gestor

### Ampret-cs solicita aprofundamento dos estudos da APA do Sana

Associação de Moradores, Produtores Rurais e Eco-turística da Cabeceira do Sana, com sede provisória na Fazenda Shangri-La, Estrada Principal da Cabeceira do Sana, sexto distrito de Macaé, RJ, CEP: 27.913-030, Caixa Postal: 109.994, Centro, Casemiro de Abreu, RJ, CEP: 28.860-970.

Ofício No. 171-2002 – Cabeceira do Sana, 18 de outubro de 2002

Sr. Presidente do Conselho Gestor do Sana, Secretário de Meio Ambiente HermetoDidonet.

Sr. Presidente

Associação de Moradores, Produtores Rurais e Eco-turística da Cabeceira do Sana, AMPRET-CS, vem de V. Sa. No sentido de expressar suas preocupações quanto a elaboração do Plano de Manejo da APA Sana pela Ong Viva Rio.

A construção de um Plano Diretor de Manejo para uma área rica em ecossistemas, com é o caso da bacia do Rio Sana, exige o envolvimento direto de uma equipe de profissionais competentes com o devido suporte técnico para o levantamento dos meios físico, biótico e sócio-econômico da região da APA, com a participação efetiva da população residente no sexto distrito.

Nesse sentido, entendemos que a Metodologia aplicada, diagnóstico rápido-participativo, de comprovada eficiência para objetivos específicos que não o embasamento de um Plano de Manejo, mostra-se de excelente complementaridade à metodologia clássica, porém insuficiente isoladamente, isto é, o diagnóstico que servirá de base para o zoneamento e o estabelecimento das vocações de cada zona deverá estar calcado num esforço de levantamentos, tabulação e interpretação de dados secundários e primários, que busque esgotar as informações.

Para o meio físico, tomando por base o material já utilizado, imagem de satélite e aerofotos, sugerimos que sejam executados levantamentos detalhados de campo, envolvendo os temas de solos e aptidão agrícola, geologia, geomorfologia, recursos hídricos quantitativos e qualitativos, dentre outros.

Para o meio biótico, sugerimos investigar em campo os remanescentes da flora e sua valência ecológica - tamanho, forma, áreas de borda e outros; e fauna associada - espécies frequentes e ou ameaçadas, e sua relação direta com a flora, e o uso atual das terras.

Para o meio sócio-econômico, entendemos ser primordial o mapeamento detalhado do uso e ocupação do solo, inclusive do status legal e da adequabilidade ecológica das atuais ocupações, além da aplicação de Pesquisa Censitária, que identifique todos os ocupantes do território da APA, suas atividades produtivas e de lazer, suas perspectivas de desenvolvimento de novas atividades e suas expectativas em relação à implantação da APA. Ademais, levando-se em consideração a existência de uma população tradicional, nativa do distrito e cuja subsistência está atrelada ao uso dos recursos naturais, salienta-se a necessidade de estudos antropológicos da cultura local. Isto abrangeria todas as nuances da sócio-economia, e não só o potencial turístico e de lazer da região em apreço. Neste caso, torna-se extremamente relevante a aplicação das metodologias ora utilizadas, de "Pré-diagnóstico" e "Diagnóstico Participativo", como complementação e checagem amostral das informações obtidas na pesquisa censitária.

Isso exposto, nós da AMPRET-CS, vimos aqui solicitar a Vossa Senhoria que sejam pedidas revisões e complementações ao Plano Diretor da APA do Sana como ora em desenvolvimento, especialmente no que diz respeito ao aprofundamento das informações a serem analisadas para o estabelecimento do diagnóstico, visando permitir a elaboração mais justa e precisa do Zoneamento com indicação das reais vocações de cada zona, em consonância com seus potenciais naturais e aspirações da comunidade.

Certos de contarmos com a sua consideração e atenção, nos colocamos à sua disposição para maiores esclarecimentos com relação ao desejo da comunidade.

Atenciosamente, Maria Tereza Freire, Presidente e Darlin Grativol, Vice-Presidente da AMPRET-CS.

(Recebido pelo Secretário do Meio Ambiente, Hermeto Didonet em 18/10/02)

## Manifesto da APTRS

### MANIFESTO

A Associação de Produtores e Trabalhadores Rurais do Sana (APTRS) vem, por este meio, manifestar o seu repúdio ao processo anti-democrático de implantação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Sana, bem como às irregularidades que permearam a formação do seu Conselho Gestor e as discussões de um Regimento Interno para este órgão e a elaboração do Plano Diretor para a unidade de conservação deste distrito, recentemente re-nomeado de "Plano de Manejo - Fase 1", sob a coordenação da Ong Viva Rio.

