



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente

Virgínia Villas Boas Sá Rego

**Paraísos perdidos ou preservados: os múltiplos
sentidos da cidadania em áreas de proteção
ambiental**

Rio de Janeiro

2010

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CTC-A

R343

Rego, Virgínia Villas Boas Sá.

Paraísos perdidos ou preservados: os múltiplos sentidos da cidadania em áreas de proteção ambiental/ Virgínia Villas Boas Sá Rego. - 2010.
232f. : il.

Orientadora: Rosane Manhães Prado
Co-orientadora: Maria Cristina G. Rocha
Tese (Doutorado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Biologia Roberto Alcântara Gomes.
Bibliografia: f. 227-232.

1. Proteção ambiental – Brasil - Teses. 2. Política ambiental – Participação do cidadão - Teses. 3. Gestão ambiental – Brasil - Teses. 4. Bacias hidrográficas – Macaé (RJ) - Teses. I. Prado, Rosane Manhães. II. Rocha, Maria Cristina G. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Biologia Roberto Alcântara Gomes. IV. Título.

CDU 504.06(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação.

Assinatura

Data

Virgínia Villas Boas Sá Rego

**Paraísos perdidos ou preservados?
Os múltiplos sentidos da cidadania em Áreas de Proteção Ambiental**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Construção Social do Meio Ambiente

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Rosane Manhães Prado
Co-Orientadora: Prof^a. Dr^a. Marisa Cristina G. Rocha

RIO DE JANEIRO
2010

Virgínia Villas Boas Sá Rego

**Paraísos perdidos ou preservados?
Os múltiplos sentidos da cidadania em Áreas de Proteção Ambiental**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Construção Social do Meio Ambiente

Aprovado em: 22/03/2010

Banca Examinadora:

Prof^a Dr^a Rosane Manhães Prado (Orientadora) - UERJ

Prof^a Dr^a Marisa Cristina G. Rocha (Co-Orientadora) – UERJ

Prof^a Dr^a Neide Esterici - UFRJ

Prof^a. Dr^a. Regina Novaes – UFRJ

Prof^a. Dr^a. Gláucia Oliveira Silva - UFF

Rio de Janeiro
2010

AGRADECIMENTOS

À Rosane Manhães Prado, minha orientadora - pela compreensão, pela liberdade de trabalho e empenho no “mutirão” final.

À Marisa Cristina G. Rocha, minha co-orientadora - pela compreensão e liberdade de trabalho.

À minha avó, Violeta, *in memoriam* - por ter me apresentado o prazer de conhecer povos distantes e ter me iniciado nas Ciências Sociais.

À minha mãe, Marion – sempre companheira, exemplo de ética e firmeza de caráter.

Ao meu pai, Ivan – sempre pronto a ajudar no que for preciso.

Aos meus filhos, Rafael e Alice – pela compreensão, diante da minha ausência e crises de “stress”.

À Ederaldo, o “Velho” – pelo companheirismo, nesses encontros e desencontros ao longo da vida.

Aos moradores dos distritos do Sana, de Lumiar e de São Pedro da Serra - pela contribuição indispensável para a realização dessa tese.

Ao Governo do Estado do Rio de Janeiro – pela licença para estudos, concedida durante um ano, para conclusão dos créditos.

“ Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”

(Constituição da República Federativa do Brasil; Artigo 225).

“As noções de importância, de necessidade, de interesse são mil vezes mais determinantes que a noção de verdade. Não, de forma alguma, porque elas a substituam, mas porque medem a verdade do que digo” (Deleuze).

*Voa gavião...
E do alto avisa
Vem da Bocaina
Protegendo o verde
Água é vida
Que mata a sede;
Na Mata Atlântica
Dos nossos ancestrais
Muito se perdeu, acabou não volta mais.
Meio ambiente
Sou mais você – né Louro José?
Me dê o luxo
De ainda ver
A brincadeira dos animais
Jacu voa na frente
Tucano voa atrás
E com o lixo acumulado?
Façam a reciclagem
Preserve o que é seu
Protegendo a natureza
Que Deus nos deu*

*Autores: Rominique Schmidt e Carlinhos
Bloco da Bocaina - Carnaval 2008
Enredo: Gavião pede preservação
APA de Macaé de Cima-
São Pedro da Serra – 7º distrito Nova Friburgo*

*Aqui no Sana é assim / Tem passarinho no jardim / Jequitibá e aroeira / Aqui que eu canto meu samba /
Pisando em folhas secas // Aqui no Sana é sempre assim / Criança sola no tamborim / Tem laranjeira e
mangueira / Aqui tem escola de samba / Sambando é samba de primeira //
Bate tambor / Bate coração / Abençoando nossa região / bate tambor / bate coração / é o Sambando
cumprindo a missão
O sol / O sol brilhou no céu (ôôôô) / Clareando o verde lá na mata / Cachoeira cristalina / Fontes, rios e
cascatas / Colorindo a natureza / Jequitibás e Ipês / Figueiras centenárias / Devemos proteger / Sambar, sorrir e
cantar / Nossas nascentes não podem secar / Sambar sorrir, cantar / Plantar e colher, ver a terra frutificar / O
beija-flor e o bem-te-vi / O quero-quero e o sabiá / A maritaca e o tié-sangue / A saíra e o João-de-barro / O pica-
pau e o gavião
A sinfonia da floresta / Terra, Fogo, Água e Ar / Nossa tribo está em festa / salve os filhos de Tupinambá
Tem tatu, tem tatu bola / Cobra e caxinguelê / Seriema no quintal / Gaturama no sapê
A fauna e a flora / Realidade e encantamento / Que o Sambando vem mostrar nessa folia / É Carnaval
aquí no Sana / Ecologia.*

*Autores: Elísio, Rodrigo Bucair, Rômulo, Tureko, Sabá e Wagão
Enredo: Meio Ambiente Flora e Fauna do Sana Realidades e Encantamentos
Bloco Sambando – Carnaval de 2010
APA do Sana: 6º distrito de Macaé-RJ*

RESUMO

Esta tese visou responder à questão: como certas coletividades vêm conseguindo construir instrumentos para efetivar seu direito constitucional relativo a um “meio ambiente equilibrado e sadio”, diante das forças ligadas ao Estado ou ao mercado? Para respondê-la, realizou-se um estudo de caso comparativo de duas áreas de proteção ambiental situadas na Bacia Hidrográfica do Rio Macaé (RJ), criadas, em 2001, por atos do Poder Executivo – APA estadual de Macaé de Cima e APA do Sana - contextualizadas em escalas mais amplas: regional, estadual, nacional, global. Analisou-se as práticas dos atores ligados ao Estado, ao mercado e à sociedade civil, usando os métodos bibliográfico, documental, etnográfico e histórico, a partir de fontes primárias e secundárias, segundo o referencial teórico das Ciências Sociais, com destaque para a perspectiva antropológica. Como a percepção das populações locais, quanto ao que consideram ser seus “direitos” e sua relação com as APAs, orienta suas atitudes e práticas participativas na gestão destas UCs, pretendeu-se focar o diálogo específico por elas estabelecido, entre os seus próprios segmentos e com outros atores sociais, considerando os processos relativos às transformações que os espaços denominados rurais vêm sofrendo. O ambiente é concebido como sendo produto da interação de diferentes atores ligados ao meio físico e ao meio social e que os seres humanos produzem respostas ativas às circunstâncias impostas pelas pressões físicas e sociais. Assim, constatou-se a existência de múltiplos conflitos e de sentidos referentes ao que os diferentes atores consideram ser seus “direitos de cidadão”, em circulação nas práticas que se pode correlacionar ao campo da cidadania envolvidas na definição dos rumos do processo de desenvolvimento local. Todos acionam as categorias do discurso liberal “direito” e “cidadão” enquanto instrumentos de luta política e de defesa de seus interesses, mas ressignificadas conforme o contexto e a posição social de quem as profere. Constatou-se também a relevância do posicionamento do Poder Público, das empresas, geradoras de recursos em termos de compensação ambiental, e da sociedade civil, se contrapondo às duas instâncias anteriores, na defesa de seus interesses. Acredita-se que a compreensão dos diversos sentidos que os direitos de cidadania podem assumir para os múltiplos atores envolvidos é nuclear para o êxito da implantação das UCs, cuja gestão, segundo a legislação, deve ser orientada por mecanismos democráticos baseados na participação dos cidadãos.

Palavras chave: APA estadual de Macaé de Cima. APA do Sana. Cidadania. Participação.

RÉSUMÉ

Cette thèse essaye d'apporter réponse à une question : comment les collectivités arrivent à construire des instruments pour garantir son droit constitutionnel à « un environnement équilibré et sain, devant les forces liées à l'Etat ou au marché ? Pour répondre à cette question, on a réalisé une étude de cas comparatif de deux aires de protection environnementales, situées dans le bassin hydrographique du Rio Macaé (RJ), créées en 2001 par un décret du Pouvoir Exécutif – APA de Macaé de Cima e APA de Sana – vues dans des contextes plus amples : régional, d'état (de Rio de Janeiro), national, mondial. Ont été analysées les pratiques des agents de l'état, du marché et de la société civile, utilisant des ressources bibliographiques, documentaires, ethnographiques et historiques, à partir de sources primaires et secondaires, selon le référentiel théorique des sciences sociales, surtout anthropologique. Puisque la perception des populations locales quant à leurs droits et leur relation avec les « APAs » définit leurs attitudes et pratiques participatives dans la gestions de ces UCs, on a voulu travailler sur le dialogue spécifique, internement ,entre ses propres segments, et externement, avec les autres agents sociaux , considérant les processus relatifs aux transformations que les espaces dénommés ruraux subissent.L'environnement est conçu comme le produit de l'interaction des divers agents liés au domaine physique et au domaine social, et les êtres humains produisent des réponses actives aux circonstances imposées par la pression physique et sociale. Ainsi, on a constaté l'existence de multiples conflits et sens par rapport à ce que les agents considèrent leurs « droits de citoyens », qui circulent dans les pratiques qu'on peut assimiler au champ de la citoyenneté compromise dans le processus de définition des objectifs de développement local. Tous les agents appellent aux catégories du discours libéral « droit » et « citoyen » en tant qu'instruments de lutte politique et de défense de leurs intérêts, cependant redéfinies selon le contexte et le statut social de celui qui les affirme. On a constaté également la relevance du positionnement du Pouvoir Public, des entreprises, génératrices de ressources de compensation environnementale, et de la société civile, qui s'oppose à ces deux instances, dans la défense de leurs intérêts. On croit que la compréhension des divers sens que les droits de citoyenneté peuvent avoir pour les multiples agents engagés est fondamentale pour la réussite de l'implantation des UCs, dont la gestion, selon la législation, doit se baser dans des mécanismes démocratiques légitimés par la participation des citoyens.

Mots clés : APA étatique de Macaé de Cima. APA de Sana. Citoyenneté. Participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	- Mapa de localização da Bacia Hidrográfica do Rio Macaé	51
Figura 2	- Mapa político-administrativo da Bacia Hidrográfica do Rio Macaé	51
Figura 3	- Mapa dos remanescentes de Mata Atlântica – Rio de Janeiro.....	53
Figura 4	- Imagens da Bacia Hidrográfica do Rio Macaé	54
Tabela 1	- Estimativa de crescimento populacional urbano da Bacia Hidrográfica do Rio Macaé.....	65
Tabela 2	- Situação atual dos sistemas de abastecimento de água na Bacia Hidrográfica do Rio Macaé	69
Tabela 3	- Situação atual dos sistemas de abastecimento de esgoto na Bacia Hidrográfica do Rio Macaé	70
Tabela 4	- Tipos de uso do solo na Bacia Hidrográfica do Rio Macaé	73
Figura 5	- Mapa de ocupação e uso do solo da Bacia Hidrográfica do Rio Macaé	73
Figura 6	- Mapa da área de abrangência do Corredor Ecológico Muriqui	110
Figura 7	- Mapa da APA estadual de Macaé de Cima	120
Figura 8	- Mapa da Reserva Ecológica de Macaé de Cima	128
Figura 9	- Mapa da APA municipal de Macaé de Cima	134
Figura 10	- Mapa da APA do Sana	146
Tabela 5	- População residente nos distritos de Lumiar e São Pedro da Serra	122
Tabela 6	- Uso do solo e cobertura vegetal na APA do Sana	149
Tabela 7	- População residente no distrito do Sana – 1991 a 2000	155
Figura 11	- Expectativas dos produtores rurais em relação à APA do Sana	162
Figura 12	- Mapa dos principais conflitos socioambientais nas APAs estudadas	219

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACISPS	Associação de Comércio e Indústria de São Pedro da Serra
AMASPS	Associação de Moradores e Amigos de São Pedro da Serra
AMOLA	Associação de Moradores de Lumiar
APA	Área de Proteção Ambiental
APA M C	Área de Proteção Ambiental estadual de Macaé de Cima
APL	Arranjo Produtivo Local
APP	Área de Preservação Permanente
ASEMA	Associação Ecológica Amigos da Serra
CAENF	Companhia de Águas e Esgoto de Nova Friburgo
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica
CCA	Câmara de Compensação Ambiental
CCA	Corredor Central da Amazônia
CCMA	Corredor Central da Mata Atlântica
CDB	Convenção de Biodiversidade
CERHI	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CECNA	Centro de Conservação da Natureza
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEJMC	Colégio Estadual José Martins da Costa
CEM	Corredor Ecológico do Muriqui
COMPERJ	Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DRP	Diagnóstico Rápido Participativo
ECOJURÉIA	Associação Ecológica da Juréia
EDF	Électricité de France
EMATER	Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMHUSA	Empresa Municipal de Urbanismo e Saneamento
EMSANE	Empresa Municipal de Saneamento Básico
ETA	Estação de Tratamento de Água
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
FAPERJ	Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

FECAM	Fundo Estadual de Compensação Ambiental
FEEMA	Fundação Estadual do Meio Ambiente
FGV	Fundação Getulio Vargas
FUNDRHI	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
GPPSE	Grupo de Proteção Pequena Semente
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBIO	Instituto BioAtlântica
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IEF	Instituto Estadual de Florestas
INEA	Instituto Estadual do Ambiente
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPJBRJ	Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MAB	Man and Biosphere
MRA	Macrorregião Ambiental
ONU	Organização das Nações Unidas
PCE	Projeto Corredores Ecológicos
PCH	Pequena Central Hidrelétrica
PETP	Parque Estadual dos Três Picos
PMM	Prefeitura Municipal de Macaé
PMNF	Prefeitura Municipal de Nova Friburgo
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PPMA	Programa de Proteção à Mata Atlântica
PROECOTUR	Programa de Apoio ao Turismo Ecológico
RAFT	Real Atlantic Florest Trust
RBMA	Reserva da Biosfera da Mata Atlântica
RPPN	Reserva Particular de Proteção à Natureza
RVS FLOMA	Refúgio da Vida Silvestre Flores-Macaé de Cima
SANAPA	Conselho Gestor da APA do Sana

SAEE	Superintendência de Águas e Esgotos
SEE	Secretaria de Estado de Educação
SEMA	Secretaria de Meio Ambiente
SEMADS	Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEMAURB	Secretária Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo
SERHI	Sistema Estadual de Recursos Hídricos
SERLA	Superintendência Estadual de Rios e Lagoas
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
UC	Unidades de Conservação da Natureza
UFT	União Famílias da Terra
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura
UTE	Usina Termoelétrica

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	A “PERDA DA INOCÊNCIA”: REFLEXÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS	17
1.1	Uma abordagem holística, baseada na complexidade e numa perspectiva processual da realidade	17
1.2	“Observação participante” ou “participação observadora” ?	21
1.3	A “perda da inocência”: alguns passos da trajetória percorrida na construção e análise do meu objeto de estudo.....	31
2	A BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO MACAÉ: “RIO RESERVA PARA A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO” OU “GARANTIA DA VIDA”?	48
2.1	Ocupação histórica	58
2.2	O estado das águas e os tipos de usos do solo	66
2.3	O Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Macaé e das Ostras	74
3	AS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APAs) ESTUDADAS ENQUANTO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DA MATA ATLÂNTICA	86
3.1	A política ambiental brasileira	89
3.2	A proteção à Mata Atlântica	99
3.3	A categoria APA e as APAs estudadas	105
4	“DIREITO É O QUE ESTÁ NA LEI”? CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO NAS APAS ESTUDADAS	173
4.1	Área de Proteção Ambiental estadual de Macaé de Cima	175
4.2	Área de Proteção Ambiental do Sana	197
4.3	Cidadania e participação nas APAs estudadas	211
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS: DE VOLTA À QUESTÃO DE ORIGEM	221
	REFERÊNCIAS	226

INTRODUÇÃO

Como garantir aos cidadãos brasileiros a efetivação do seu “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, conforme estabelece o Artigo 225º do texto constitucional, é uma questão fundamental para promoção da melhoria da sua qualidade de vida e da proteção ambiental. Para garantia deste direito, um dos principais instrumentos estabelecidos pela política ambiental brasileira é a criação de Unidades de Conservação da Natureza, instituídas pela Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC - Lei no 9.985/2000), visando preservar as paisagens, os recursos hídricos e a biodiversidade in situ, garantindo a continuidade dos processos e relações dos ecossistemas. No entanto, a definição legal de certos territórios como UCs introduz regulamentações e ordenamentos que provocam grande alteração nos modos de viver e trabalhar das populações neles residentes ou no seu entorno, muitas vezes entrando em conflito com outros direitos estabelecidos constitucionalmente, como o direito à propriedade ou o direito ao trabalho. Isto vem ocorrendo na região da Bacia Hidrográfica do Rio Macaé (RJ), onde foram criadas, em 2001, por atos do Poder Executivo, duas Áreas de Proteção Ambiental (APA) – APA estadual de Macaé de Cima (APA MC) (abrangendo o 5º e parte do 7º e 8º distritos do município de Nova Friburgo - RJ) e APA do Sana (abrangendo integralmente o 6º distrito do município de Macaé, RJ). Situadas na região serrana, elas destinam-se a preservar importante área de Mata Atlântica, além das nascentes do Rio Macaé, curso d’água que apresenta grande importância econômica para indústrias do setor energético, localizadas no município de Macaé, envolvendo interesses globais, além de outros usos; podem, ainda, ser reconhecidas por apresentarem certa identidade geográfica, histórica e cultural.

No contexto do SNUC, a categoria APA pretende conciliar a proteção ambiental com o uso sustentável dos recursos naturais e mantém a propriedade privada dos imóveis; para tal, o Estado deve promover um ordenamento territorial, cujo planejamento e gestão se baseiam em instrumentos democráticos e participativos, conforme a legislação em vigor propõe. As condições em que ocorre a participação das populações locais nesse processo envolvem questões relativas às suas práticas de cidadania em defesa daquilo que acreditam ser seus direitos. Assim, por meio do trabalho de pesquisa, procurei responder à questão: Como certas coletividades vêm conseguindo construir instrumentos para efetivar seus

direitos relativos a um “meio ambiente equilibrado e sadio”, diante das forças ligadas ao Estado ou ao mercado?

Realizei um estudo de caso comparativo dos processos sociais, econômicos e políticos que influem na criação e na implementação destas APAs, a partir da análise de duas configurações empíricas específicas, geradas por uma rede de forças locais, contextualizadas em redes mais amplas – regional, estadual, nacional, global. Já que a percepção das populações locais, quanto ao que consideram ser seus direitos e sua relação com as APAs, orienta suas atitudes e práticas participativas na criação e gestão destas UCs, pretendi focar o diálogo específico por elas estabelecido, entre os seus próprios segmentos e com outros atores sociais, considerando os processos relativos às transformações que os espaços denominados rurais vêm sofrendo. Atualmente, o rural não é visto pelos formuladores das políticas públicas e pelos cientistas sociais, bem como por muitos de seus moradores e turistas - na região enfocada, no Brasil e em diversos outros estados nacionais - necessariamente como um espaço agrícola, de produção, mas adquire funções de fruição da paisagem, de preservação da natureza e de um certo modo tradicional de vida. Torna-se, então, para muitos, um local de contemplação, consumo e lazer, gerando conflitos entre seus moradores provocados pela divergência de valores e significados relativos aos usos da terra e dos recursos naturais. Estes passam a ser determinados pelos novos ordenamentos jurídicos e regulamentações definidos pelo Poder Público e alvo de certos projetos e atividades desenvolvidos por empresas e entidades, como organizações não governamentais (ONGs) ou universidades.

Muitas vezes, as visões das populações locais não estão de acordo com os princípios preservacionistas até então predominantes no discurso ambientalista ou podem entrar em choque entre si, pois o que um considera ser seu direito pode estar afetando o direito do outro... Assim, constatei a existência de múltiplos conflitos de interesses, em que todos reivindicam a legitimidade de seus argumentos e interesses em nome de seus direitos de cidadão.

Utilizei a distinção clássica estabelecida pelas Ciências Sociais em relação às esferas organizativas da vida social: o “Estado”, o “mercado” e a “sociedade civil”, apesar de estar consciente das grandes dificuldades envolvidas na conceituação destas instâncias, que vêm ocupando os debates de muitos pensadores, desde os séculos XVII, XVIII, com o advento do Liberalismo, na Europa Ocidental. Suas

fronteiras são difíceis de serem delimitadas, principalmente hoje, em que se constituíram intrincadas conexões, por exemplo, entre empresas e associações da sociedade civil ou entre governo e organizações não governamentais. No entanto, como são categorias “nativas” dos discursos do movimento ambientalista, das atuais políticas públicas, dos cientistas sociais e dos participantes dos diferentes conselhos e espaços de participação enfocados, além de estarem na base dos critérios de composição destes órgãos, justifica-se sua utilização como categoria de classificação das relações sociais. Dessa maneira, enfoquei os interesses, as práticas e a interação dos atores que direta ou indiretamente influem na região, relacionados:

a) ao mercado – considerando os empresários, proprietários de pousadas, comerciantes, os empreiteiros e trabalhadores da construção civil, os proprietários de imóveis e terrenos, os prestadores de serviços e, principalmente, os pequenos produtores rurais;

b) ao poder público – através da atuação dos órgãos de planejamento e fiscalização ambiental; e de atos jurídicos do Poder Executivo e Legislativo Municipal, Estadual e Federal;

c) à sociedade civil – enfocando as Organizações Não Governamentais, associações diversas e atores individuais.

Este é um estudo de caso, sob uma perspectiva comparativa, combinando os métodos da pesquisa bibliográfica, documental, etnográfica e histórica, utilizando fontes primárias e secundárias, com base, principalmente, no referencial teórico das Ciências Sociais, destacando o instrumental metodológico da perspectiva antropológica.

A investigação buscou identificar os processos sociais que sustentam os significados envolvidos no campo da gestão ambiental. O ambiente é considerado produto da interação de diferentes atores ligados ao meio físico e ao meio social. Os seres humanos produzem respostas ativas às circunstâncias impostas pelas pressões físicas e sociais. Diante dos desafios da vida, eles precisam questionar e recriar certas orientações e significados dominantes, adequando-os ao seu contexto, num fluxo constante de atribuição de sentidos, que influem sobre os próprios processos e estruturas sociais resultando numa certa organização do espaço e do próprio meio ambiente.

Resolvi desenvolver este trabalho visando contribuir para o processo de implantação da APA MC, local onde resido e trabalho como professora num colégio da rede pública estadual de ensino, que parecia bem difícil de se concretizar, diante dos conflitos que se apresentavam, no início de 2006. Além disso, pretendo contribuir para o sucesso de outras UCs, a partir da reflexão sobre os processos envolvidos na instituição coletiva daquilo que pode se constituir num projeto de gestão democrática, em que os “cidadãos autônomos” sejam capazes de deliberar sobre seu destino comum e reorientar os rumos assumidos pelas relações entre si e com o seu ambiente, na busca da construção de uma sociedade socioambientalmente mais justa.

No primeiro capítulo enfoquei alguns aspectos teórico-metodológicos relacionados à minha postura como pesquisadora, no decorrer da investigação. Devido às leituras e ao contato com os atores, a observação das reuniões e situações, eu me vi “perdendo a inocência”, sentindo a necessidade de questionar e reformular posições e pressupostos inicialmente assumidos, tais como o conceito de cidadania ambiental, a visão das propostas participativas como instrumentos democráticos e de “fortalecimento da cidadania” assim como a concepção presente em certas correntes das Ciências Sociais de que um certo modelo de cidadania combativa estaria pouco disseminado na sociedade brasileira, ainda marcada por práticas políticas tradicionais, como o clientelismo, a troca de favores, dentre outras. Além disso, ao formular o projeto de tese, tinha assumido como pressuposto que a APA do Sana seria um “modelo” de práticas de “cidadania ativa”.

Visando identificar os processos sociais e econômicos que sustentam as práticas participativas e as atribuições de sentidos das populações residentes nas APAs estudadas, no segundo capítulo, analisei a Bacia Hidrográfica do Rio Macaé, enfocando o rio principal, suas características físicas e os processos de ocupação desenvolvidos no seu entorno e a utilização de suas águas. Busquei verificar como estes fatores estão afetando a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos, assim como a qualidade de vida e a saúde ambiental das populações que residem na Bacia, representativa do alcance de seu direito constitucional ao meio ambiente equilibrado e sadio. A paisagem desta região, formada por matas primárias e secundárias e por várias intervenções no curso e nas margens dos rios, é um bom exemplo das profundas interações existentes entre o social e o físico, no meio ambiente, por meio de relações eco-técnicas e simbólicas, de tal forma que aponta

para a impropriedade de dissociá-los, separando o que é “natureza” do que é “cultura” ou “sociedade”.

Enfoquei também o Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) dos Rios Macaé e das Ostras, como órgão deliberativo e consultivo acerca das ações desenvolvidas no contexto da Bacia, e, conseqüentemente, nas UCs analisadas, de acordo com a Política Nacional e Estadual dos Recursos Hídricos, que definem a água como um bem coletivo, cujo acesso é mais um dos direitos indispensáveis à vida, mas que assumiu um valor econômico, sendo passível de cobrança e controle por parte do Poder Público, nos quadros do neoliberalismo, política econômica correspondente à fase global do modo de produção capitalista. Busquei avaliar suas possibilidades e limites para se constituir realmente num espaço de gestão democrática e participativa dos recursos hídricos,

No terceiro capítulo, fiz uma análise dos limites e possibilidades da categoria APA enquanto instrumento da política ambiental brasileira e uma caracterização das APAs enfocadas.

No quarto capítulo, analisei a questão da cidadania e a participação nos processos de criação e implementação das APAs em estudo, abordando, principalmente, os trabalhos dos seus conselhos e a perspectiva dos múltiplos atores nele envolvidos, com destaque para a visão dos pequenos produtores rurais, moradores da região antes dos anos 1980, quando nela foram desencadeados os processos de transformação socioambiental.

Acredito que a compreensão dos diversos sentidos que os direitos de cidadania podem assumir para os múltiplos atores envolvidos é nuclear para o êxito da implantação das UCs, cuja gestão, segundo a legislação, deve se basear em mecanismos democráticos baseados na participação dos cidadãos.

1 A PERDA DA INOCÊNCIA: REFLEXÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS SOBRE A TRAJETÓRIA DE PESQUISA

1.1 Uma abordagem holística, baseada na complexidade e numa perspectiva processual de análise da realidade

Adotei uma visão integrada do ambiente, procurando questionar os limites das dicotomias tradicionais, tais como sociedade/natureza, natureza/cultura, vivo/inanimado; mente/corpo; observador/observado; subjetivo/objetivo; individual/coletivo; animal/pessoa estabelecidas pelo paradigma teórico-filosófico instaurado a partir da Revolução Científica do século XVII, centrado no sujeito cartesiano. Esse paradigma tem sido criticado por muitos autores, como Morin (1997, 2000), Santos (2001), dentre outros, devido à sua visão da realidade fragmentada, determinista, racionalista, mecanicista, em que o ser humano se colocou numa relação de exterioridade com a natureza, concebendo-a como instrumento para seus fins de conforto e de enriquecimento, aproveitada pelas descobertas científicas e avanços tecnológicos.

Esta postura antropocêntrica bem como a centralidade do discurso racional científico na organização da vida social vêm sendo considerados como responsáveis pela “crise ambiental”, que afeta a sociedade contemporânea capitalista, em sua fase global, nos diferentes locais do Planeta. O “novo paradigma ecológico” está procurando construir uma visão integradora para focar o ambiente, assumindo uma perspectiva holística. Mesmo alguns cientistas das chamadas ciências naturais e “exatas”, como os físicos quânticos, vêm propondo que se considere a influência da posição do observador¹, além da necessidade de se incluir a incerteza e a indeterminação no conhecimento científico.

O sociólogo português Boaventura de Sousa Santos (2001) postula a necessidade da criação de um “conhecimento prudente para uma vida decente” e propõe um paradigma emergente, mais adequado a uma sociedade transitória e plena de incertezas, constantemente afetada por rápidas e intensas mudanças técnicas e sociais. Este paradigma, além de superar a distinção entre ciências

¹ Laplantine (2000, p.172), ao se referir ao papel do pesquisador no contexto do método etnográfico, comenta que este é reconhecido pela própria Física moderna, quando Heisenberg mostrou que não era possível “observar um elétron sem criar uma situação que o modifica”, introduzindo o observador na própria experiência da observação física.

naturais e sociais, em termos de convergência de perspectivas e temáticas, deverá proporcionar o desaparecimento da distinção entre conhecimento científico e conhecimento vulgar. Esta síntese se baseia numa nova concepção de matéria e de natureza, que “substitui o determinismo, o mecanicismo, a ordem, a necessidade, pela imprevisibilidade, pela interpretação, pela espontaneidade, pela auto-organização, pela desordem, pela criatividade, pelo acidental” (SANTOS, 2001, p.26).

Considero, assim, que o ambiente é construído por relações complexas e sinérgicas geradas pela articulação dos processos de ordem física, biológica, termodinâmica, econômica, política e cultural. O conceito geográfico de paisagem (MACHADO, 1988) expressa a dimensão material do espaço, fruto destes diferentes processos, que transcorrem ao longo do tempo; ela é síntese, produto, de múltiplas épocas. Ou seja, a paisagem é fundamentalmente um produto da história das relações sociais, que provocam mudanças em sua estrutura e sua funcionalidade interna. Estas mudanças afetam os aspectos bióticos e expressam o estado do equilíbrio dos ecossistemas.

Adotei a perspectiva antropológica de um conjunto de autores que busca focalizar processualmente a realidade, seu dinamismo, visando identificar os processos sociais envolvidos no campo da gestão ambiental, que se articulam numa infundável ação de construção, desconstrução e reconstrução promovida por múltiplas forças e agentes, que continuamente precisam “improvisar”, diante das situações existenciais que se lhes apresenta, conforme afirmam Hallam e Ingold (2007, p.1): “There is no script for social and cultural life. People have to work it out as they go along. In a word, they have to improvise “.

Essa perspectiva processual implica uma visão da sociedade como algo bem menos estruturado do que certas concepções sociológicas, de base positivista, supõem; rompe, assim, com uma longa tradição durkheimiana, que define a sociedade como uma “coisa”, pronta, exterior e preexistente aos indivíduos, que exerce pressões sobre os mesmos, forças diante das quais eles têm pouco poder. Da mesma forma, com relação a certas concepções antropológicas da cultura como uma estrutura herdada, que regula a vida, e à qual todos se adaptam. Assumo, assim, um enfoque temporal e relacional da realidade, que concebe a sociedade como “sistema desordenado e aberto”, “contexto de ações e de resultados de ações, de atores diferentemente posicionados e portadores de múltiplas vozes e dos fluxos

desordenados decorrentes de sua interação”, conforme proposto por Barth (2000, p.186) ou ainda como proposto por Hallam e Ingold (2007) já mencionados.

Assim, procurei “descobrir e descrever o que os sistemas sociais são” e não defini-los e pressupô-los como “realidades já prontas” (BARTH, 2000 p.180). Para tal, parti dos atores sociais, de suas “atividades e redes” (Idem, p.178), “mapeando suas conexões” e identificando “suas respostas ativas às circunstâncias impostas pelo governo ou outras instituições sociais” (Idem, p.175), que não são completamente codificadas por qualquer sistema prévio de regras e representações. A vida é movimento, é processo, que se torna produto, gerando novos fluxos num mundo crescente, marcado pela improvisação e pela criatividade (HALLAM e INGOLD, op.cit.).

Baseei-me nas concepções de Barth (op.cit.), antropólogo que buscou reconceituar o conceito de cultura, para aplicá-lo, de forma crítica, à análise das sociedades complexas, incorporando ao

(...)modelo de produção da cultura uma visão dinâmica da experiência como resultado da interpretação de eventos por indivíduos, bem como uma visão dinâmica da criatividade como resultado da luta dos atores para vencer a resistência do mundo (Ídem, p.129).

Como não existem significados em si mesmos, isolados do contexto², a identificação das relações entre os significados acionados pelos atores e o contexto em que são acionados, sua práxis, é essencial numa sociedade caracterizada por diversas forças produtoras de símbolos e expressões culturais, que não são explícitas. Assim, neste trabalho, busquei a origem dos padrões culturais acionados pelos atores envolvidos na gestão das APAs, os processos sociais em que foram gerados. Como a cultura não é igualmente compartilhada por todos e “os atores estão (sempre e essencialmente) *posicionados*”³, eles constroem visões parciais, que não conseguem abranger a totalidade das instituições, da sociedade e das forças sociais que os afetam. No entanto, nenhuma dessas visões tem uma “validade privilegiada”, pois “qualquer modelo de relação, grupo ou instituição é necessariamente uma construção do antropólogo” ⁴(Ibd., p.129). Segundo a tese da

² “O significado é uma relação entre uma configuração ou signo e um observador” (BARTH, 2000, p.128, grifos do autor).

³ “O conceito de posicionamento permite relacionar a pessoa às múltiplas tradições culturais por ela adotadas e que a impulsionam” (Ídem, p.129). (...) Cada pessoa ocupa uma posição, “em virtude de um padrão singular formado pela reunião, nessa pessoa de partes de diversas correntes culturais, bem como em função de suas experiências particulares” (Ibd., p.137).

⁴ (...) “A tarefa do antropólogo ainda é mostrar como isso se dá, e mapear esse mundo maior que surge” (Ibd., p.137).