Acreditamos ter sido a criação da APA do Sana uma medida arbitrária e autoritária, uma vez que não foi buscado o envolvimento das populações tradicionais que habitam o distrito, que ficaram à margem das decisões que precederam e que sucederam a implementação da unidade de conservação do Sana, não tendo sido, sequer, informadas a respeito, como determina a lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Chamamos a atenção para o fato de que, no mês de março de 2001 circulou, confidencialmente, entre o grupo restrito da Associação Comercial, Agropastoril e Ecoturística do Sana (ACAETS), uma minuta de um projeto de lei que criaria a APA do Sana. Vazado através de uma moradora, a população veio a ter conhecimento do conteúdo dessa minuta e reagiu contra sua exclusão do processo e contra alguns artigos contidos nesse projeto de lei. Numa demonstração histórica de organização no Sana, reuniram-se aproximadamente duzentos produtores e trabalhadores rurais, com a presença da Deputada Federal Miriam Reids e do Vereador Marcio Barcelos. Estes políticos prometeram, então, à comunidade, lutar pela reformulação do projeto e discuti-lo democraticamente com a população.

Diante da pressão exercida pela maioria dos moradores, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Macaé mudou de estratégia e convocou uma reunião aberta com a população local. Na reunião, a população lotou o espaço da Casa de Educação e Cultura Emilio "Gato", tendo sido prometido pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente a reformulação e prévia discussão do novo projeto com a comunidade. A promessa não foi cumprida.

A assembléia realizada em 18 de março de 2002 para a formação do Conselho Gestor da APA do Sana, na Casa de Educação e Cultura Emílio "Gato", foi reveladora do grande interesse da população local em participar das transformações em curso no lugar

que habita. No entanto, embora tenham havido visíveis desacordos entre os presentes, as questões discutidas não foram postas em votação pela coordenação da reunião, que, em 25 de março de 2002, procedeu a leitura de uma ata forjada daquela plenária, na qual as questões mais polêmicas apareceram como solucionadas "por consenso". Ademais, não ficaram claros os critérios que presidiram a seleção das organizações da sociedade civil que compõem este Conselho Gestor, uma vez que alegou-se a impossibilidade de a APTRS participar da sua composição por não possuir, ainda naquele momento, registro formal, enquanto é do nosso conhecimento que uma das associações que o integram foi oficialmente registrada neste mês de outubro.

Por estas razões, cremos estar o Conselho Gestor assim composto estruturalmente comprometido e inapto, portanto, a representar a comunidade do Sana como um todo. Acrescentamos que as atas das reuniões dos dias 18 e 25 de março de 2002, bem como da reunião seguinte, realizada na sede da Associação Comercial, Agropastoril e Ecoturística do Sana (ACAETS), fechada à população, na qual se discutiu a elaboração de um Regimento Interno para o Conselho Gestor, não foram publicamente disponibilizadas, permanecendo a população sem acesso às informações. O passo seguinte, a elaboração de um Plano Diretor, ou Plano de Manejo - Fase 1, sob a coordenação da Ong Viva Rio e financiado pela contrapartida ambiental da usina termoeletrica Norte-Fluminense, foi marcado pela incompetência, pelo nepotismo e por uma série de arbitrariedades. Primeiramente, diante do quadro de lentidão da administração municipal em nomear oficialmente o Conselho Gestor, o projeto não foi submetido à avaliação e aprovação dos representantes da comunidade. Impedidos de discutir o conteúdo e as prioridades previstas para a utilização da verba, não puderam pôr em questão absurdos como a atribuição de R\$ 10.000,00 para a confecção de uma logomarca e R\$ 20.000,00 para a substituição de placas colocadas pela própria prefeitura há cerca de dois anos, medidas, ao nosso ver, absolutamente secundárias.

O pior, entretanto, está relacionado à má utilização dos recursos destinados à realização de estudos que servirão de base para a elaboração de metas e diretrizes para a APA do Sana, e que já nortearam a confecção de um zoneamento. Ao invés de contratar profissionais capacitados para a realização de estudos, extremamente necessários, a respeito dos meios físico, biológico e sócio-ecômico que compõem o distrito do Sana, formaram-se "grupos de trabalho" compostos, majoritariamente, por membros das diretorias de algumas das instituições da sociedade civil representadas no Conselho Gestor. Estes, que deveriam estar envolvidos, exclusivamente, no trabalho de representação dos seus respectivos segmentos sociais através de um intercâmbio constante de informações

com a comunidade, foram utilizados como meros executores de tarefas, tendo ficado responsáveis pela realização de pesquisas para as quais não possuem preparo profissional, apesar da boa vontade e empenho de alguns deles.

Além disso, a execução destas tarefas resultou na remuneração de alguns dos conselheiros que representam as instituições da sociedade civil, embora ainda não estivessem oficialmente nomeados, o que, cremos, compromete profundamente a sua capacidade de representar os interesses dos seus respectivos segmentos sociais. Alega-se que foram contratados profissionais para supervisionar estas pesquisas. Estes, contudo, nunca compareceram às reuniões dos grupos de trabalho e talvez sequer conheçam o distrito do Sana, restando, assim, muitas dúvidas a respeito da qualidade da sua atuação e da metodologia de pesquisa utilizada. Ressaltamos que, na nossa interpretação, o sentido atribuído pela legislação à necessidade de envolvimento da população na realização de estudos técnicos refere-se ao compartilhamento democrático de conhecimentos e informações entre os técnicos e as populações tradicionais que utilizam diretamente os recursos naturais, possivelmente envolvendo integrantes da comunidade nativa em trabalhos para os quais possam ser capacitados e devidamente remunerados, e não à geração de renda, individualmente, para moradores de classe média e de origem cultural urbana realizando trabalhos técnicos para os quais não possuem competência. Lembramos, ainda, que as oportunidades de remuneração não foram precedidas de ampla divulgação, tendo ficado restritas ao círculo de relações pessoais dos integrantes dos grupos de trabalho.

O resultado de tantas irregularidades consistiu, então, em um "Plano de Manejo - Fase 1" inconsistente e inútil, composto por estudos realizados sabe-se lá como, certamente desprovidos de metodologia científica e, conseqüentemente, de qualidade técnica.

No último dia 18 de outubro, estiveram presentes no distrito do Sana o Presidente do Conselho Gestor da APA do Sana, Secretário de Meio Ambiente de Macaé, Sr. Hermeto Didonet, e alguns dos conselheiros representantes das secretarias de governo, com o objetivo de discutir com os conselheiros locais a elaboração de um Regimento Interno para o funcionamento do Conselho Gestor. Mais uma vez, foi impedido o acesso da população a este fórum privilegiado. A APTRS, que havia elaborado uma proposta de Regimento Interno fruto de pesquisas e empenho da sua assessoria técnica, não pôde sequer participar da reunião para argumentar em favor de sua proposta.

Finalmente, a "audiência pública" agendada com o suposto objetivo de permitir uma discussão do plano de manejo com a comunidade foi precedida de um trabalho de divulgação incipiente e tardio, não tendo sequer a APTRS recebido um ofício

comunicando a realização do evento. Os ofícios enviados aos próprios integrantes do conselho contaram com uma antecedência de somente 5 dias. Ora, num distrito rural, de difícil acesso, sabe-se bem que, caso seja desejada, de fato, a participação de toda a comunidade, é preciso uma divulgação eficiente e com antecedência de pelo menos um mês.

Diante dos fatos acima relacionados, a APTRS solicita à Secretaria de Meio Ambiente do município de Macaé que sejam disponibilizadas as atas das reuniões realizadas em 18 de março de 2002, 25 de março de 2002 e 18 de outubro de 2002, assim como a ata da reunião realizada na sede da ACAETS para elaboração do regimento interno, em data desconhecida. Reivindica que sejam refeitos os processos de seleção das organizações da sociedade civil que compõem o atual Conselho Gestor da APA do Sana, de eleição dos conselheiros e suplentes que as representam, bem como de re-discussão, de maneira aberta e democrática, do Regimento Interno que orientará a atuação do Conselho Gestor. A APTRS exige, também, a revisão do "Plano de Manejo - Fase 1", bem como a disponibilização ao público do balanço das despesas a ele relacionado.

A Associação de Produtores e Trabalhadores Rurais do Sana (APTRS) comunica às autoridades competentes que, caso suas reivindicações não sejam atendidas, será encaminhada uma denúncia ao Ministério Público.

## ANEXO 9

## Jornais, Boletins e Impressos sobre a APA do Sana

## CORREDEIRAS

## NOTAS RÁPIDAS

## NÃO AO LIXÃO

O Sana, como todas as demais comunidades da serra, não deve adotar o lançamento indiscriminado, ao solo, do lixo coletado nas residências, comércio, indústrias, logradouros públicos e assim por diante.

Os vazadouros são locais reconhecidamente provocadores de problemas ambientais e de saúde pública. Eles provocam a poluição do ar, das águas e são locais propícios para o desenvolvimento de diversos vetores de doenças.

É indispensável que o Sana trate o seu lixo de maneira mais racional.



Digitação, diagramação e impressão:



Av. Rui Barbosa, 562 - Centro - Macaé - RJ  
Telefax: (0247) 62.1867

## RECICLAR, UMA IDÉIA INTELIGENTE

Os alunos da E.M. do Sana e seus professores, em parceria com o Grupo Pequena Semente, elaboraram um vídeo educativo (documentário) sobre a atual situação do lixo na região, apresentando soluções simples que visam o aprimoramento dos métodos para o manuseio do mesmo.

O documentário participou, representando o Sana, de uma feira de meio-ambiente, realizada pela Secretaria Municipal de Educação e Petrobras, no dia 30/04/96, no Teatro do NEC em Macaé.

A feira contou com a participação de diversas escolas municipais e estaduais.

## II ENCONTRO DE MEIO-AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO DA COMUNIDADE

Nos dias 06 e 07 de junho de 1996, o Grupo Pequena Semente desenvolve atividades abertas a todos, moradores e amigos do Sana, para refletir sobre alternativas e soluções relativas aos problemas vivenciados pela comunidade.

(José dos Rios)

4



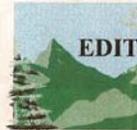
## VIDA

BOLETIM MENSAL DO GRUPO PEQUENA SEMENTE

Endereço: Rua José de Jesus Júnior, 42 - Sana  
8º Distrito de Macaé - Cep. 28700-000

Ano I - Nº 01 - Maio de 1996

## EDITORIAL



O informativo do Grupo Pequena Semente nasce com objetivo muito claro: existe a necessidade de informar e familiarizar a comunidade e os visitantes do Sana sobre os projetos e programas que estão sendo desenvolvidos em nossa região em defesa do meio-ambiente, em defesa da vida.