“construção cultural da realidade”, é preciso “explorar empiricamente o *grau* de padronização na esfera da cultura e a *diversidade* de fontes desses padrões culturais fundamentais” (...) “resultantes de processos *sociais* específicos” (Idem, p.112, grifos do autor). Nas sociedades complexas, enfrentando certas condições objetivas, as pessoas se vêem diante de fatos produzidos por outras construções culturais, mas procuram elaborar uma construção cultural própria sobre os mesmos (Idem, p.117), gerando interações entre essas construções, que estão envolvidas em redes sociais mais amplas. É preciso “explorar a interdependência dos elementos em tais conglomerados”, pensando “em termos de correntes (*streams*) de tradições culturais”, que apresentam uma dimensão histórica e formam “conjuntos de características coexistentes que tendem a persistir ao longo do tempo, ainda que na vida das populações locais e regionais várias dessas correntes possam misturar-se” (Ibd, p.123).

Como todo significado sempre está relacionado a um contexto, para compreendê-lo deve-se captar este contexto e os processos sociais que o sustentam; foi o que procurei fazer, ao analisar as transformações ocorridas na região da Bacia Hidrográfica do Rio Macaé, contexto geográfico mais amplo no qual as APAs em questão se localizam, nas últimas décadas. Elas decorrem dos processos de industrialização, ocupação urbana, desenvolvimento do turismo, eletrificação, de integração territorial, por meio de estradas e por sistemas de comunicações mais eficientes, de degradação ambiental, de “ambientalização” e de implantação de políticas públicas, dentre outros.

Por outro lado, a antropologia possibilita a criação de certa distância entre o antropólogo e as teorias e categorias que ele utiliza, que também devem ser relativizadas, num processo de desnaturalização dos próprios conceitos usados pelas Ciências Sociais, favorecendo a formulação de uma visão crítica quanto a certas concepções cristalizadas, como, por exemplo, aquelas relativas à cultura política brasileira. Assim, procurei compreender a articulação das concepções de cidadania e direito – oriundas de certas correntes de pensamento, ligadas a posições teóricas e políticas, tais como o Liberalismo ou o Marxismo – com os saberes locais, partindo dos processos sociais que afetam as áreas em estudo e das múltiplas posições e interesses dos atores envolvidos em sua gestão. Busquei identificar o ponto de vista dos atores que utilizam tais concepções, no confronto de

seus significados com os limites impostos pela realidade cotidiana, que exigem sua constante desconstrução e reconstrução, para adequá-las aos seus interesses e valores, levando a um processo de indigenização⁵ das categorias mais amplas ou dominantes em um campo como o da gestão ambiental. Para tal, procurei identificar como estes atores estão posicionados e as múltiplas interações que desenvolvem entre si ao participarem dos diferentes espaços de práticas sociais, bem como os conhecimentos e significados envolvidos nesta participação.

1.2 “OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE” OU “PARTICIPAÇÃO OBSERVADORA”?

Geralmente os pesquisadores permanecem um certo período de tempo, mais ou menos longo, pra fazer suas observações e entrevistas. No meu caso, esse processo de investigação não se limitou a um período restrito, mas, há mais de vinte e cinco anos frequento a região em estudo e, em minha dissertação de mestrado (REGO, 1988), já abordei a região. Adotando a técnica da “observação participante”, característica da tradição etnográfica, vivi a situação da dimensão da “participação” muitas vezes se sobrepor à da “observação”, sobretudo no caso da APA M C, pois estou profundamente envolvida com meu objeto de estudo, o que acarreta uma constante necessidade de avaliar questões relativas ao meu “distanciamento” e à “objetividade” durante o processo de pesquisa. Além disso, conheço a região por ela abrangida com muito mais profundidade do que em relação à APA do Sana, mas que também frequento desde 1982.

⁵ Segundo Sahlins (1997), nos anos 1950/60, em nome da modernização, acreditava-se que o capitalismo havia devastado as instituições, valores e consciência cultural dos diferentes povos, vistos como entraves ao desenvolvimento. No entanto, para ele, os povos nativos vêm procurando elaborar ações e processos de resistência cultural diante da dominação colonial que sofreram, buscando “incorporar o sistema mundial a uma ordem ainda mais abrangente: seu próprio sistema de mundo”, promovendo uma “indigenização” da modernidade. Assim, junto com o processo de integração das sociedades locais à economia global, ocorre um aparentemente paradoxal enriquecimento da cultura tradicional: a indigenização e a globalização são processos complementares. A fragmentação étnica e cultural e a homogeneização modernista são duas tendências constitutivas da realidade global: “Assim dentro do ecúmeno global existem muitas novas formas de vida(...): formas sincréticas, translocais, multiculturais e neotradicionais” (Ibd., p.58).

1.2.1 Minha posição em relação ao contexto da APA de Macaé de Cima

Moradora da Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, comecei a freqüentar São Pedro da Serra (uma das localidades recobertas pela APA estadual de Mace de Cima) como turista, no início dos anos 1980, quando me “apaixonei” pelo modo de viver tranqüilo de seus moradores e pela beleza da região, situada na área serrana e marcada por encostas cobertas por plantações, matas e cortadas por córregos encachoeirados e picos imponentes nos cumes das montanhas. Em 1985, quando estava cursando o Mestrado em Educação, na PUC, fui residir nesta localidade e lecionar na então EE José Martins da Costa, nela situada.

Logo percebi que aquele modo de viver e aquela paisagem estavam se transformando rapidamente, devido à melhoria das estradas e dos meios de comunicação, que provocou o desenvolvimento de atividades ligadas ao turismo. Resolvi, então, abordar em minha dissertação de mestrado as representações que os moradores da região elaboravam sobre as transformações em curso, bem como seus anseios e expectativas em relação ao trabalho da escola, neste contexto. Constatei que os moradores, de uma forma geral, consideravam que aquelas transformações em curso apresentavam aspectos negativos e positivos, mas estavam de acordo quanto à necessidade de maior oferta de escolarização aos seus filhos, para “enfrentar o futuro”, conforme me disseram. Assim, desejavam a reativação do então Pré-escolar e a criação de cursos de 2º Grau, para os jovens, que só podiam continuar os estudos na sede do município. Além do curso de Formação Geral, havia um forte desejo pela criação de um curso de Formação de Professores de 1ª à 4ª séries do antigo 1º Grau, para formar os jovens “do lugar” e substituir os professores “desinteressados” e “descomprometidos” com a comunidade, segundo visão local, que vinham do “Centro” e, assim que podiam, pediam transferência para uma escola mais próxima. Realmente, uma turma chegava a ter três ou quatro professores diferentes no mesmo ano letivo ou ficava longos períodos sem professor.

Como desdobramento dessa dissertação, apresentada na escola para a comunidade, foi criado um bem sucedido movimento de pressão junto à Secretaria de Educação, envolvendo pais, alunos, direção e equipe docente, que resultou na implantação de um curso de 2º Grau - Formação Geral e Formação de Professores de 1ª à 4ª séries do 1º Grau (desativado em 1995, pela pequena procura decorrente

do desprestígio da profissão de professor) no Colégio Estadual José Martins da Costa (CEJMC), em 1986. Desde então, esta unidade escolar, onde trabalho como docente de Geografia e Sociologia, para turmas do segundo segmento do Ensino Fundamental e de Ensino Médio e onde fui diretora e coordenadora pedagógica, vem desenvolvendo uma proposta político pedagógica que assume a Educação Ambiental (EA) como um de seus eixos curriculares e já recebeu prêmios e financiamentos para alguns de seus projetos, que também obtiveram reconhecimento acadêmico, por ocasião de sua apresentação em congressos e encontros diversos (REGO, 2004).

O currículo do CEJMC procura abordar temas de relevância para a comunidade, desenvolvendo projetos contextualizados, interdisciplinares e globalizadores, baseados na pesquisa-ação ou pesquisa participante (BRANDÃO, 1984), e no referencial teórico-metodológico dos diferentes campos científicos⁶. Por sua destacada atuação em defesa dos recursos hídricos na região, a Associação de Apoio à Escola do CE José Martins da Costa (AAEJMC) ocupa um assento no Plenário do Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Macaé e das Ostras (CBH Macaé e das Ostras), setor sociedade civil, e no Conselho Consultivo da APA de Macaé de Cima, tendo participado ativamente do processo de recomposição deste órgão, inclusive fazendo da APA MC tema de projetos de trabalho coletivo, envolvendo professores e alunos, numa proposta de Educação Ambiental que parte da atividade e do engajamento dos envolvidos, por meio de projetos de trabalho baseados na metodologia de pesquisa-ação ou pesquisa participante, abordando a realidade local, inserida em dimensões mais amplas, procurando articular a dimensão 'glocal', que integra o local ao global, conforme define Gadotti (2000). Ou seguindo o princípio difundido pelo movimento ambientalista: "agir localmente e pensar globalmente".

A AAEJMC é um bom exemplo de como atores locais podem redefinir uma entidade imposta de cima para baixo pelo Poder Público, visando estabelecer um processo de "participação concedida". Ela foi criada, em 1995, segundo determinação da Secretaria Estadual de Educação, que começou a implantar um sistema de gestão descentralizada nas escolas, de acordo com as recomendações neoliberais, do Consenso de Washington, como analisa Gentili (2001), que

⁶ Sobre o trabalho desenvolvido pelo CEJMC ver Rego (2004, 2007, 2008a).

vigoravam com grande intensidade, concedendo, assim, “autonomia” às escolas. Esta orientação foi reforçada pela própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96), em seu Artigo 14º, que estabelece a gestão democrática das escolas da rede pública, baseada na sua autonomia financeira, administrativa e pedagógica. O repasse de verbas para merenda e demais despesas passou a ser feito diretamente para a direção da escola e foi criada uma associação da comunidade escolar, formada por representantes dos pais, dos professores, dos alunos e dos funcionários, para fiscalizar a aplicação desses recursos por parte do Diretor, presidente desta associação, que também deve possuir um Conselho Fiscal para verificar a prestação de contas feita pela Direção e aprová-la em Assembléia, visando dar transparência à utilização dos recursos públicos. Na prática, os diretores das escolas se viram com o problema de gerir escassas verbas e um aumento de trabalho, devido às exigências burocráticas, tanto do processo de gastar os recursos, quanto de prestar conta desses gastos. Além disso, a maioria das associações só se reúne para aprovar as contas, que dificilmente são realmente fiscalizadas pelo Conselho Fiscal; de uma certa forma, o que tenho observado, é que muitas vezes, este espaço se torna um “ritual de participação” que, na prática, não tem contribuído para maior democratização da gestão escolar.

No entanto, a Direção, alguns professores, pais e alunos do CEJMC perceberam o potencial dessa associação e começaram a utilizá-la para encaminhar reivindicações junto à Secretaria de Estado de Educação, visando resolver a precariedade das condições estruturais do Colégio, que apresenta problemas recorrentes da carência de professores, más condições do prédio escolar, insuficiência das verbas para merenda e despesas gerais... À medida que os problemas não eram resolvidos pelo governo do estado, a Direção do CEJMC acionava a comunidade escolar e, algumas vezes, a AAEJMC entrou com ação no Ministério Público exigindo obras ou professores, para garantir a qualidade do ensino. Aos poucos, alguns professores, como eu e os da Direção, fomos percebendo o potencial da entidade em termos de representação do 7º distrito, no contexto da luta em defesa do meio ambiente e pela preservação ambiental da região, na qual começamos a participar ativamente, por meio desta entidade. Atualmente, a AAEJMC ocupa assentos em fóruns como o Conselho Consultivo da APA de Macaé de Cima e do Arranjo Produtivo Local (APL) de Mury, Lumiar e São Pedro da Serra; participa, também da Plenária do CBH Macaé e das Ostras – setor

sociedade civil⁷, desde o início do seu funcionamento, e da Plenária de ONGs do Consórcio Intermunicipal da Macorregião Ambiental-5. Esta participação da AAEJMC vem trazendo ganhos inestimáveis em termos da formação política, ambiental e científica da comunidade escolar, mas ainda é restrita aos docentes e poucos pais, necessitando ser ampliada.

Desta maneira, o CEJMC vem trabalhando para “fortalecer a cidadania”, procurando se constituir num centro de geração e difusão de novos saberes, valores e atitudes, envolvendo a participação dos atores locais. No entanto, apesar da qualidade e da regularidade de seu trabalho de Educação Ambiental, sua atuação não tem alcançado expressivos efeitos práticos no sentido de impedir o processo de degradação socioambiental em curso na região. Esse processo se expressa, por exemplo, pela crescente contaminação dos recursos hídricos, conforme constatado pelo “Programa de monitoramento da qualidade das águas do Rio São Pedro”, principal trabalho de Educação Ambiental desenvolvido no CE José Martins da Costa, desde 1999 (REGO, 2004; REGO et al, 2007), que vem monitorando a qualidade das águas da microbacia do Rio São Pedro – subafluente do Rio Macaé – a partir das análises laboratoriais de amostras de água coletadas em nove pontos da microbacia, com periodicidade anual.

Até que ponto iniciativas de Educação Ambiental são capazes de provocar mudanças de valores, hábitos e atitudes, sem se constituírem em instrumentos autoritários de imposição de padrões culturais, que podem gerar resistências das populações que lhes são submetidas, tendo efeitos contrários aos pretendidos? Como construir práticas de Educação Ambiental alternativas, que estabeleçam uma comunicação entre os atores envolvidos, possibilitando a produção de conhecimentos capazes de gerar práticas, valores e sentimentos em relação ao ambiente que ultrapassem uma lógica específica que se pretende universal (utilitarista, antropocêntrica)? Isto me suscitou profundos questionamentos e reflexões sobre os limites das ações e propostas de Educação Ambiental, diante das múltiplas forças que influem na construção de um ambiente “sadio”, segundo o artigo constitucional, com base no uso sustentável dos recursos naturais, conforme pressupõe a proposta legal de implantação de uma categoria de UC como a APA.

⁷ Durante o X Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas, ocorrido na cidade do Rio de Janeiro, em 2008, apresentei um relato da participação da AAEJMC no CBH Macaé e das Ostras (REGO, 2008a).

Somente em janeiro de 2006 soube da existência da APA estadual de Macaé de Cima – criada por decreto do governador, em 2001 – numa reunião promovida pelo “Grupo Pró-APA de Macaé de Cima”, realizada no CEJMC. Nesta reunião presenciei, também, pela primeira vez uma situação demonstrativa do sério conflito entre os agricultores da região do 5º e 7º distritos de Nova Friburgo e os defensores da APA – autodenominado Grupo Pró-APA MC. Cerca de 10 moradores da localidade de Rio Bonito interromperam a reunião, manifestando sua desaprovação em relação à criação desta UC. Eles afirmavam que a APA estava provocando o empobrecimento e o esvaziamento de sua localidade. Reclamaram que os jovens estavam indo embora, pois não tinham condições de estudo nem de trabalho, e que eles não podiam mais plantar. Segundo eles, a preservação ambiental impedia a melhoria das estradas e dos serviços de transporte coletivo, assim como a expansão da eletrificação, deixando a localidade sem perspectivas de futuro. Disseram que lá só iriam ficar “os velhos e as crianças”. Depois de se manifestarem, provocando intenso e acalorado debate, marcado por troca de mútuas acusações entre os dois principais grupos envolvidos na disputa, eles se retiraram, mas suas divergências em relação à APA MC e ao Parque Estadual dos Três Picos (PETP), ao qual a APA MC se sobrepõe parcialmente, ficaram bem evidentes. E, a partir de então, se tornaram uma referência constante e determinante no processo de implantação desta UC.

Esta reunião despertou minha curiosidade sobre o conflito e sobre a categoria APA enquanto unidade de conservação. Eu fazia visitas freqüentes ao Sana, onde observava a ocorrência de algumas medidas e projetos referentes a um aparentemente bem sucedido projeto de implantação de uma APA – a APA do Sana – baseado na proposta de gestão participativa e de desenvolvimento sustentável local, principalmente com base no ecoturismo.

Daí, surgiu a idéia do projeto de tese, encaminhado ao PPG-MA, em Janeiro de 2006, que resultou neste trabalho. Desde então, sempre que possível, venho freqüentando as reuniões do Sanapa – Conselho Gestor da APA do Sana - e do Conselho Consultivo da APA MC inicialmente constituído. Participei também das reuniões feitas pela Empresa Estadual de Agrícola e Extensionismo Rural (EMATER), junto com o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e as comunidades locais, para esclarecimentos em relação às regulamentações introduzidas pelas novas leis e ordenamentos ambientais, por ordem do Ministério Público, e das três

oficinas de Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), promovidas pelo IEF para recomposição do Conselho da APA MC. Participei ainda de reuniões do Comitê de Bacia Hidrográfica dos rios Macaé e das Ostras, e da Plenária de Organizações Não Governamentais (ONG) do Consórcio Intermunicipal da Macrorregião Ambiental 5 (MRA-5), como representante da AAEJMC, além de reuniões da Agenda 21 Local e do Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo. Em diferentes espaços e situações em conversas informais abordei a questão com diferentes categorias de moradores, visando identificar as diversas posições e visões envolvidas, além das entrevistas realizadas para aprofundar a identificação de sua visão sobre seus direitos e sua relação com a APA. Muitos entrevistados me solicitaram que no texto da tese não constasse sua identificação, principalmente na APA do Sana, onde as pessoas têm, de uma forma geral, relações “próximas” ao Prefeito e alguns vereadores, obtendo certas vantagens e privilégios, até mesmo financeiros, e têm medo de se “queimarem”. As entrevistas foram orientadas por um roteiro de questões abertas previamente elaboradas relativas aos seus conhecimentos sobre a categoria APA e a influência da APA na região e no modo de viver das pessoas.