O Boletim colocará à disposição de todos, informações, dicas e noções gerais que, com certeza, ajudarão a comunidade em sua caminhada por uma vida mais digna em sintonia com a natureza.

Pretensão? Só o tempo dirá.

Esperança não nos falta. Crer e confiar em um Sana mais humano, sempre vivo, é nossa luta.

## NESTE NÚMERO



\* Assembléia Geral sobre o projeto "S.O.S" - Rio Sana e Córregos Peito do Pombo e São Bento - Pág. - 2

\* A luta do Sana pela criação de uma área de preservação ambiental (APA) - Pág. 3

\* Lixo não é lixo - Pág. 3

\* A coluna "Correiras" - pág. 4

## DICA



Separar o lixo orgânico de sua residência, enterrá-lo ou destiná-lo a outras pessoas para que possam utilizá-lo como adubo ou alimento para animais domésticos, é uma idéia inteligente.

Diminua o volume do lixo do Sana. Recicle o lixo de sua casa.

## ASSEMBLÉIA GERAL ... GENIAL

No dia 16/03/96 foi realizada uma assembléia geral sobre o projeto "S.O.S. Rio Sana e Córregos Peito do Pombo e São Bento, para se discutir e buscar soluções eficazes para os problemas do lixo e das ocupações irregulares dos solos em áreas de preservação permanente, em especial, na área da Bacia Hidrográfica dos referidos rios e córregos.

Na assembléia determinou-se o encaminhamento de uma indicação ao Prefeito Municipal de Macaé, Dr. Carlos Emir, visando a criação de uma "Área de Proteção Ambiental" - APA, na Bacia Hidrográfica sinalizada acima, para melhor controle do uso e parcelamento do solo.

Estiveram presentes na Assembléia Moradores e Amigos do Sana, o Prefeito Carlos Emir, a Deputada Tânia Jardim, o Secretário Municipal de Meio-Ambiente Marcos Schuench, o Sub-Secretário de Assuntos Ambientais do RJ Guido Gelli, o representante da Comissão de Direitos Ambientais da O.A.B/RJ, as advogadas Keila Tavares e Éliada Sâ, e a Psicóloga Cristina Reis.

## OLHO VIVO

O lixo não se decompõe por igual. Alguns componentes do lixo são duros de roer, duros para se decomporem.

- . Cascas de frutas - 2 anos
- . Pontas de cigarro - 10 a 20 anos
- . Sacos plásticos - 30 a 40 anos
- . Latas de alumínio - 80 a 100 anos
- . Garrafas de vidro - 1 milhão de anos
- . Garrafas de plástico - indefinidamente

PRESERVE O SANA.  
RECICLE O SEU LIXO.

2

## A NOSSA LUTA - A LUTA DO SANA

Preservar o Sana, amar o Sana, desejar um Sana digno e em sintonia com a natureza, é a nossa luta, a nossa Bandeira.

Dentre as diversas batalhas que devemos enfrentar em nossa luta, uma se faz prioritária, muito importante: a criação de uma área de preservação ambiental, APA, para a Bacia Hidrográfica do Rio Sana e dos Córregos Peito do Pombo e São Bento.

Um primeiro passo foi dado quando a Assembléia realizada em 16/03/96, com a presença do poder público, onde se indicou a necessidade da referida área de Proteção Ambiental.

## LIXO NÃO É LIXO

O Grupo Pequena Semente, através de uma parceria com as Secretarias Municipais de Educação e Meio-Ambiente, está estabelecendo um novo programa "Lixo não é Lixo", que objetiva implantar na região do Sana um trabalho efetivo de orientação junto à comunidade ampliando o número de pessoas conhecedoras de métodos adequados para o manuseio do lixo, na tentativa de

## O QUE É UMA APA?

É uma área que se caracteriza pela proteção física do solo e dos mananciais de água em geral. Para que um área seja considerada de proteção ambiental, permanente, não é necessário que seja propriedade do Poder Público, dos Governos.

Quando uma propriedade particular é considerada de proteção ambiental, APA, o proprietário passará a ter algumas limitações. Ele não poderá dispor da área para qualquer tipo de atividade ou mesmo vendê-la sem um estudo e aprovação por parte das autoridades competentes.

A prioridade de compra no caso de uma propriedade particular considerada de proteção ambiental, APA, é sempre do poder público.

diminuir o volume do lixo produzido no Sana.

A escola Municipal do Sana será transformada em núcleo de orientação e informação para a comunidade.

Para dar início ao programa foi solicitado à Prefeitura Municipal a instalação de um coletor de lixo na Escola Municipal do Sana.

Mais um passo a se concretizar em nossa caminhada em prol de um Sana melhor.

3

# Colocamos o Sana no seguro

**Meio Ambiente  
Seguros** 6º Distrito de Macaé - RJ Apólice 01

**APA do Sana** Lei Nº 2.172/2001

**Garantia**  
Proteção, conservação e fiscalização dos recursos naturais do Sana.

**Beneficiários**  
Todos que são apaixonados pela natureza.

Junto a esta apólice você está recebendo a garantia de preservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento ordenado do turismo no Sana.

**PREFEITURA DE MACAÉ**  
SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE  
[www.macaé.rj.gov.br](http://www.macaé.rj.gov.br)

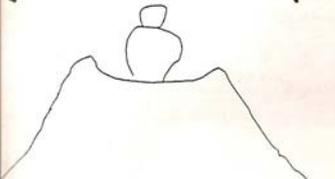
**MACAÉ TUR**  
Serra & Mar  
Empresa Municipal de Turismo

O Sana  
agora é  
Área de  
Proteção  
Ambiental



**APA**

ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL



**SANA**

VALE DO  
PEITO DO POMBO

ZONA ESPECIAL DE  
PROTEÇÃO ECOLÓGICA

**ZONA ESPECIAL DE  
PROTEÇÃO ECOLÓGICA**

Esta zona tem como objetivo a proteção integral do ecossistema compatibilizando com o ecoturismo. Por ser uma zona totalmente constituída por sítios particulares, sua administração e monitoramento é feita pela AMOPPP (Associação de Moradores e Proprietários do Peito do Pombo), pelo GDEPS (Grupo de Defesa Ecológica Pequena semente), ACAETS (Associação Comercial Agropastoril e Ecoturística do Sana) e Sana Futebol Clube.



**ESTA ZONA SE DIVIDE EM 3  
SUB ZONAS:**

**SUB ZONA ECOTURISTICO  
RECREATIVA** (área das cachoeiras)-  
Área onde o acesso público é permitido para fins recreativos no horário de 07:00 as 19:00.  
Restrições: Acampar, fazer fogueiras, entrada de cães, bebidas alcoólicas, retirada de plantas.  
**SEJA RESPONSÁVEL PELOS SEUS ATOS, A NATUREZA AGRADECE!**

**SUB ZONA DE AMORTECIMENTO** - zona que possui área de hospedagem e camping, que vai da Base Pindorama até Sítio Cachoeiras de Veludo.

**SUBZONA ESPECIAL** - área onde o acesso público é restrito só sendo permitida entrada com acompanhamento de condutor local ou com autorização. Inicia-se nas Cachoeiras de Veludo extendendo-se por todo o Vale do Peito do Pombo, incluindo a Pedra.

# Reuniões abertas definem Conselho Gestor da APA do Sana

Uma comissão paritária governo/entidades locais rege a APA.

por José Vieira

Em reunião absolutamente democrática, sob a eficiente coordenação do Secretário Municipal de Meio Ambiente Hermeto Didonet, secretariado por Luis Cesar Mendonça, ocorrida no dia 11 de março às 18 horas, estando presente e com voz, todos aqueles que atuam junto à comunidade do Sana, um grupo de cerca de 150 pessoas que superlotou a Casa de Cultura Emílio Gato na mais completa demonstração de cidadania. O Sana acorda. Todos buscam a união e a convergência. Todos pensam no futuro. Cada entidade, cada cidadão, se manifestando livre e democraticamente. Debates emocionados, com direito a vaia e aplausos. Cada um defendendo seus compromissos e interesses. Cada um apresentou seus medos e suas dificuldades. Buscava-se a união, o diálogo, a compreensão e enfim a harmonização com o outro apesar das muitas divergências de posições.

## A LIVRE MANIFESTAÇÃO

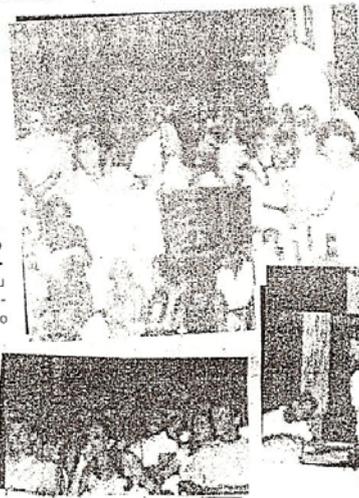
Quem de fora chegasse e desconhecendo a comunidade do Sana, ouvindo as acaloradas discussões, acreditaria estar numa Babel. Mas quem conhece a ampla diversidade cultural libertária dessa comunidade de tradição rebelde, de história recheada de combates e muito sofrimento, tinha os olhos iluminados pela emoção.

A comunidade do Sana, enfim se reúne para debater seus temas. As diversas culturas estavam representadas. Todos agora tinhamos esperança do fim da Era dos Conflitos, com a organização social e a chegada das negociações. A paz enfim poderá chegar a cada coração sanense. É hora de cada um se manifestar abrindo sua alma ao amor.

## O DIA SEGUINTE

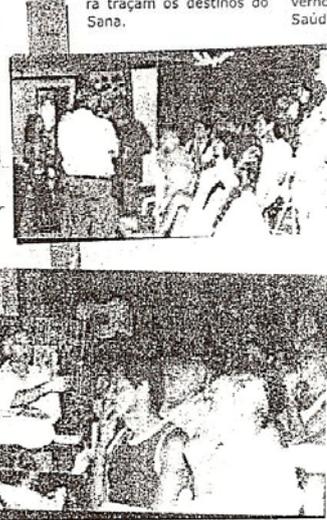
Todos acordamos no dia seguinte à reunião com plena consciên-

cia de que atuação de cada um será fundamental neste momento, assim como a aceitação do outro, como irmão, com naturalidade democrática e com respeito, superando as divergências raciais, culturais, partidárias, esportivas ou religiosas, pois somos to-



## FUTURO BRILHANTE

Parabéns a essa comunidade manifesta e organizada do Sana, pela conquista de mais este degrau. Hoje podemos dizer que é a efetiva participação da comunidade organizada, e também daquelas ainda em organização, que a partir de agora traçam os destinos do Sana.