Muitas vezes me senti apreensiva em “confundir” minha posição, pois, além de “observadora”, estudiosa, também sou militante ambientalista e moradora de São Pedro da Serra, vila situada na APA MC, diretamente interessada no sucesso desta UC. Procuo contribuir para tal, participando das reuniões, discutindo a APA em minhas aulas e tomando-a como objeto de estudo em projetos desenvolvidos com os alunos, procurando esclarecer algumas dúvidas existentes entre a população local. Frequentemente, esta é vítima de um certo “terrorismo ambiental”, por aqueles que são contrários à implantação da UC, que, dessa minha perspectiva, atuam disseminando informações truncadas, utilizando uma importante e altamente eficaz rede local de transmissão de conhecimentos e informações constituída pelas conversas entre amigos, vizinhos, parentes (as “fofocas”), pelas quais circulam diferentes significados e interpretações, pois de acordo com o ditado popular “quem conta um conto, aumenta um ponto”. Esse profundo envolvimento com a APA MC requisitou maior cuidado e atenção de minha parte, na comparação com a APA do Sana, sobre a qual tenho uma visão um pouco mais “exterior” e menos engajada. Na verdade, a comparação é um bom recurso heurístico, mas é preciso tomar muito cuidado para não comparar coisas incomparáveis por apresentarem naturezas diversas.

1.2.2 Minha posição em relação ao contexto da APA do Sana

Por volta de 1982, fui acampar com um grupo de amigos num pequeno lugarejo, sem luz elétrica, de difícil acesso, servido por péssima estrada de barro e apenas um horário de ônibus, que saía de Casimiro de Abreu. Era o Arraial do Sana, onde, pela primeira vez na vida, ultrapassando os relatos racionais dos textos lidos no curso de Sociologia e Política, realmente compreendi, através da experiência do meu relacionamento com os seus moradores, que havia outra maneira de se viver, diferente daquele “sufoco” da metrópole, ao qual estava tão acostumada, que considerava “natural”. Vivenciei na prática a relação de alteridade, ao encontrar um “Outro” “rural”, cuja existência só conhecia teoricamente. A beleza da paisagem local me impressionou, marcada por montanhas cobertas por pastos, matas, muitos rios e córregos encachoeirados, além de formações rochosas especiais. O arraial do Sana, localizado no vale cortado pelo rio Sana, era formado por uma única rua; tinha poucas casas, um armazém, uma pracinha central, a Igreja e uma pousada, com poucos quartos, que funcionava também como bar e restaurante.

Como ainda não havia campings, acampamos no terreno de uma casa, com permissão de seus moradores, que não cobraram nada. Praticamente não chegavam turistas no Sana e eu só fui lá porque acompanhei amigos, estudantes de Geologia da UERJ, que escolheram o lugar atraídos pelas características geológicas da região – na borda do escudo cristalino da Serra do Mar. Ao final do feriado, não queria voltar para a cidade do Rio de Janeiro e, durante um bom tempo, fiquei brincando com os amigos dizendo que queria “largar tudo para ir morar no Sana”.

Passei muitos anos sem ir lá e, quando retornei, em meados dos anos 1990, pela nova estrada Serra Mar, mas ainda de barro e em péssimas condições, encontrei uma outra realidade, já marcada pelo desenvolvimento do turismo. Havia, então, várias pousadas, bares, muitos campings, espaços para forró, que junto com o reggae, ainda é um som constante nas ruas e bares. Muitas casas de veraneio foram construídas, além da presença de novos moradores, portadores do discurso ambientalista e defensores de propostas de projetos alternativos de sociedade e de vida, formulados com base na “preservação da natureza” e na “participação comunitária”, numa proposta “neo-hippie”. Em 2000, fui ao Sana para observar o XIV Encontro Nacional de Comunidades Alternativas, ocorrido na “Taba Pindorama”, no

alto das trilhas que acompanham o Vale do Rio Peito de Pombo, que pode ser considerado expressão marcante deste clima de “construção do novo” que sentia como sendo característico do lugar.

Em 2004, durante um encontro de Educação Ambiental, na cidade do Rio de Janeiro, ouvi a apresentação de Bruno Szychmacher – biólogo, proprietário de sítio no Vale do Peito de Pombo e professor, funcionário da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMAURB) de Macaé e ardoroso militante ambientalista. Foi a primeira vez que ouvi falar formalmente da proposta da APA do Sana e o convidei para fazer uma palestra para os alunos do Ensino Médio do CEJMC, durante a Feira Ambiental, que seria realizada dali a alguns meses. Bruno foi, na época das chuvas, apesar da lama da estrada Serra Mar e da dificuldade de transportes, que fizeram da viagem, de cerca de 30 km, uma aventura. Apresentou a experiência do Sana e deixou todos os presentes, professores e alunos, encantados com a proposta de uma APA, gerida de forma democrática, por um Conselho Gestor deliberativo e paritário – sociedade civil e Poder Público, baseada no desenvolvimento de “atividades sustentáveis”, com destaque para o ecoturismo. E todos comentamos sobre como seria bom fazer de São Pedro uma APA, seguir o exemplo da experiência do Sana. Nem imaginávamos que já estávamos numa APA, criada no mesmo ano que a do Sana (2001), o que revela o distanciamento do processo de criação da APA MC das comunidades locais, pois mesmo os grupos relativamente mais esclarecidos em relação às questões ambientais não sabiam de sua existência.

A partir de então, passei a freqüentar o Arraial do Sana com maior freqüência, possibilitada pela pavimentação da rodovia Serra Mar, em 2006, e atraída por suas cachoeiras e pela proposta de preservação ambiental. Durante o processo de investigação, fui percebendo que aquele ideal proposto, na prática, estava muito longe de ser alcançado, ao perceber os conflitos decorrentes da divergência de interesses entre os diferentes atores sociais quanto ao tipo de “desenvolvimento sustentável” que se deseja implantar, evidenciando as múltiplas contradições envolvidas no conceito de sustentabilidade e a importância dos interesses em interação no processo de definição dos rumos da implantação da UC. Além disso, a tentativa de controle do processo por parte da Prefeitura Municipal de Macaé (PMM) e a influência de certas manifestações do que vem sendo chamado pelos

cientistas sociais de “cultura política brasileira”, como será discutido adiante, também se constituem em obstáculos para a efetivação da construção do “novo”.

Mas acredito que a experiência do Sana pode ser vista como a emergência de algo novo, novas possibilidades nas relações entre Estado e comunidades, por meio de seus conselhos e entidades representativas. De qualquer forma, o Sana é um lugar muito especial, do qual gosto muito e onde tenho muitos amigos, que admiro e me mantêm informada sobre os acontecimentos e projetos locais. Durante os anos de 2007, 2008 e 2009, participei de várias reuniões do Sanapa – Conselho Gestor da APA do Sana – e de outras ocorridas na localidade, como a de apresentação dos resultados de uma tese sobre a qualidade da água consumida na população do Sana, além de freqüentar com assiduidade o lugar em dias de semana, fins de semana e feriados, podendo perceber a enorme mudança de rotina ocorrida nos períodos de afluxo dos turistas.

Além da observação participante, acima referida, como fontes de pesquisas foram utilizados:

- entrevistas abertas, formalmente agendadas, e conversas dirigidas, em momentos cotidianos diversos;
- e-mails da lista do “Grupo Pro-APA de Macaé de Cima”;
- notícias de jornais sobre as APAs em estudo, com destaque para jornais locais (Jornal Serrano on-line; jornal Integração do Sana; jornal A Voz da Serra, Jornal Século XXI, e sobre outras APAs, no Brasil;
- site de empresas e órgãos públicos, como as Prefeituras de Macaé e de Nova Friburgo (PMNF), o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) e a Secretaria Estadual de Ambiente (SEA);
- arquivos; atas das reuniões dos Conselhos das APAs em estudo; das reuniões do Comitê de Bacia Hidrográfica do rio Macaé, do Consórcio MRA-5 e da Plenária de Organizações Não Governamentais do Consórcio MRA-5;
- panfletos, folders, materiais educativos e de divulgação diversos, relativos à região e às APAs;
- indicadores estatísticos -IBGE; Fundação Cide-RJ; Tribunal de Contas-RJ;
- mapas e fotos das áreas em estudo;
- leis e documentos relativos à política ambiental, que afetam a região enfocada.
- teses, dissertações e artigos sobre a região enfocada;

- Plano de Manejo da APA do Sana, produzido pelo Viva Rio (2004); Plano Preliminar de Recursos Hídricos e Estudos de Controle das Cheias no Baixo Curso do Rio Macaé, em especial sobre o núcleo urbano, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2004) e o documento base da Agenda 21 Local de Nova Friburgo (ISER, 2008).

2.3 A “perda da inocência”: alguns passos da trajetória percorrida na construção e análise do meu objeto de estudo

No decorrer deste trabalho de investigação e aprofundamento de conhecimentos sobre os temas da cidadania e da participação na gestão de UCs, por diversas vezes, diante de aspectos observados da vida social e ao refletir sobre certos conceitos das Ciências Sociais, bem como sobre as práticas participativas e dinâmicas características da chamada cultura política brasileira, me lembrei de algumas palavras de minha orientadora, Rosane Prado. Logo no início do curso, durante aula de Antropologia do Meio Ambiente, ela se referiu aos efeitos da perspectiva antropológica, relativizadora, que nos faz “perder a inocência”, provocando um profundo questionamento sobre nossos próprios valores e conceitos, como pessoas e como cientistas sociais. A perspectiva antropológica nos possibilita um “estranhamento do olhar” (*depaysement*), conforme afirma Laplantine (2000, p.21), que permite a reflexão diante das diversas tradições culturais que orientam a interação das pessoas no contexto de sociedades complexas e das próprias teorias científicas, nos possibilitando perceber a relatividade da “verdade” de cada um dos pontos de vista, valores e interesses envolvidos.

Foi assim que fui me sentindo ao investigar mais profundamente a questão do tema que inicialmente chamei de “conquista da cidadania em APAs”, diante do qual eu tinha posições e premissas bem claras e definidas, decorrentes de minha postura política, como militante ambientalista e como professora, que sempre se orgulhou de promover práticas de Educação Ambiental “voltadas para a transformação social”.

Ao longo do processo de investigação no contato com o mundo da prática social, foram surgindo vários questionamentos acerca das premissas iniciais, que provocaram a reorientação dos rumos de meu trabalho, em pelo menos quatro aspectos essenciais relativos:

- I. ao conceito de cidadania ambiental;
- II. à hipótese de trabalho inicialmente assumida acerca da existência de uma cidadania mais ativa, no Sana;
- III. ao potencial explicativo de conceitos como Estado, mercado e sociedade civil;
- IV. ao significado das políticas públicas baseadas na participação popular.

- I. Questionamento do conceito de “cidadania ambiental”

Um cidadão com capacidade de vigiar e participar na instrumentação das políticas públicas e com um projeto próprio para alcançar uma manipulação de recursos naturais mais racional e equitativa, e um entorno mais “habitável”, comprometido com a “planetariedade” (GUTIERREZ E PRADO, 2000, p.16).

Inicialmente assumi o conceito de cidadania ambiental, tal como proposto por Gutierrez e Prado (2000) como direcionador da investigação, aquilo que eu queria verificar se as pessoas estavam desenvolvendo em suas práticas de participação no processo de gestão das UCs. Por meio da observação das reuniões dos Conselhos das APAs em estudo e de outros fóruns participativos, fui percebendo a relatividade dos significados envolvidos em concepções como “vigiar e participar na instrumentação das políticas públicas”, “projeto próprio”, “manipulação de recursos naturais mais racional e equitativa”, “entorno mais habitável”... Cujos sentidos dependem dos interesses, dos valores e das formas que as ações vão assumir nas interações cotidianas dos atores humanos envolvidos no processo de construção do ambiente. Por exemplo, o que um grupo considera como “habitável” varia bastante conforme o meio físico, a época, a tecnologia, e, sobretudo, as condições sociais e econômicas; o que é “conforto” para um pequeno agricultor familiar, pode ser “desconfortável”, “tosco” para uma pessoa oriunda das classes dominantes e médias, de origem urbana. O “projeto próprio”, autônomo, pode não ser necessariamente adequado aos interesses coletivos nem preservacionistas, mas atender aos objetivos de acumulação privada dos recursos naturais e enriquecimento individual.

Constatei, também, a relatividade do sentido do próprio termo cidadania, que é usado em múltiplas dimensões e situações: enquanto conceito do campo jurídico, categoria da prática da luta política e enquanto representação social, assumindo significados diversificados nos vários discursos, de acordo com a posição nos diversos processos sociais de quem o profere. Percebi que a cidadania, enquanto

categoria de análise não pode ser essencializada, como “algo”, “uma coisa”, que se tem ou não; mas, sim, é preciso identificar os diversos significados construídos pelos diferentes atores que acionam-na, nos contextos de luta em defesa de seus interesses, na interação com outros grupos/interesses. Além disso, aquilo que pode ser visto como “conquista de direitos” para uns, pode ser visto como “perda”, para outros, muitas vezes, em posição inferior no contexto das relações de poder da sociedade. Assim como para o termo cidadania, também encontrei múltiplas interpretações e conteúdos para o termo “direito”, base da idéia de cidadania. Dessa maneira, preferi mudar o título inicial do trabalho de “Paraísos perdidos ou preservados: a *conquista* da cidadania em APAs” para “Paraísos perdidos ou preservados: *os múltiplos sentidos* da cidadania em APAs”.

Outro problema do conceito de “cidadania ambiental” é a manutenção de uma concepção de ambiente, baseada numa visão dicotômica, que separa a “natureza” da “cultura/sociedade”, conforme a tradição racionalista eurocêntrica ocidental, instaurada a partir da Idade Moderna, no contexto de implantação do modo de produção capitalista, considerada por autores como Morin (1997, 2000) e Santos (2001), como responsável pela crise ambiental contemporânea, evidenciada pela expressão “manipulação de recursos naturais mais racional e equitativa”. A racionalidade tem sido um dos valores mais exaltados da sociedade capitalista, alicerce do desenvolvimento técnico-científico, responsável pelo “desencantamento do mundo” (WEBER,1980), pelo afastamento do ser humano do meio natural, pela concepção antropocêntrica do mundo e pela dominação da ciência.

Considero que ser cidadão implica em participar plenamente da vida social e, inclusive, construir o ambiente, que só existe para os seres que o constituem, como afirma Ingold (2000); por sua vez, esse ambiente, que é uma totalidade formada pela interação dos atores humanos com os não humanos, retroage sobre todos, num efeito de looping autoprodutivo, conforme estabelece Morin (1997), estando num contínuo processo de reconstrução efetivado por múltiplas forças.

Outro problema relaciona-se ao caráter de imposição de verdades que práticas de Educação Ambiental (EA), baseadas nesta (e em outras) concepção de “cidadania ambiental” realizam. Autores como Silva (2004) alertam que mesmo as pedagogias críticas mais progressistas têm um caráter autoritário, pois se baseiam na imposição de uma certa visão, vista como melhor, verdadeira e legítima, em detrimento das outras, e que alguns indivíduos têm mais poder do que outros na

escolha desses valores que serão impostos. Dessa maneira, novas atitudes, tais como separar o lixo, evitar o desperdício, etc, valores preservacionistas, como “defender o mico-leão-dourado”, e termos como “autonomia”, “direitos”, “participação” podem ser introduzidos em contextos locais por meio de um processo vertical de políticas públicas voltadas para a EA e para a criação de espaços de decisão colegiada, incluindo representantes de diferentes segmentos sociais, sob orientação dos organismos multilaterais que comandam a atual ordem mundial. Podem, assim, perder seu potencial crítico e inovador.

No entanto, através de um processo de indigenização já referido antes (SAHLINS, 1997), esses novos termos, valores e condutas recebem novos sentidos pelos grupos sociais por eles atingidos, tal como fez o grupo de agricultores que organizou o movimento União Famílias da Terra, na APA MC, estabelecendo práticas daquilo que se costuma denominar de cidadania ativa⁸, buscando influir nas políticas públicas, em nome de seus direitos de cidadão: direito de trabalho e de definir os usos de sua propriedade, em oposição aos direitos de um ambiente preservado, acionados pelo Grupo Pró - APA MC. O contato com essa situação me levou a novos questionamentos relativos à minha hipótese de trabalho inicial: a existência de uma cidadania mais ativa, de uma forma geral, na APA do Sana, cuja implantação se encontra num estágio bem mais avançado do que a da APA MC e apresenta aparentemente intensa mobilização comunitária.

Outro ponto que abordarei adiante é o questionamento de uma visão também essencializada daquilo que vem sendo chamado de “cultura política brasileira”, como chama atenção Tavolaro (2009), ao analisar criticamente a produção sociológica nacional acerca da existência de uma “cidadania à brasileira”. Há uma tradição no pensamento social brasileiro de assumir como padrão o modelo histórico da ordem normativa das sociedades modernas centrais e fazer estudos para verificar até que ponto a institucionalização das garantias, obrigações e direitos civis, políticos e sociais, no Brasil, se afastou desse modelo, estabelecendo a existência de um “desvio normativo brasileiro” em relação às democracias clássicas, como a dos Estados Unidos, da França ou da Inglaterra.

⁸ Segundo Vieira (2002,p.40), “a cidadania passiva, outorgada pelo Estado, se diferencia da cidadania ativa, na qual o cidadão, portador de direitos e de deveres, é essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política”.

II Questionamento da hipótese de trabalho inicial relativa à existência de uma cidadania mais ativa no Sana.

As práticas ativas dos agricultores da UFT, na APAMC, aliadas às práticas características da chamada “cultura política” brasileira, em que coexistem eixos hierarquizantes com eixos igualitários, conforme analisa DaMatta (1994), e práticas como o populismo, o clientelismo, o voto de cabresto, a cooptação (LEAL, 1975) encontradas na APA do Sana provocaram o deslocamento do eixo da minha abordagem: de uma concepção da existência de um “maior” ou “menor” exercício de cidadania, como se fosse uma questão de mensuração, percebi que deveria focar a multiplicidade de sentidos referentes ao que os atores sociais consideram ser seus “direitos de cidadão”, que estão em circulação nas práticas participativas desenvolvidas no processo de definição dos rumos da gestão da APA. Todos acionam a categoria “direitos” enquanto instrumento de luta política e de defesa de seus interesses; apesar de que muitos consideram que “direito é o que está na Lei”, conforme disse militante do movimento ambientalista e ardorosa defensora da APA do Sana, revelando influência da ideologia do positivismo jurídico, que só vê os direitos e as leis como emanções do poder do Estado, conforme alerta Lyra Filho (1995). Mas, muitas vezes, o que está estabelecido na Lei é bem diferente e distante da realidade complexa, ou a garantia de certos direitos relativos a diferentes atores pode afetar os interesses de outros atores. Essa situação fica bastante evidente no caso das APAs em estudo e de outras UCs, principalmente na análise da atuação dos seus conselhos.

Os dois casos estudados revelaram formas específicas e contingentes, uma dada situação de configuração, em que todos lutam em defesa de seus interesses em nome de seus pretensos direitos, afetados de alguma forma pela implantação das APAs. De uma maneira geral, o que percebi é que não existe uma cidadania universal, somente preocupada com o bem comum, conforme propõe o ideal do discurso liberal, impermeável aos interesses pessoais. As práticas políticas brasileiras não podem ser vistas como um desvio de um modelo ideal de cidadania ativa, tal como se constituiu nas sociedades ocidentais modernas, mas como estratégias acionadas pelas pessoas no contexto de um Estado e de uma sociedade autoritários, na busca de garantir seus direitos ou interesses. Há formas de atualização, de ressignificação dos direitos de cidadania conforme o

contexto/grupo/interesse em nome do qual eles são acionados. Assim, apesar da desilusão que senti ao aprofundar meu conhecimento sobre as práticas de participação existentes no Sana, fui também percebendo a possibilidade de emergência do novo e do seu reconhecimento, nessa experiência em curso.

III Questionamento do potencial explicativo de conceitos como Estado, mercado e sociedade civil

Autores, como Ferreira (1993), afirmam que a concepção moderna de cidadania, constituída nos quadros do liberalismo, organizadora da vida política das sociedades democráticas, se sustenta na regulamentação das relações do indivíduo com o Estado, o mercado e a comunidade, segundo o princípio da universalização da igualdade jurídico-política, valor fundamental dos direitos individuais: todos os homens são iguais perante a lei. A cidadania, nesta perspectiva, corresponde à identidade social dos indivíduos, “instrumento que visa a corrigir as diferenças instituídas pela sociedade de privilégios” (Ibd., p.173).

Segundo Ferreira (Ibd.), as concepções de Marshall sobre a cidadania enquanto igualdade decorrente da participação plena do indivíduo em todas as instâncias da vida social, elaboradas a partir da análise do processo histórico da Inglaterra, são referência fundamental da reflexão sobre o tema da conquista dos direitos. De acordo com este autor, no decorrer dos séculos XVIII, XIX e XX, foram conquistados três blocos de direitos, garantidos pelos tribunais de justiça: os direitos civis, referentes às liberdades individuais; os direitos políticos, referentes à participação política como membro de um partido, um sindicato ou uma associação; e os direitos sociais, que englobam padrões de consumo, lazer e segurança, com um mínimo de bem estar social.

Baseados no princípio universal da igualdade perante a lei, enquanto pessoas concretas, os indivíduos se organizam em diversos tipos de grupos e associações, constituindo a esfera da sociedade civil, segundo a visão de autores como Vieira (2001), onde, orientados por seus valores e interesses específicos, lutam em busca da defesa daqueles que consideram ser seus direitos, podendo entrar em confronto com o mercado e o Estado, demais esferas organizativas da vida social.

Os novos movimentos sociais, componentes da sociedade civil, assim chamados por Santos (2003), dentre outros, reivindicam os direitos de quarta

geração, de acordo com a seqüência proposta por Marshall: são os direitos difusos ou coletivos, dentre os quais se inclui o direito ambiental.

Assim, no início deste trabalho, fiz uma pergunta que procurei responder: Como certas coletividades, diante das forças ligadas ao Estado e ao Mercado, conseguem garantir o seu “direito ao meio ambiente equilibrado e sadio”, conforme o Artigo 225º da Constituição Federal de 1988?

Durante o exame de qualificação, uma das contribuições bem vindas da Banca foi a crítica ao uso de conceitos como Estado, sociedade civil e mercado, que apresentam problemas em sua definição, nos quadros do capitalismo globalizado. Estas instâncias apresentam múltiplas interconexões no contexto dos Estados nacionais – cuja importância é diminuída no discurso neoliberal – e do mercado global, e é difícil definir os limites de atuação específica de cada uma delas, pois interagem e se misturam de tal forma, que fica difícil distingui-las: ONGs que pertencem ou são financiadas por grandes empresas portadoras do discurso da sustentabilidade socioambiental ou por órgãos governamentais, tornando-se instrumentos privilegiados de desenvolvimento de certas políticas públicas e assumindo posição hierárquica diante de outras entidades, pois geralmente são favorecidas na escolha e avaliação dos projetos que serão implementados; governos que favorecem as condições de acumulação e enriquecimento de certos grupos ou indivíduos, privatizando a “coisa pública”...

Termos como Estado, sociedade civil e mercado são usados como conceitos nas análises das Ciências Sociais e como categorias que expressam as esferas organizativas da vida social, no contexto das democracias ocidentais modernas, desde o advento do capitalismo e das Revoluções burguesas (Revolução Gloriosa, na Inglaterra; Independência dos Estados Unidos e Revolução Francesa), durante a Idade Moderna. Eles se tornaram elementos centrais no contexto do discurso liberal e recuperaram toda sua força nos quadros do neoliberalismo, a partir dos anos 1990.

Por outro lado, o termo sociedade civil também foi utilizado pelos movimentos sociais contra o autoritarismo das ditaduras comunistas, no Leste europeu e na ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, ou das ditaduras militares, na América Latina, como expressão da mobilização e resistência da sociedade perante um poder opressor.

Segundo Santos (2003), a distinção Estado/sociedade civil é um dos principais dualismos do pensamento ocidental moderno, que tem como conseqüências: a separação entre o econômico e o político; a redução do poder político ao poder estatal e a identificação do direito com o direito estatal. Atualmente, para o sociólogo português, esta distinção representa uma “ortodoxia conceitual” (Ibd., p.118), pois foi gerada, durante o século XIX, em quadros conceituais desenvolvidos e adequados aos processos sociais, econômicos e políticos então em curso.

Santos argumenta que, nos termos do discurso liberal, o Estado, comparado com a suposta espontaneidade da sociedade civil, é visto como realidade construída, criação artificial e moderna, fruto de um contrato feito entre os indivíduos, por meio do qual abrem mão de sua liberdade e de seus direitos naturais em troca da segurança e da proteção por ele oferecida, conforme as teorias contratualistas inicialmente formuladas, no século XVII, por pensadores como Hobbes e Locke. A criação do Estado constitucional moderno promove uma unificação interna, por meio de um sistema jurídico centralizado e universal, pelo qual o poder político se relaciona com a sociedade civil, considerada como vida econômica, a dimensão das relações sociais orientadas por interesses privados.

A separação entre o político e o econômico é outra consequência da distinção entre Estado e sociedade civil e, segundo o autor, foi influenciada pelo pensamento liberal inglês e francês que distinguiu conceitualmente Estado e sociedade civil como duas entidades contraditórias. O princípio central do *laissez-faire* expressa esta separação, mas implica em duas contradições:

- precisa criar instituições estatais para ser garantido;
- precisa estabelecer uma hierarquia dos múltiplos interesses particulares existentes na sociedade civil, em nome de um bem comum ou interesse coletivo, expresso pelo ordenamento jurídico.

No caso das APAs enfocadas, os diversos grupos envolvidos em sua gestão buscam defender seus interesses legitimados por aqueles que consideram ser seus direitos de cidadania: direito de ir e vir, direito de propriedade, direito ao trabalho, direito de sobrevivência, direito ao meio ambiente saudável...E estes múltiplos interesses se chocam, gerando conflitos, e todos se apresentam como mais importantes.

Então, de acordo com esta perspectiva, a separação entre o econômico e o político possibilitou a consolidação do modelo capitalista das relações sociais por meio de dois processos:

- a naturalização da exploração econômica capitalista; regulamentada por leis que se apresentam como “absolutas”, “neutras” e “justas”.

- a neutralização do potencial revolucionário da política liberal, que, pela primeira vez na história tornou o Estado público, com grande potencial emancipatório, pois a concessão de direitos civil e políticos universais “transformaram o Estado na consubstanciação teórica do ideal democrático de participação igualitária no domínio social” (SANTOS, 2003, p.122). Mas, segundo o autor, a prática degradante das relações de produção do capitalismo liberal neutralizou este potencial, tornando-o um instrumento de manutenção de privilégios particulares na sociedade.

No entanto, ele alerta quanto aos perigos da crítica à distinção Estado/sociedade civil, diante da dificuldade de encontrar uma alternativa conceitual, no contexto de um momento histórico em que a sociedade civil emerge e ganha autonomia em relação ao Estado, inclusive assumindo funções deste. Além disso, politicamente é arriscado questionar essa distinção nas sociedades periféricas e semiperiféricas⁹ em relação aos países centrais, que apresentam “uma sociedade civil fraca, pouco organizada e pouco autônoma” (Ibd.,p.123), como o Brasil ou Portugal. Neles, a modernização do espaço da cidadania precedeu a do espaço de produção e teve certa autonomia em relação a ele. Além disso, a separação entre as chamadas sociedade civil e sociedade política é bem menos nítida do que aquela geralmente identificada nos países centrais, pois o Estado assume papel nuclear na organização da vida social. No entanto, para ele, em decorrência da configuração interna do próprio poder, o autoritarismo estatal, por vezes, é ineficaz e contraditório; além disso, a burocracia estatal oscila entre a rigidez e o formalismo, para o cidadão comum, e a extrema flexibilidade, informalidade e intimidade com que trata o cidadão com “boas referências”.

Ainda para Santos, o momento histórico de ‘reemergência’ da sociedade civil corresponde a um “reajustamento estrutural das funções do Estado”, que, em nome

⁹ As concepções de “centro” e de “periferia” são bem problemáticas e devem ser relativizadas, pois onde é o “centro”, onde é a “periferia” pode depender das perspectivas consideradas.

do neoliberalismo promove um duplo intervencionismo, tornando-se mais autoritário em relação ao operariado e às classes médias assalariadas e atendendo melhor aos interesses das exigências macro-econômicas de acumulação de capital. Mas também apresenta um núcleo de reafirmação dos valores do autogoverno, da expansão da subjetividade, do comunitarismo e da organização autônoma dos interesses e dos modos de vida, presentes nos movimentos sociais, como o ambientalista.

Assim, o sociólogo português propõe uma alternativa à distinção entre Estado e sociedade civil, que busca superar a visão tradicional que considera o primeiro como o lugar exclusivo do exercício do poder político-jurídico. Concebe, então, as sociedades capitalistas como configurações políticas formadas por quatro modos básicos de produção de poder que se articulam de maneiras específicas; quatro espaços/tempos estruturais: o doméstico, o da produção, o da cidadania e o mundial, que produzem quatro mecanismos de poder (patriarcado, exploração, dominação e troca desigual), relacionados entre si, mas estruturalmente autônomos. Dessa maneira busca revelar a natureza política do poder como o efeito global da combinação entre essas diferentes formas de poder. E permite explicar alguns aspectos da chamada cultura política brasileira, marcada pelas íntimas relações entre o espaço doméstico e o da produção e o da cidadania.

Adoto o uso das categorias de Estado, sociedade civil e mercado, principalmente porque mais que conceitos, são “categorias nativas” das políticas públicas e do movimento ambientalista, utilizadas no sentido de classificar os atores sociais e definir suas posições e identidades, apesar de não haver uma concordância quanto ao seu significado exato, principalmente no caso da sociedade civil. Na composição de diversos conselhos, como os Conselhos do Meio Ambiente ou das UCs, por exemplo, a representação inclui representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada, ou, no caso dos CBHs também são incluídos os usuários da água, ou seja, aqueles atores envolvidos com o mercado. Fala-se também em “setores”: o primeiro, envolvendo os atores relacionados ao Poder Público, o segundo incluiria o mercado, e o terceiro seria a sociedade civil. No Fórum da Agenda 21, promovido pelo Petrobrás, nos municípios que vêm sendo afetados pela instalação do Complexo Petroquímico do estado do Rio de Janeiro (Comperj), como Nova Friburgo, foi criado um 4º setor, separando as ONGs de Associações de Moradores e outras instituições de base comunitária (“dividir para

controlar”). Estas categorias orientam a formulação e a implantação das políticas públicas, principalmente aquelas que incluem a dimensão da gestão democrática e participativa.

Segundo Vieira (2001), as teorias sobre a sociedade civil enfocam as instituições mediadoras entre os cidadãos e o Estado, segundo três perspectivas principais (Idem, p.36):

- para o marxismo, a sociedade civil seria “uma esfera não-estatal de influência que emerge do capitalismo e da industrialização”;
- segundo a definição normativa, seria a esfera “de proteção dos indivíduos contra abusos de seus direitos”;
- para as Ciências Sociais, seria o lócus de “interação entre grupos voluntários na esfera não-estatal”.

Enquanto a noção de cidadania é reforçada pelo Estado, a sociedade civil inclui os grupos em interação harmoniosa ou conflituosa.

Ainda em relação ao conceito de sociedade civil, é interessante observar, por exemplo, uma divergência ocorrida nos debates para a formulação do Plano Nacional de Educação Ambiental, na reunião do CONAMA, ocorrida em Dezembro de 2009, que transcrevo abaixo. O debate expressa as diversas visões dos atores que compõem o Conselho de como a sociedade civil deve ser denominada e vai ser incluída no processo de gestão democrático.

SRª. SAMYRA BROLLO DE SERPA CRESPO (MMA) – Eu tenho uma observação a fazer, essa frase “por instituições públicas, privadas e da sociedade civil.” Porque pelo o que eu entendo no direito a sociedade civil faz parte da esfera privada, e então se a gente quer especificar que é prática da sociedade civil de empresa ou do poder público, teria que ser públicas do setor produtivo e da sociedade civil, porque a sociedade civil só existem duas esferas, a pública e privada. Então, eu acho que se a gente quer seguir, a minha sugestão é que fosse públicas e privadas somente.

A SRª. IZABELLA MÔNICA VIEIRA TEIXEIRA (Secretaria Executiva/CONAMA) – Proposta do MMA de modificação do texto realizadas por mantido todo o artigo, Rafael. Realizadas por instituições públicas e privadas, tendo em vista o entendimento de que a sociedade civil está recepcionada pelo conceito de privada. Só existem duas esferas.

O SR. ROBERTO FRANCINE JUNIOR (ECOJURÉIA) – Encaminhando no sentido que a Samyra coloca, eu gostaria então que fosse utilizado o termo hoje no novo código civil. Então poderia ser primeiro, segundo e terceiro setores que você abrange todas essas áreas.

A SRª. IZABELLA MÔNICA VIEIRA TEIXEIRA (Secretaria Executiva/CONAMA) – Então você concorda com a proposta do Beto? Instituições do primeiro, segundo e terceiros setores.

A SRª. SAMYRA BROLLO DE SERPA CRESPO (MMA) – Embora do ponto de vista do direito quando a gente fala esfera pública e privada é mais abrangente. Eu manteria minha proposta.

A SRª. IZABELLA MÔNICA VIEIRA TEIXEIRA (Secretaria Executiva/CONAMA) - O MMA

Mantém a proposta. Beto, você quer manter sua proposta?

O SR. ROBERTO FRANCINE JUNIOR (ECOJURÉIA) – Eu quero manter, primeiro, segundo e terceiros setores.

O SR. ROGÉRIO SILVA PORTANOVA (Instituto o Direito por um Planeta Verde)

- Eu proponho que o texto continue como está, que embora seja recepcionado pela legislação pátria esses termos públicos e privados, a questão de sociedade civil seria o espaço público não estatal que se diferencia do espaço privado. A Sociologia do direito já acolheu a idéia de sociedade civil como espaço diferenciado entre o público e privado que tem uma autonomia própria.

A SR^a. IZABELLA MÔNICA VIEIRA TEIXEIRA (Secretaria Executiva/CONAMA) –

Obrigado, Rogério pelo esclarecimento, eu tenho duas propostas. Três propostas. Mantém o texto aprovado, mesmo com questões jurídicas, mas como foi recepcionado e consolidado pelo direito na sua prática, você adota o termo de sociedade civil, embora esteja recepcionado na instância de privado. Segundo a proposta do Ministério do Meio Ambiente, quero saber se a doutora Samyra mantém em função do que foi colocado pelo Conselheiro do Planeta Verde, e o terceiro é a proposta da Eco-Jureia que propõe a substituição da expressão “público e privado” e a inclusão do primeiro, segundo e terceiros setores, conforme definido pelo atual código civil, OK? É isso? Então está bom. Tendo em vista que os proponentes não retiram suas propostas de emenda, eu vou submeter à votação. Sabendo todos que o texto base já está aprovado, está bem (CONAMA, 2009, p.26,/27).