## FORMATO DO CONSELHO

Foi então definido após os intensos debates a formação básica da primeira diretoria do Conselho Gestor da Apa do Sana, presidida pela Secretária do Meio Ambiente, sem direito a voto, representando a Prefeitura de Macaé, com seis representantes do governo, Secretarias de Obras, Educação, Saúde, Fundação Macaé de Cultura, Macaétur e EMHUSA; e seis da comunidade, por representantes da ACAETS, AMPRET, AMS, AMOPP, PEQUENA SEMENTE e SEGUIMENTO RELIGIOSO.

## SEGUNDA REUNIÃO

A segunda Reunião do Conselho Gestor, que aconteceu às 16:00 hs do dia 25 de março, para indicação dos nomes para encaminhamento à aprovação do Prefeito Sílvio Lopes. Nessa reunião foi encaminhada por ofício a solicitação da Igreja Batista e do Sana Futebol Clube solicitando mais uma vaga para cada um.

## OS GESTORES DA APA

A formação do Conselho Gestor ficou assim: Izabel MP Araujo e Paulo Rogério Bracamonte (ACAETS); Raquel Kremer e Lucimar (AMS); Amaro Farias e Everaldo (AMPRET); Marcio Nascimento e Carla (GDE Pequena Semente); Honorina e Helen (seguimento religioso); Jamil e Eraldo (AMOPP).

Na reunião seguinte do Conselho Gestor, em 11 de março foi realizada a leitura e correções, para contemplar e aprovar o regimento Interno do Conselho Gestor da APA do Sana, que segue para sanção da Câmara Municipal e do Prefeito Sílvio Lopes. O Plano Diretor está sendo elaborado pela Ong. Viva Rio, em parceria com o Conselho Gestor.

A comunidade fica então aguardando a próxima convocação quando serão apresentadas as deliberações definidas no Plano de Manejo (ou Plano Diretor), para avaliação de todos, antes do encaminhado oficial.

integrante deste processo. É fundamental a necessidade de união já nestes dias decisivos que antecedem 29 de maio, dia D, o último prazo para apresentação do Plano Diretor pelo Conselho Gestor.

## EVOLUÇÃO DA COMUNIDADE

Ficou bem claro após o encontro, que a evolução individual será indispensável nesta etapa do desenvolvimento da comunidade; que a atuação das secretarias municipais será de fundamental importância; e que caberá aos membros do Conselho Gestor o privilégio e a responsabilidade (essas pessoas são a representação oficial, delegada pela comunidade), de implantar o futuro no Sana.

## NOVAS ENTIDADES

Nesta reunião, Lú Maia questionou a ausência de representantes da Cultura. Outras entidades reivindicam vaga no Conselho Gestor: Alexandre Hadad reivindicou vaga para o Sana Futebol Clube, Samuel Figueiredo Brust para Associação de Guias de Atrativos do Sana, Cel. Lavoisier pela Associação dos Comerciantes do Arraial, Lala pela SANART, Edgar Gomes pelos Pequenos Agricultores do Sana. O Presidente do Conselho Gestor da APA do Sana, Sr. Hermeto Didonet da SEMMA, destacou a importância das reivindicações e convidou-os para "estarem sempre presentes nos grupos de trabalho".



## L'ATELIER

### Restaurant



Chief Jean Pierre — inglês, francês e espanhol

Comprometido com a qualidade. Rua Manoel de Sá, 100 - Centro do Brasil

Lanches

## SOBRENATURAL

Arroz integral, açúcar mascavo, mel  
Produtos Naturais e Integrais

Açaí

Na praça do Arraial do Sana - Atrás da Igreja Católica

### PRÓXIMAS AÇÕES

Identificação e diagnóstico dos mananciais de abastecimento humano coletivo ou residencial com o objetivo de recuperação dos mais degradados.

É importante ressaltar a participação dos proprietários onde se localizam tais nascentes.

O grupo de trabalho será formado por alunos da rede municipal de ensino em conjunto com indivíduos que detêm um maior conhecimento acerca da região.

### PRÓXIMA FASE

O passo seguinte terá como principal objetivo a recuperação de áreas degradadas e será realizada mais à frente.

### FONTES DE RECURSO

O plano Diretor da APA SANA tem contrapartidas financeiras da USINA TERMELÉTRICAS NORTE FLUMINENSE em convênio assinado com a VIVA RIO, relativo a programas de compensação ambiental, de acordo com item 19 das restrições da licença de instalação 305/2001.

Ocorrem regularmente, reuniões semanais entre a coordenação do projeto (VIVA RIO) e os grupos de trabalho dos diversos segmentos, na Casa de Educação e Cultura Emílio Gato.