No seio do movimento ambientalista e das práticas das ONGs e associações diversas, esses termos são totalmente assumidos, e a sociedade civil é apresentada como se contrapondo ao Estado e ao Mercado, como espaço de luta entre diferentes grupos para defender os interesses privados e seus direitos de cidadania. Em diversas falas, durante reuniões dos Conselhos estudados ou do CBH Macaé e das Ostras o termo sociedade civil foi acionado pelos diversos atores, principalmente aqueles que são incluídos sob esta denominação, referindo-se ao seu poder de luta e de mobilização. No entanto, muitas dessas entidades são financiadas por empresas ou por verbas públicas e atuam, na verdade, legitimando as políticas públicas e as ações empresariais ou então são, na verdade, “INGs” – “indivíduos não governamentais”, que atuam em defesa somente de seus próprios interesses, como já ouvi diversas referências no próprio conselho da APA do Sana, desqualificando certas entidades que dele participam. Como a sociedade civil também é o lócus dos interesses privados, nem sempre sua atuação é voltada para a promoção do “bem comum” ou da proteção ambiental.

Vieira (2001, p.117) ressalta que é no interior da sociedade civil que os cidadãos desenvolvem as lutas pelos seus direitos, condição para não serem totalmente dominados pelas esferas do mercado ou do Estado. Mas a efetivação destes direitos reside na esfera do Estado, por meio dos ordenamentos jurídicos e por suas políticas públicas. No entanto, acredito que, no caso da política ambiental brasileira e de sua regulamentação legal, existem muitos instrumentos previstos formalmente. Mas sua aplicação efetiva ainda está bem distante da realidade e

depende, mais uma vez, da capacidade de mobilização e de luta dos cidadãos, conforme suas experiências históricas específicas de participação social e política.

IV. Questionamento do significado das políticas públicas baseadas na participação popular em termos de seu potencial enquanto instrumento de fortalecimento da cidadania e construção da autonomia

Aos poucos, fui percebendo que muitos organismos, como conselhos e órgãos colegiados, baseados numa proposta de participação popular, como os envolvidos na gestão das APAs, segundo recomendação da Lei do SNUC, que buscam superar os limites da “democracia representativa” e construir uma “democracia participativa”, podem, na verdade se constituir em instrumentos de controle da participação popular, mantendo-a dentro dos limites permitidos pelo sistema, tornando-se um instrumento de legitimação das políticas públicas, definidas e apresentadas com base nesta “consulta popular”, tornando-se, assim, instrumentos de “participação concedida”, conforme define Bordenave (1994, p.12), ao se referir a um tipo de participação instituída pelos setores dominantes, de forma a legitimar suas decisões. Não é porque determinados projetos ou ações são apresentados com base em metodologias participativas e envolvendo as populações locais que necessariamente consideram seus anseios, valores e necessidades específicos.

O conceito de “controle social” tem uma certa tradição nas Ciências Sociais referindo-se ao conjunto de mecanismos coercitivos e persuasivos que visam controlar e moldar as condutas individuais, de forma a evitar a ocorrência dos comportamentos fora dos padrões de normalidade estabelecidos socialmente, tendo papel determinante no processo de socialização dos indivíduos¹⁰.

Mas ele também ganhou outro sentido e vem sendo utilizado pelo discurso político dominante, como “controle da sociedade sobre o Estado e sobre o mercado”; em direção inversa à concepção tradicional, em vez de um controle imposto verticalmente da sociedade sobre os indivíduos, existiriam instrumentos que promoveriam a possibilidade dos indivíduos, organizados por meio de suas

¹⁰ “(...) a sociedade há de estar prevenida de que o anti-social pode ocorrer em seu seio, e prepara a prevenção de sua ocorrência com uma série de normas coatoras que em seu conjunto são conhecidas como aparato de controle social. Em seu seio situam-se as normas do trato social, as normas morais, educação, as normas religiosas e o direito” (MACHADO NETO, 2008, p.165/6).

entidades e associações, exercerem um controle dos recursos e da gestão pública, diante da corrupção, como um mecanismo de defesa da sociedade. Concepção aparentemente “crítica” em relação ao sistema político dominante.

A partir dos anos 1990, diante do “fracasso” das experiências socialistas no Leste europeu e na ex-URSS, novas categorias passaram a figurar nas políticas públicas, inspiradas pelo novo ideário do Banco Mundial, em contexto do neoliberalismo, como analisa Speranza (2005). Surgiram termos como “governança”, “empoderamento” e “envolvimento” da população, além do controle social da população sobre o governo ou empresas, necessário diante dos possíveis e freqüentes casos de corrupção e malversação dos recursos (aparentemente mais adequados ao discurso das forças críticas em relação ao sistema). A dimensão “local” foi valorizada nos projetos de desenvolvimento, empreendidos por instâncias globais, principalmente relativos às populações rurais.

Vieira (2001) analisa a mudança de orientação das metodologias assumidas pelo Banco Mundial, desde o início dos anos 1970, quando surgiram as primeiras experiências de colaboração do Banco Mundial com as ONGs, limitadas ao plano operativo; elas subordinavam-se aos governos nacionais e às agências financiadoras bilaterais e multilaterais. Já em 1993, o Banco Mundial explicitamente reconhece num relatório a importância do diálogo político com as ONGs para os trabalhos do Banco (Ibd., p.176). Vieira considera que as pressões das ONGs provocaram mudanças na instituição, introduzindo exigências relativas aos projetos em termos de avaliação ambiental, de maior transparência das informações, de elaboração de um plano de ações mais participativo, com o envolvimento de todos os atores e uma unidade independente para inspecionar as ações do Banco. Crescentemente o Banco passou a financiar projetos desenvolvidos por ONGs nacionais de base comunitária, além, das internacionais. Os exemplos de boas práticas de ONGs apontados pelo Banco (Ibd., p.179) envolvem projetos baseados em participação ativa das comunidades, em fóruns de decisão coletiva, para garantir a sustentabilidade dos projetos.

As metodologias participativas começaram a ser apontadas, nos anos 1980, como alternativas aos projetos de modernização e de promoção da superação do atraso e do subdesenvolvimento, promovidos, a partir dos anos 1950, cujos resultados ficaram bem abaixo do esperado por seus promotores e patrocinadores. Os instrumentos que estimulam a participação passaram a ser considerados como

sendo a solução para superar o caráter exterior, impositivo e desvinculado da realidade local, adotado tradicionalmente por estas iniciativas já mencionadas.

Bill Cooke e Uma Khouthari (2001) – teóricos e profissionais do campo das estratégias para promoção do desenvolvimento – promoveram uma Conferência, no Institute for Development Policy and Management da Universidade de Manchester, e editaram um livro com o nome de “Participação: a nova tirania?”¹¹, segundo eles, provocados por um crescente desconforto que começaram a sentir durante conversas privadas com outros profissionais da área, que se caracterizavam por um cinismo jocoso, ao relatarem casos em que os processos participativos foram assumidos ritualisticamente, se tornaram manipuladores ou prejudicaram quem supostamente seria ‘empoderado’ por eles. Os autores relatam ter se conscientizado de que eles mesmos, que propunham uma visão crítica do desenvolvimento participativo, vinham limitando este questionamento em termos dos problemas técnicos ou de procedimentos. E buscaram, então, promover um enfoque mais rigoroso e crítico através da análise conceitual e ideológica de suas teorias, métodos e práticas, que gerou o livro e a conferência. Cooke e Khoutari explicam que escolheram o título como uma reação a este enfoque meio humorístico e despreocupado pelo qual o tema vinha sendo abordado no campo profissional, decorrente, talvez, de uma tentativa de minimizar a importância destas preocupações ou de uma ansiedade de desafiar práticas desenvolvidas pelas grandes instituições promotoras do desenvolvimento e por aqueles que nela ocupam posições de poder. Considerando tirania como o exercício de poder injusto (Ibd.,p. 15), afirmam que ela é sistêmica, é tanto uma consequência real quanto potencial do desenvolvimento participativo, contra-intuitiva e contrária à retórica de empoderamento orientadora deste discurso.

Para os autores, a adoção dos instrumentos participativos, rapidamente disseminada, teve como objetivos estimular o envolvimento dos beneficiários em intervenções que afetavam sua existência ou sobre as quais eles tinham previamente limitado controle ou influência, principalmente pessoas marginalizadas social e economicamente no processo de tomada de decisões sobre suas próprias vidas. Similarmente, o Banco Mundial viu a participação como um processo através do qual parceiros influenciam e partilham o controle sobre iniciativas de

¹¹ Título em Inglês: Participation: The new tyranny? (COOKE e KOUTHARI, 2001)

desenvolvimento, decisões e recursos que afetam suas vidas e criou um manual: o *World Bank Participation Sourcebook*. As abordagens participativas do desenvolvimento passaram a ser justificadas em termos de sustentabilidade, relevância e empoderamento.

Eles identificaram três campos particulares onde a tirania se apresenta, nas metodologias participativas:

1º - a “tirania do processo de tomada de decisão e de controle”; que provocou a questão: “os facilitadores da participação legitimam o processo de tomada de decisão”?

2º - a “tirania do grupo”; que coloca a questão: “As dinâmicas do grupo conduzem a decisões participativas que reforçam interesses já poderosos”?

3º - a “tirania do método”; com a questão: O método participativo inibe outros métodos que poderiam trazer mais vantagens?

Segundo os editores, os capítulos do livro, que analisam experiências de projetos implantados na África e no Sudeste da Ásia, sugerem que a resposta a cada uma dessas questões é positiva, em muitos casos.

Desta forma se vê que as metodologias participativas, apesar de seu potencial libertador, na verdade foram pensadas, nesse contexto, como instrumentos de maior enquadramento das pessoas, para que estas ofereçam menos resistências às mudanças de valores, de práticas e de atitudes, demandadas pelos projetos de promoção do desenvolvimento, atualmente, do “desenvolvimento sustentável”.

No Brasil, a partir do início dos anos 2000, com o governo Lula, oriundo dos movimentos sociais e que busca conciliar os princípios do neoliberalismo com um Estado neosocial, intensificou-se um processo de formulação de políticas públicas baseadas no envolvimento das populações “locais” e na transferência das responsabilidades do Poder Público. Buscou-se promover a descentralização administrativa, conforme recomendações dos organismos internacionais e os princípios da gestão democrática, descentralizada e participativa, consagrados pela Constituição Federal de 1988, elaborada num contexto de intensa mobilização popular, de redemocratização da sociedade brasileira e que propôs a criação de mecanismos de democracia participativa complementando os da democracia representativa, como audiências públicas, órgãos colegiados e conselhos diversos.

Apesar do discurso oficial, o potencial desses organismos enquanto instrumento de controle e participação popular na gestão do bem público, de forma

autônoma e responsável, depende de muitos fatores que influem no seu funcionamento, e, frequentemente, são constituídos e mantidos dentro de certos limites institucionais que dificultam sua atuação e, conseqüentemente, o alcance de seus objetivos. Esse problema é agravado pela persistência de elementos da “cultura política” brasileira, reatualizados em termos de política ambiental. No entanto, não se pode negar seu potencial e a capacidade das pessoas de “improvisar” (HALLAM e INGOLD, 2007) de reagir e de apresentar respostas e propostas que ultrapassem os limites dessa participação concedida, instrumento de legitimação do sistema.

Neste ponto, eu também fui me distanciando de uma visão inicial, acerca dessa cultura política brasileira, construindo uma crítica, baseada em Tavolaro (2009), dentre outros, às “abordagens essencializantes” dos processos de definição da ordem normativa brasileira, diante da necessidade, como ele propõe, de uma “ênfase analítica na dimensão contingente da cidadania” (Ibd., p.95). Passei, então, não a buscar verificar a realização de um ‘modelo ideal’ de cidadania, mas a procurar focar as práticas específicas de cidadania desenvolvidas pelas populações das localidades em estudo. Para tal, é necessário conhecer um pouco os processos sociais em que estas práticas se desenvolvem; é o que farei a seguir, quando apresentarei a Bacia Hidrográfica do Rio Macaé, onde as APAs analisadas se localizam.

2 A BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO MACAÉ: “RIO RESERVA PARA A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO” OU “GARANTIA DA VIDA”?

Como a criação da APA MC e da APA do Sana teve como um de seus objetivos principais a proteção das nascentes do Rio Macaé e de seus afluentes e a preservação da biodiversidade, escolhi partir da análise das características da bacia para contextualizá-las. Esta região - com suas encostas acidentadas cobertas por pastagens ou plantações ou por matas consideradas pelos biólogos como sendo “primárias” ou “secundárias” e sujeitas a intensos processos erosivos, principalmente, quando desmatadas; com trechos de rios retificados ou em vias de “renaturalização” e rios povoados por espécies de peixes introduzidas pelos seres humanos, dentre outros aspectos - é um bom exemplo de como o meio ambiente deve ser analisado de forma integrada, procurando romper com a distinção entre suas dimensões “sociais” e “culturais”, por um lado, e o “natural”, pelo outro. Autores como Ingold (2000) e Descola (1986) propõem uma ruptura em relação à visão dominante no pensamento ocidental moderno, sobretudo na ciência, que coloca o ser humano, racional, numa relação de exterioridade com o mundo da natureza, que seguiria uma ordem, uma causalidade, independente da vontade humana. Esta é uma visão dominante na própria antropologia, que, no século XX, se dedica ao estudo das realidades culturais enquanto estas se opõem ao estudo das realidades naturais.

Ingold (2000, p.20) propõe substituir a dicotomia entre natureza e cultura pela noção de processo-engajamento do organismo no mundo, com sua dinâmica sinérgica, para alcançar uma genuína ecologia da vida. Esta visão concebe o organismo e seu ambiente como uma totalidade indivisível, um sistema dinâmico em desenvolvimento, fundamentalmente histórico. Assim, o ambiente é um termo relativo ao ser que pertence àquele ambiente, é o mundo em que o ser existe e interage; no caso dos seres humanos, orientados por significados; e, neste sentido, se constitui com o ser e em torno dele. Dessa forma, o ambiente nunca está completo, está em contínua construção, se desenvolvendo junto com os organismos e ao seu redor, a partir de uma ação criativa produzida justamente no viver. As pessoas vão adquirindo conhecimento sobre a natureza, que vai sendo por elas significada e modelada no próprio processo de conhecer. Ainda segundo Ingold (Ibd.), o conceito de ambiente não se confunde com o conceito de natureza e a

natureza não existe em si, mas como potencialidade – como um objeto neutro, sem significado - definida previamente e de forma universal. Desta maneira, florestas e rios, geralmente vistos como elementos “naturais” de acordo com a concepção dominante no pensamento moderno, podem ter suas características produzidas pelos seres humanos e por outros organismos, que influem em aspectos físicos, como a formação dos solos ou a umidade atmosférica, quanto nas condições biológicas, por exemplo, quando espécies exóticas provocam alterações nas cadeias alimentares dos ecossistemas, conforme as trutas e bagres vêm fazendo com as espécies nativas do Rio Macaé. Ou então, quando os pequenos agricultores, ao praticarem o sistema de pousio, permitem uma regeneração “natural” da vegetação. Por sua vez, estes mesmos aspectos (florestas e rios, por exemplo) influenciam as condições de existência destes organismos.

Já Descola (1986) afirma que o naturalismo é o modo como as sociedades ocidentais modernas identificam e definem as fronteiras de si e dos outros, produzindo um domínio ontológico específico, um lugar de ordem e de necessidade, onde tudo tem uma causa e a natureza só tem sentido em oposição às obras humanas, chamadas de cultura, sociedade ou história. Ele é o princípio diretor da cosmologia da sociedade ocidental¹², afetando tanto o senso comum quanto a prática científica, e concebe a natureza como passiva, que deve ser objeto da ação humana. Para o antropólogo, mesmo os movimentos e concepções ambientalistas (como os que orientam a criação das APAs analisadas), não questionam as fundações da cosmologia ocidental e reforçam o dualismo ontológico típico da ideologia moderna. Assim, a natureza vai sendo por eles vista como uma fonte de recursos cada vez mais escassos, cujo custo de renovação deve ser internalizado nos cálculos econômicos, e a preocupação com a biodiversidade se relaciona com a manutenção do estoque genético disponível, para atender às necessidades humanas de sobrevivência e conforto. Concordo com o autor e acredito que esta visão também orienta a formulação das políticas públicas ambientais, baseadas em compensações ambientais e a adoção de mecanismos de mercado pelas empresas, como selos verdes ou normatizações internacionais. Desta forma, os órgãos ligados ao Estado ou ao mercado mantêm a mesma perspectiva antropocêntrica

¹² Outras sociedades desenvolvem outros modos de identificação entre o que Descola (1986, p.69) chama de humanos e não-humanos, tais como o animismo, o totemismo, desqualificados pelo naturalismo como “representações falsas, simples manipulações simbólicas do que chamamos natureza”.

racionalista e sua atuação não afeta os interesses de acumulação econômica, pelo contrário, geralmente adotam e planejam medidas que podem garantir a “sustentabilidade” do sistema. Muitas das intervenções ambientais propostas por órgãos públicos ou por empresas, na Bacia do Macaé, por exemplo, na prática, visam garantir o estoque ou a qualidade da água para o desenvolvimento das atividades econômicas de grandes empresas ou poupar populações humanas residentes em áreas de preservação permanente (cuja ocupação é legalmente proibida) dos riscos e transtornos provocados por enchentes.