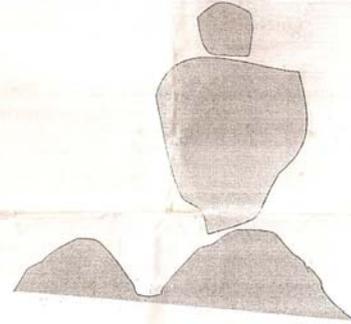
Todo material referente ao Plano Diretor encontra-se disponível para consulta e aquisição.

Maiores informações no Centro de educação ambiental Pequena Semente.

Horário de funcionamento: 9:00 às 17:00hs  
Telefone p/ contato: (22)2793-2532

Apoio: AMOPPP, ACAETS, AMPRETC, GDEPS, VIVA RIO E AMS

## APA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL



### PLANO DIRETOR INFORMATIVO Nº1

LEI 2172/2001 SANÇIONADA EM 30/11/01

### 1- UM BREVE HISTÓRICO

Área de proteção ambiental (APA) é a categoria de unidade de conservação de uso direto, onde a comunidade tem o direito do papel participativo na proposição de leis, posturas e identidades.

A atividade humana pode e deve existir, desde que orientada e regulada de forma a evitar a degradação ambiental e permitir o uso sustentável do patrimônio natural e da sociedade.

O plano Diretor tem por objetivo servir de referência para qualquer iniciativa que venha a ser desenvolvida na unidade de conservação.

### 2- OS GRUPOS DE TRABALHO

Para tanto, a coordenação geral do projeto (VIVA RIO) em parceria com o GDEPS, mobilizou as instituições representativas do SANA, com a adoção de uma metodologia de trabalho participativo.

A partir daí, os grupos de trabalho para a produção do plano Diretor foram compostos pelas entidades civis organizadas e respectivos colaboradores.

O envolvimento participativo destes grupos está sendo desenvolvido através de uma massa crítica de informações, do relacionamento com a comunidade e da disponibilidade de tempo à consecução de tarefas para elaboração do plano Diretor.

Trabalhos concluídos na 1ª fase do projeto:

- 1- Levantamento referente as condições sócio-econômicas da comunidade;
- 2- Aspectos abióticos e bióticos da localidade;
- 3- Confeccção de mapas temáticos artesanais;
- 4- Fotografias elucidativas para compor o conjunto de imagens do plano Diretor;
- 5- Estudo específico sobre a situação das trilhas de acesso e os atrativos naturais do Vale do Peito de Pombo;
- 6- Elaboração de um zoneamento ambiental da região do Sana.

### 3- MOMENTO ATUAL DO PROJETO

Os grupos de trabalho estão na 2ª fase do projeto, que consiste na definição da identidade visual do Sana e do sistema de sinalização a ser implantado.

- Identidade visual:

Foi realizado junto às escolas do distrito, um concurso de desenho para a escolha de um símbolo da APA do Sana. No próximo dia 12/09 às 18:00hs será realizado um evento de premiação na Escola Municipal do Sana, com uma exposição de todos os trabalhos realizados.

- Sistema de sinalização:

Um levantamento de todas as placas do distrito foi realizado por um grupo de trabalho com o intuito de questionar o conteúdo e a quantidade das mesmas, para uma possível adequação dentro da nossa unidade de conservação.

## RAPIDINHAS

A SEMMA (Secretaria Municipal de Meio Ambiente) adquiriu 10.000 mudas que serão utilizadas em projetos de revegetação de áreas degradadas no Sana. As plantas já estão no Sana e devem ser plantadas em breve a partir da contratação de mão-de-obra local.

Na Casa de Cultura, no período de 3 a 8 de novembro, serão realizadas oficinas de terapias corporais com a apresentação do CORPO ECOLÓGICO, alunos da Professora Amália Nocchi.

Ampliação da rede coletora de esgoto. A pedido da SANAPA, a EMHUSA ampliou o Projeto de Coleta e Tratamento de Esgoto do Sana, o qual entra em fase de licenciamento na FEEMA.

A Prefeitura Municipal de Macaé assinou um convênio com a Serla para demarcação da FMP (Faixa Marginal de Proteção) dos principais rios do município, e a APA será prioridade. Esta será definida após realização de serviços técnicos de topografia e cálculos matemáticos.

A ONG Pequena Semente firmou convênio com o Estado para executar um projeto de revegetação no Sana com recursos de medidas compensatórias ambientais, originados das negociações entre a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a Termelétrica e o IEF.

## SÓ PRA LEMBRAR

O SANAPA esta funcionando na Casa de Educação e Cultura - Emílio Gato, de terça à sábado, das 9:00h às 12:00h e das 14:00h às 18:00h. Estamos te aguardando!

## FALHA NOSSA!

No quarto parágrafo da primeira página do Informe Sanapa nº01/03, onde se lê "simplesmente", leia-se "simplesmente".

- Na segunda página, na tabela com o nome das Instituições, a representante da SEMOB não se chama Márcio, e, sim, Márcia S. Santana.