No campo da gestão ambiental, o discurso científico e administrativo voltado para a promoção de estratégias de desenvolvimento “sustentável” vem apresentando o conceito geográfico de bacia hidrográfica (SOUSA JR, 2004) como uma ferramenta fundamental em termos de gestão, proposto pelos legisladores, pelos gestores das políticas públicas, pelos técnicos em planejamento e meio ambiente, e por cientistas sociais. Nestes termos, para a manutenção da qualidade e da quantidade dos recursos hídricos e da biodiversidade, esta unidade de planejamento é considerada mais adequada, pois possibilita romper com a gestão fragmentada, buscando integrar as diversas forças que operam na construção do ambiente: físicas, sociais, econômicas, políticas e culturais, já que o estado das águas de uma região reflete seu padrão de ocupação, as atividades que nela são desenvolvidas e a maneira como são praticadas. Assim, neste capítulo, apresento os processos e forças que estão na base da construção do meio ambiente e da paisagem das APAs estudadas, contextualizadas na Bacia Hidrográfica do Rio Macaé, alvo de importantes interesses econômicos privados e públicos, municipais, estaduais, nacionais e, mesmo, globais, ligados à indústria energética.

A bacia hidrográfica do Rio Macaé está localizada na faixa costeira central-norte do Estado do Rio de Janeiro e é a maior bacia exclusivamente estadual, em termos de extensão (1765 km²).

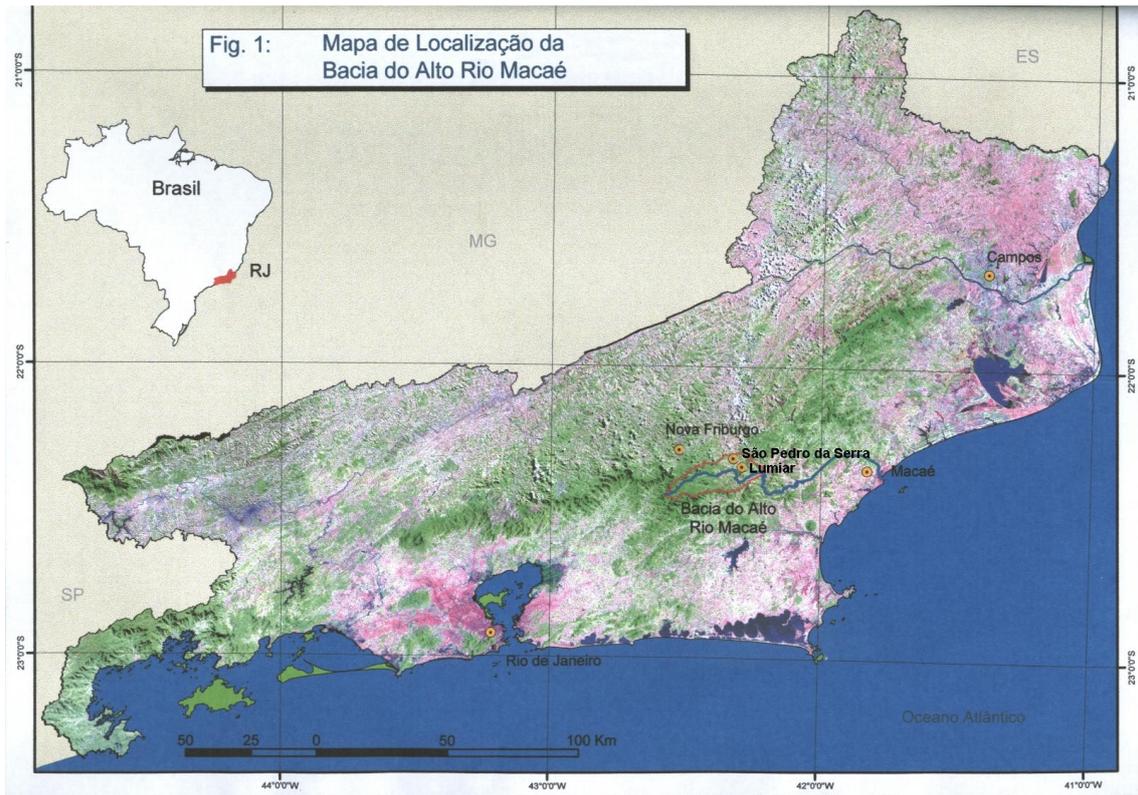


Figura 1: Mapa de localização da Bacia do Rio Macaé – com destaque para o alto Macaé
 Fonte: Amador (2003).

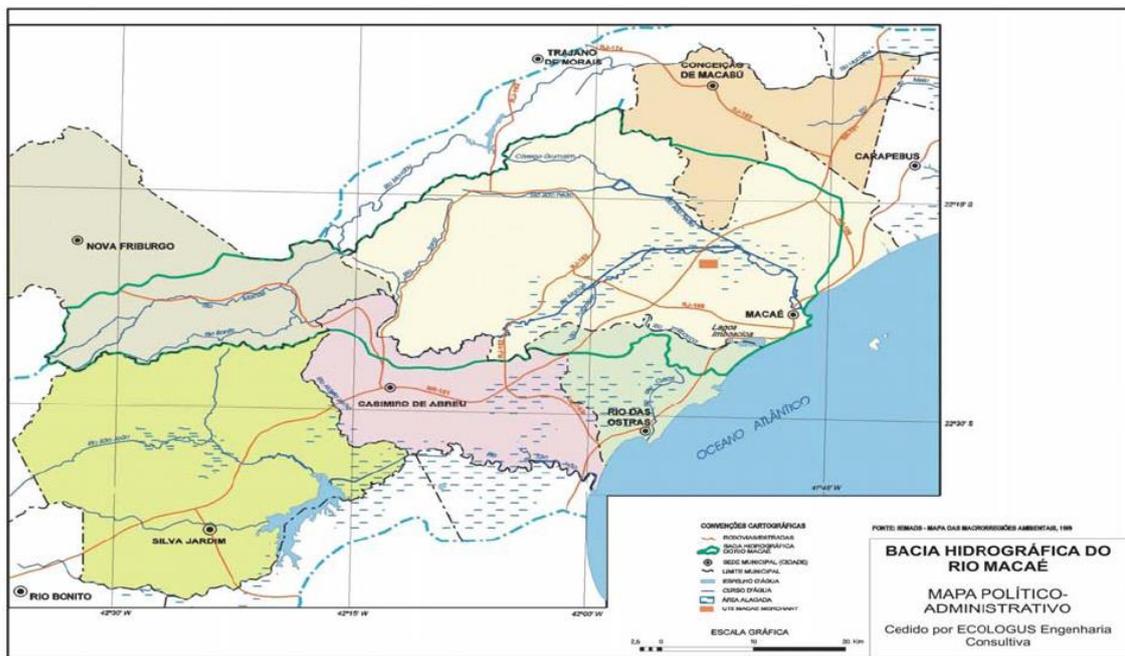


Figura 2 : mapa político administrativo da bacia hidrográfica do rio Macaé
 Fonte: FGV (2004, p.6)

Abrange seis municípios, com destaque para Nova Friburgo, onde se localizam as nascentes (no Pico do Tinguá – 1616 metros de altitude – Serra de Macaé de Cima), e Macaé, onde o Rio Macaé desemboca no Oceano Atlântico, junto à cidade de Macaé, após percorrer 136 km. A maioria da área da Bacia está nos limites do município de Macaé (1448 Km²). Os seus principais afluentes são os rios Boa Esperança (8,0 km), Bonito (25,0 km), Sana (21,0 km), Ouriço (15,5 km), D'Anta (12,5 km), Purgatório (14,0 km) e São Pedro e os córregos Santiago e Jurumirim.

O clima da região é o tropical úmido e, na área serrana, apresenta um período seco, de abril a outubro, e um úmido, durante o verão, quando podem ocorrer chuvas intensas, que provocam cheias nos rios. A temperatura média anual fica em torno de 22° C, com variações máximas de:

- Região de baixada litorânea: 25° C no mês de janeiro (verão), caindo para 19° C no mês de julho
- Região serrana: média de 20° C, enquanto que no mês de julho a média atinge 13° C.

Localiza-se na área da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, que inclui integralmente o território fluminense e se estende, de forma quase contínua, de Parati até o Parque Estadual do Desengano (RAMBALDI et al., 2003) ao longo do corredor de biodiversidade da Serra do Mar, que possibilita o estabelecimento de interconexões entre fragmentos menores das serras litorâneas e do Vale do Paraíba. O Estado do Rio de Janeiro localiza-se numa das áreas de maior diversidade do Bioma da Mata Atlântica e estima-se que, em 1500, 98% do território fluminense estava coberto pela Floresta Ombrófila Densa e os ecossistemas associados, como manguezais, restingas e campos de altitudes. No entanto, em 2000, o bioma Mata Atlântica cobria apenas 16,73% (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA e INPE, 2008), do território do estado, boa parte na região serrana da Bacia do Rio Macaé, nas APAs estudadas.

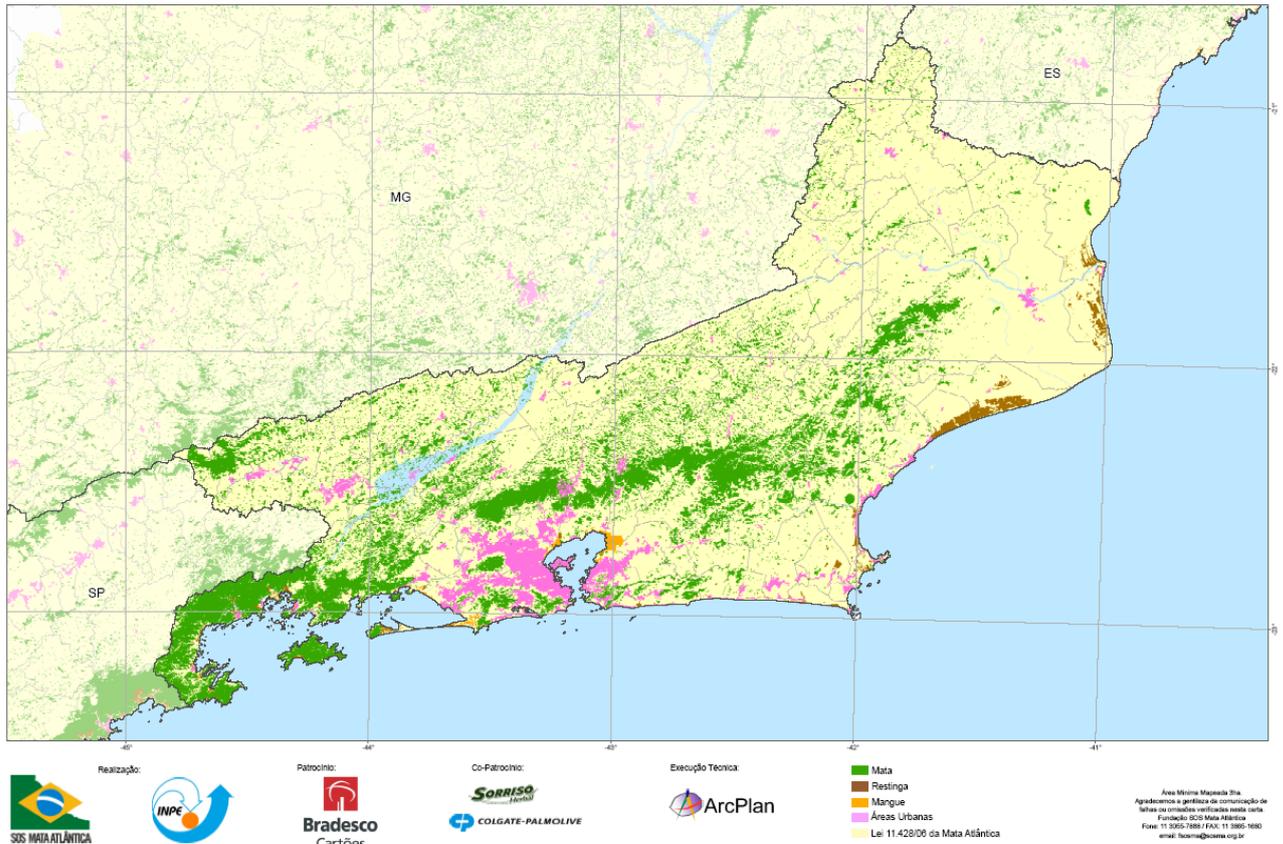


Figura 3: Mapa dos remanescentes de Mata Atlântica no Estado do Rio de Janeiro
 Fonte: www.rbma.org.br

O Programa Homem e Biosfera (MaB – Man and the Biosphere), lançado em 1971, pela UNESCO (MAB, 2009) é um programa de cooperação científica internacional sobre as interações entre o homem e seu meio. Busca o entendimento dos mecanismos dessa convivência nas várias situações bioclimáticas e geográficas da biosfera, procurando compreender as repercussões das ações humanas sobre os ecossistemas mais representativos do planeta. Tem como objetivo central promover o conhecimento, a prática e os valores humanos para implementar as boas relações entre as populações e o meio ambiente, a partir de duas linhas de ação: pesquisas científicas sobre as reservas e um planejamento inovador, voltado para a promoção de experiências e de demonstração de práticas da conservação da natureza e do desenvolvimento sustentável. O principal instrumento do MaB são as Reservas da Biosfera, lançado em 1974, visando “proteger espaços com importância de Biodiversidade, atrativos naturais marcantes e potencial para a promoção do Desenvolvimento Sustentável” (Ibd.). Atualmente existem aproximadamente 450 Reservas da Biosfera, em cerca de 100 países do mundo; declaradas pela

UNESCO, elas são propostas por iniciativa de cada país, que ficam encarregados de sua gestão, considerando-se os princípios do Programa MaB. No caso do Brasil, por solicitação do Governo Federal, a UNESCO reconheceu, entre 1991 e 1993, uma parcela dos remanescentes de Mata Atlântica como uma ampla Reserva da Biosfera, abrangendo 15 estados brasileiros.

A gestão da Bacia do Rio Macaé envolve grande complexidade, por abranger vários municípios, com diversas realidades políticas, sociais e econômicas, bem como diferentes ecossistemas: a área serrana, onde se situam as nascentes do rio principal, que apresenta, então, leito pedregoso e percorre terrenos rochosos e acidentados, cobertos por campos de altitudes ou pela floresta ombrófila densa; a área do médio curso com encostas mais suaves e colinas mais aplainadas, onde predominam as pastagens, e as áreas de planícies aluvionais costeiras, com leito arenoso e margens baixas e espaiadas, áreas de restingas, praias e manguezais.



Figura 4: Imagens da Bacia do Rio Macaé: alto, médio e baixo curso

Nela estão presentes diversos tipos de usos do solo: a área serrana e no médio curso dedicam-se, sobretudo, à agricultura familiar e ao turismo e começam a sofrer intenso processo de ocupação descontrolada, enquanto que na zona de planícies costeiras e estuarina predominam as áreas urbanas e industriais, mais populosas e com maior poder econômico e político.

A área do médio Macaé, onde se localiza a APA do Sana, apresenta menores elevações; mas como os afluentes da margem esquerda percorrem áreas íngremes da Serra do Mar, provocam desgastes nos terrenos e os sedimentos carregados durante seus cursos contribuem para a formação das terras aluvionais, situadas nas margens do médio e baixo Macaé. Na parte baixa, há trechos que podem ser navegáveis por canoas ou pranchas. No passado, como quase não existiam estradas, as águas do Rio Macaé eram usadas para escoar a produção da base da região serrana do médio Macaé: nos séculos XVII e XVIII, de açúcar e madeira, e, nos séculos XIX e XX, do café colhido. A navegação ficava dificultada, durante o período da seca, pois o rio não oferece volume d'água suficiente; como o leito está ao nível dos terrenos marginais, as águas recebidas, na época das chuvas, provocam enchentes, espalhando-se pelas áreas marginais, formando brejos e tornando-se veículos da propagação de doenças. As inundações até hoje perturbam a rotina dos moradores da cidade de Macaé, nos bairros construídos nessas áreas, ocupadas diante da omissão ou mesmo da conivência do Poder Público.

Nas décadas de 1940/50, o rio foi dragado e retificado numa extensão de 25 km em toda a planície, pelo antigo Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), que executou o mesmo tipo de obra em tributários como o Rio São Pedro, e em outros cursos, como o Rio São João, que perderam suas curvas e meandros originais. Hoje, um dos projetos prioritários do governo estadual é a “renaturalização” do trecho retificado do Rio Macaé, visando atenuar o impacto das enchentes, possibilitando ao rio retornar para suas áreas originais, conforme anunciado pelo atual Presidente do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), em diversas reuniões do CBH Macaé e das Ostras. Essas diferenças de ações governamentais revelam como os enfoques das políticas públicas e a visão quanto ao meio ambiente mudaram, ao longo das últimas décadas e como certas paisagens hoje vistas como “naturais” são fruto de intervenções sociais anteriores.