Este informativo é uma realização do SANAPA

Apoio Técnico e Patrocínio

**PREFEITURA DE MACAÉ**  
SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE  
www.macaé.rj.gov.br



Programa de Educação Ambiental da  
Secretaria Municipal de Meio Ambiente

## INFORME SANAPA

Boletim Informativo do Conselho Gestor  
da APA do Sana (SANAPA) nº 02/2003



Área de Proteção Ambiental  
Macaé - RJ

## UM BREVE HISTÓRICO

Área de Proteção Ambiental (APA) é um tipo de Unidade de Conservação da natureza de Uso Direto, onde a comunidade residente tem o direito de morar, manter suas propriedades e trabalhar, desde que respeitando a capacidade de recuperação da natureza e as leis existentes. A comunidade também tem o direito de sugerir melhorias e discutir normas de uso dos recursos naturais da área como a água, a floresta e o solo.

Todo o Sana, 6º distrito de Macaé, foi transformado em APA no dia 03 de novembro de 2001, após cerca de oito meses de acaloradas reuniões conduzidas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Em julho de 2002 o SANAPA foi instituído oficialmente e, desde então, vem trabalhando no sentido de incentivar o desenvolvimento local e de buscar soluções para os problemas, respeitando a natureza, os moradores e os visitantes do local.



A APA do Sana é gerenciada pelo Conselho Gestor (SANAPA), formado por representantes da comunidade local e das instituições governamentais responsáveis pelas principais questões relativas a APA. O presidente do Conselho é o Secretário Municipal de Meio Ambiente.



VISTAS DO PÉTIM DE POSSI. FONTE: TÁBICO CUSTOS

## NOSSO TRABALHO

Até o presente momento, já foram realizadas sete reuniões nas quais se criou o Regimento Interno: documento que diz como o SANAPA deve funcionar.

O Plano de Manejo, elaborado e aprovado (tratamos dele no próximo boletim), trata de vários temas de interesse dos moradores, investidores e visitantes do Sana e, por isso, ao longo de nossas edições, os mesmos serão abordados para que você conheça nosso trabalho e principalmente participe de nossas discussões e decisões.

Paralelamente aos trabalhos, existe na SANAPA seis Câmaras Técnicas (CT), que são grupos formados por conselheiros e pessoas interessadas em propor soluções para determinado problema. A seguir, vamos apresentar um resumo do que está acontecendo em cada Câmara Técnica.

### CT 01 - AGRICULTURA

COORDENADOR RESPONSÁVEL: JOÃO FLORES - SEMAGA

O objetivo desta CT é incentivar a agricultura sem empobrecer a terra, sem poluir a água e sem desmatar. Assim estamos buscando, para o homem do campo, estratégias de implementação de atividades geradoras de lucro compatíveis com a APA, como os sistemas Agro-Florestais (plantações onde o produtor rural junta árvores e culturas para colher vários produtos numa mesma área como, por exemplo, café e frutíferas) e Silvopastoris (consórcio de técnicas de pecuária em área de floresta).

### CT 02 - USO, ORDENAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO

COORDENADORA RESPONSÁVEL: REGINA SILVA - SEMOB

Esta CT visa disciplinar a demarcação de espaços, zoneando legalmente o uso e a ocupação do solo no Sana, através de uma legislação específica. Foi elaborada uma versão preliminar desta legislação, que está sendo discutida e aprimorada pela comunidade, visando garantir o crescimento ordenado ao definir regras para loteamento, construção de imóveis etc.

### CT 03 - ECOTURISMO

COORDENADORA RESPONSÁVEL: VÂNIA HATAB - MACAÉTUR

O atrativo principal do Ecoturismo é a própria natureza que, preservada, garante a sobrevivência desta atividade econômica. Desenvolver o Ecoturismo, com responsabilidade ambiental e social, é missão desta CT.

### CT 04 - DIAGNÓSTICO DA FAIXA MARGINAL DE PROTEÇÃO (FMP)

COORDENADOR RESPONSÁVEL: HERMETO DIDONET - SEMMA

A Faixa Marginal de Proteção é a faixa de terra ao lado do rio na qual a vegetação é legalmente protegida. Sua função é garantir a saúde do rio.

Esta CT tem por objetivo identificar a ocupação e uso da faixa marginal dos principais corpos hídricos do Sana, propor soluções para recuperar trechos degradados e ordenar a ocupação e utilização deste espaço em conformidade com a legislação ambiental.

A SEMMA está adquirindo mapas com a cobertura vegetal e as edificações, bem como levantamentos topográficos que irão subsidiar a demarcação da FMP pela Serla.

### CT 05 - GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

COORDENADORA RESPONSÁVEL: SRA. HONORINA - SEGMENTO RELIGIOSO.

Esta CT está se reunindo para encontrar soluções sócio-econômicas que atendam a comunidade, procurando valorizar a mão-de-obra local com a criação de novos postos de trabalho e qualificação. Irá trabalhar em conjunto com as outras CTs.

### CT 06 - GESTÃO DO PORTAL

COORDENADOR RESPONSÁVEL: BRUNO SZUCHMACHER - SEMMA

Visando um funcionamento mais eficiente do Portal do Sana, esta CT buscou a parceria da MacaéTur e da Guarda Municipal, responsáveis pela atual administração do Portal.

O trabalho consiste em implementar estratégias para atender aos anseios da população como, por exemplo, o controle de ônibus de excursão e a valorização deste espaço já construído.



COMUNIDADE PARTICIPA DO CURSO DE CAPACITAÇÃO VISANDO REFLORESTAMENTO