O Rio Macaé é um dos últimos rios relativamente limpos do estado e apresenta grande importância regional, pois suas águas apresentam diferentes

usos. Como me disse uma moradora de Lumiar, pertencente a uma família tradicional da região, que possui uma bela propriedade às margens do Macaé e explora economicamente o poço lá existente, com um bar-restaurant: “o *Rio Macaé* é uma veia, ou melhor, uma artéria, pra onde vai e de onde vem tudo. Tudo cai lá; tudo depende de lá; é água; é vida”.

A ocupação desordenada das margens do Macaé, intensificada a partir dos anos 1970/80, vem provocando redução da quantidade de peixes, assoreamento do seu leito, assim como a degradação da qualidade e da quantidade de suas águas.

A riqueza da fauna do Rio Macaé ainda pouco conhecida, mas já ameaçada de extinção, vem chamando a atenção de pesquisadores, como Érica Caramaschi, professora do Instituto de Biologia da UFRJ e coordenadora do Programa de Pós-graduação em Ecologia de Peixes, que, desde 2000, participa de um projeto de pesquisa sobre o rio, junto com pesquisadores da UERJ e da Fiocruz¹³. Ela e sua equipe já registraram mais de 50 espécies nele existentes e encontraram, no trecho superior do rio, acima dos 700 metros de altitude, duas novas espécies de cascudos, pertencentes ao gênero *Rineloricaria*, ainda não catalogadas pela ciência, que, estão sendo analisadas. Outra espécie em estudo é a *Pareiorhaphis garbei*, endêmica da região, pois só aparece na parte alta do Rio Macaé e à cabeceira do Rio Macacu. São peixes de porte pequeno, com até 10 cm de comprimento, e, em geral não-comestíveis; mas, segundo os biólogos, têm papel essencial na cadeia alimentar daquele ecossistema (MELLO, 2007).

No entanto, os pesquisadores alertam para a ocorrência de um impacto causado pela introdução de espécies não nativas do Rio Macaé: no seu trecho superior, a truta, e na parte inferior do rio, o bagre africano. No primeiro caso, para a professora Érica, a causa desse impacto é a truticultura, pois a truta interfere nas espécies nativas ao comê-las ou ao comer sua comida; ela considera que os produtores “por falta de informação” são responsáveis pelo despejo dos alevinos em excesso no rio.

Mas encontrei outra causa para este impacto causado. Pescadores desportistas, em nome da preservação do rio, fazem campanhas para povoar o Macaé com trutas, conforme pode ser lido no trecho abaixo disponível em site da Internet¹⁴.

¹³ Informações obtidas na reportagem feita por Mello (2007).

¹⁴ www.mosca.com.br

Um pequeno grupo de mosqueiros do Rio de Janeiro e Friburgo liderados por Kensuke Matsumoto tomou a iniciativa e começou a angariar fundos entre os verdadeiros interessados em preservar aquele paraíso para adquirir alevinos de trutas em criadouros da região. Após a engorda e crescimento por alguns meses em tanques, esses peixinhos quando atingem o tamanho de 15cm de comprimento são distribuídos em vários pontos estratégicos do rio num mutirão feito pelos pescadores participantes. Assim, o grupo vem perpetuando a qualidade de pesca do rio e já o deixou com mais de 3000 trutinhas, dando uma lição de civilidade e amor pela Natureza e seu País.

Foi querendo incentivar mais ainda esse grupo de pescadores que bem poderia ser chamado de “Os Defensores do Macaé de Cima”, foi que Beto Saldanha, do Rio de Janeiro e Gregório Seyoufi, de São Paulo, resolveram contribuir com prêmios a serem rifados em benefício da aquisição de mais peixes a serem soltos no rio e na melhoria de trechos do rio propiciando mais locais onde as trutas possam se esconder e procriar. Além disso, serão feitos cartazes que serão localizados naqueles pontos mais freqüentados pelos pescadores, exortando-os a zelar pelo meio ambiente e a conservar aquele patrimônio raro de nosso País (DOMINGUES e SALDANHA, 2009).

Acredito que essa divergência de pontos de vista, em relação à truta, é bem esclarecedora da diversidade de valores que orientam as pessoas, mesmo quando alegam ter os mesmos objetivos de proteção e preservação ambiental. É interessante observar que os pescadores consideram que sua atitude, que certamente será vista como extremamente danosa ao ecossistema local, pela equipe de pesquisadores da UFRJ, significa “uma lição de civilidade e amor pela Natureza e seu País” .

Segundo Brandão (1999), um antropólogo pode oferecer grande contribuição a uma abordagem ecológica, mostrando a criatividade de cada cultura em sua ação de socializar a natureza, as diversas maneiras como tipos de pessoas “produziam, sentiam e pensavam os seus próprios modos de se relacionarem com a natureza e, em um sentido mais concreto e cotidiano, com o seu meio ambiente imediato” (Ibd., p.13), incorporado à experiência simbólica. Segundo Brandão tratos com o jardim ou com os animais mudam conforme a época e as condições culturais do imaginário coletivo e participam do próprio processo de mudança, que faz surgir novas idéias, valores, éticas e sensibilidades. E, atualmente, estão ocorrendo mudanças jurídicas, políticas, éticas e de sensibilidade devido aos novos atores sociais, como os ambientalistas, organizações e movimentos preservacionistas, além dos empreendedores econômicos e dos órgãos públicos, orientados pelo discurso de proteção ambiental, que provocam alterações nas relações entre os seres humanos e o meio ambiente, como pode ser percebido na Bacia do Rio Macaé.

3.1 **Ocupação histórica**

3.1.1 O “alto” da Bacia

A Região Serrana da Bacia do Rio Macaé começou a ser ocupada, no início dos anos 1820, por colonos suíços devido ao fracasso do primeiro projeto oficial de colonização, no Brasil, baseado na mão de obra livre, desenvolvido na Fazenda do Morro Queimado, origem da atual cidade de Nova Friburgo. Foram acompanhados posteriormente por alemães que chegaram na região, em 1824. Este projeto de colonização começou em 1818, quando o Rei Dom João VI e o governo da Suíça firmaram um acordo, objetivando substituir, no Brasil, o trabalho escravo por imigrantes livres e desafogar as pressões do excesso de mão de obra na sociedade europeia, provocada pela extensão da Revolução Industrial às atividades rurais. Diante das inúmeras dificuldades encontradas no núcleo de povoamento oficial, famílias de colonos se deslocaram para o Leste, acompanhando o Vale do Rio Macaé, em busca de terras mais quentes e propícias ao cultivo do café. Foram, então, fundados vários povoados, como Lumiar, São Pedro da Serra, Cascata, Sana. Ao contrário do Sul do Brasil, os imigrantes não mantiveram suas matrizes culturais e foram adotando o modo de viver dos brasileiros; viviam cercados por fazendeiros escravocratas e cafeicultores, numa situação inicialmente de relativa pobreza, e sobreviveram recorrendo aos métodos de cultivo nativos. Desenvolveram uma pequena e média agricultura de base familiar, dedicada ao cultivo do café e dos produtos de subsistência, como o feijão, mandioca, hortaliças e a criação de animais. Lumiar e Sana, no final do século XIX e início do século XX, viveram um período de grande apogeu, graças à cafeicultura.

Devido à decadência do café, nos anos 1930/40, muitas áreas antes produtivas foram abandonadas, permitindo seu reflorestamento, ou foram transformadas em pastagens, principalmente nas áreas do médio Macaé, como o Sana, onde também se desenvolveu a monocultura de banana. A abertura de estradas de terra, no fim dos anos 1950, facilitou o acesso aos centros urbanos, antes feito por trilhas em cavalos ou burros. Os distritos de Lumiar e São Pedro da Serra, na APA de Macaé de Cima, em Nova Friburgo, aliaram a produção para auto consumo à venda de produtos como inhame, banana, tomate, pimentão, para os centros urbanos próximos, numa região que, até os anos 1980, era incluída no

chamado “cinturão verde” do Rio de Janeiro, conforme mencionado por Musumeci (1987).

O relativo isolamento foi rompido, em Nova Friburgo, nos anos 1980, pela eletrificação de boa parte da região, principalmente as localidades urbanas, pela pavimentação asfáltica da rodovia RJ-142, trecho Muri-Lumiar, e, no Sana, pela construção da Ponte da Amizade, em 1987. Em 2006, o trecho Lumiar-Casimiro de Abreu da rodovia RJ-142 – Estrada Serramar – foi asfaltado, contrariando parte do movimento ambientalista regional, pois durante o Governo Benedita da Silva, ficara acordado que a estrada Serra Mar não seria uma estrada convencional, devido às características naturais da região e às UCs nela existentes. Assim, a estrada seria uma estrada-parque¹⁵, destinada a conservar o meio ambiente, promover o desenvolvimento do ecoturismo na região e melhorar o escoamento da produção local.

A melhoria das condições de acesso estimulou o desenvolvimento turístico. Instaurou-se, então, em toda a região, acelerado processo de transformações sociais, econômicas, culturais e espaciais, expressos por transformações na paisagem nitidamente rural¹⁶. Além dos turistas, chegaram novos moradores, fugindo dos centros urbanos e muitos em busca de “formas alternativas” de vida, questionando o padrão civilizatório e assumindo os termos do discurso ambientalista.

¹⁵ “um parque linear, de alto valor educativo, cultural, recreativo e panorâmico, que protege faixas de terra ao longo de trechos ou a totalidade de caminhos, estradas ou vias de acesso, e cujos limites são estabelecidos com vista à proteção de suas características e mantidos em estado natural ou seminatural, evitando-se obras que desfigurem o meio ambiente”. A Estrada Parque é a mais adequada via de acesso em unidades de conservação, por sua característica física (leito natural, sem pavimentação), garantindo acesso permanente e, ao mesmo tempo, contribuindo para a conservação dos ecossistemas e das áreas de altos valores ambiental, educativo, cultural, recreativo e panorâmico” (CORTES, 1997 p.74-5).

¹⁶ A definição do ‘rural’ enquanto categoria de análise científica é uma das questões recorrentes nas Ciências Sociais e é tarefa cada vez mais difícil, no contexto da sociedade globalizada, diante da multidimensionalidade e heterogeneidade existentes no espaço/meio considerado como rural e do esmaecimento de algumas diferenças entre o rural e o urbano. A definição adotada sobre o que é o rural tem consequências em relação ao campo científico, ao senso comum e, principalmente, ao campo das políticas públicas e das ações empresariais dirigidas a esses espaços, visando “modernizá-los”, sob uma perspectiva tradicional ou promover o “desenvolvimento sustentável”. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a área urbana corresponde à “área interna ao perímetro urbano de uma cidade ou vila, definida por lei municipal” e a área rural é a “área de um município externa ao perímetro urbano”.

(Cf. http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/manual_nocoas/elementos_representacao.html). Assim, oficialmente, o espaço rural é definido como sendo o não urbano e os limites do urbano são definidos por legislação municipal, ou seja, por critérios políticos, geralmente dominados pelos interesses urbanos. Outro exemplo da definição oficial atual sobre o que é rural está presente no documento “Diretrizes para o Desenvolvimento do Turismo Rural” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2009), produzido pelo Ministério do Turismo, que procura caracterizar o meio rural com base na territorialidade, na paisagem, pela biodiversidade e por um certo modo de vida relacionada à agricultura, à vida comunitária e à uma relação mais íntima com a natureza.

As atividades agropecuárias foram sendo gradualmente substituídas por atividades ligadas ao turismo, à construção civil, à prestação de serviços e ao comércio, como principais fontes de renda para seus moradores, que, “de lavradores se tornaram cortadores de grama” (REGO, 1988). Muitos agricultores procuram combinar as tradicionais e as novas oportunidades de renda e trabalho, constituindo unidades domésticas que se caracterizam pela pluriatividade (CARNEIRO, 1998; PEREIRA, 2007). Nelas os diferentes membros do grupo familiar conjugam as atividades agrícolas com a prestação de serviços, a confecção de peças para a indústria de moda íntima, em Nova Friburgo, a abertura de bares e pousadas ou a construção civil, gerando novas características e concepções sobre o “rural” e o “urbano”, que nacional e internacionalmente, não apresentam mais fronteiras tão definidas. Configuraram-se, assim, novas “ruralidades” e outras concepções sobre o “rural”, que não é mais necessariamente agrícola ou local de produção, mas torna-se multifuncional, local também de consumo e de contemplação de uma paisagem “natural” que deve ser preservada, segundo os novos moradores – “neo-rurais”, para autores como Rozemberg (2004), dentre outros.

O crescimento populacional, devido aos turistas e aos novos moradores oriundos dos centros urbanos, redefiniu os processos de ocupação e de uso do solo; a especulação imobiliária provocou a fragmentação das propriedades rurais (intensificando um processo que já ocorria devido ao processo hereditário de partilha da terra) e foi ocorrendo uma transferência parcial da propriedade da terra. Muitas propriedades foram vendidas e os novos proprietários alteraram suas funções agrícolas para se tornarem residências, sítios de veraneio ou pousadas, gerando novas configurações territoriais e valores. Áreas onde só havia uma ou duas casas transformaram-se em bairros, com dezenas de casas. As margens dos rios e das cachoeiras e poços, áreas antes de uso coletivo, foram sendo fechadas, num processo de privatização das águas. Vem ocorrendo um “cercamento” das cachoeiras, semelhante ao processo de cercamento dos campos e bosques, que ocorreu na Inglaterra, na fase de acumulação primitiva de capital, descrito por Marx (1977), que impediu o acesso dos servos aos campos e áreas comunais, necessários para obtenção dos recursos naturais. Configura-se, assim, um nítido processo de privatização do acesso às águas, contraditoriamente declaradas bem de uso coletivo, pela atual legislação. Este processo vem provocando conflitos entre os moradores, sobretudo jovens, os empresários do turismo e os turistas, por um

lado, e, por outro lado, os proprietários destas áreas, muitos também empresários do turismo, afetando aquilo que consideram seus direitos de cidadania, como o acesso à água e o direito de ir e vir.

Os processos de diferenciação e hierarquização social se acentuaram, em comunidades onde, antes, praticamente todos eram ligados por relações de parentesco ou vizinhança e compartilhavam um modo de vida semelhante. Constituíram-se novos ordenamentos nas relações sociais, expressos por mudanças nos modos de ser, viver e pensar de suas populações “originais”: entendidas como os moradores lá residentes antes deste período de transformações (início dos anos 1980). Estes são pequenos produtores rurais, cuja identidade era garantida pelo compartilhamento de um modo de viver e, atualmente, é reforçada pela e na interação com os turistas, os novos moradores e os agentes das instituições do mundo “urbano-industrial” (professores, médicos, extensionistas, meios de comunicação, vendedores, políticos), portadores de valores característicos de outras tradições culturais. Aumentaram os problemas como uso de drogas, roubos, violência. Assim, a influência da “cultura urbana global” hegemônica vem afetando a identidade cultural local, provocando processos concomitantes de desarticulação, reforço e rearticulação das identidades antes presentes.

Este processo também desencadeou fortes impactos ambientais em áreas já bastante degradadas por técnicas agropecuárias tradicionais, baseadas na queimada, no cultivo e na criação de animais em encostas e margens dos rios, com instrumentos como a enxada e a foice, e, mais recentemente, no uso indiscriminado de agrotóxicos e na irrigação sem controle. Aumentaram os desmatamentos realizados para construção de imóveis e abertura de ruas e estradas, intensificando os processos erosivos das encostas e de assoreamento dos cursos d’água, crescentemente poluídos com esgotos e já apresentando diminuição no volume de suas águas. Surgiram problemas como poluição sonora, trânsito, excesso de lixo, principalmente, nos fins de semana, feriados e férias.

Os turistas e os “novos moradores”, bem como os meios de comunicação de massa trouxeram a circulação de novos valores, costumes e idéias, dentre eles, a temática relacionada à “proteção ao meio ambiente” e ao “desenvolvimento sustentável”, que passaram a interagir com os valores, costumes e saberes locais. Neste processo, categorias como “preservação ambiental” e “direito ao meio ambiente equilibrado e sadio” adquiriram maior presença, decorrentes do processo

de “ambientalização” (LOPES, 2006) da sociedade, que provocou, dentre outros aspectos, a constituição da problemática ambiental como um questão pública, assumida pelos meios de comunicação, órgãos governamentais, empresas e associações da sociedade civil.

Além disso, a partir dos anos 1990, no contexto da Rio-92, os órgãos públicos de fiscalização ambiental passaram a intensificar a fiscalização e a multar, principalmente, os pequenos agricultores, que praticavam queimadas ou faziam plantações em áreas de proteção permanente (APPs), segundo estabelecido pelo Código Florestal, de 1965, muitas vezes de forma agressiva e autoritária, segundo relatos locais. A atuação destes órgãos foi fundamental para a construção de um sentimento e de um discurso local de rejeição ao discurso ambientalista, principalmente por parte dos produtores rurais. Formaram-se dois grandes grupos, segundo a percepção local: os “de fora” e os “do lugar” ou “da terra” (ou “nativos”, como se diz no Sana), cujas interações envolvem diferentes padrões de relações sociais, desde o conflito aberto até a convivência pacífica, baseada num diálogo produtivo, com troca de conhecimentos e informações.

Em dezembro de 2006, a Governadora do estado do Rio de Janeiro inaugurou a pavimentação asfáltica da rodovia SerraMar, que reduz em cerca de cem quilômetros o acesso da Região Serrana à Região dos Lagos e apresenta expressiva relevância econômica, em termos de escoamento da produção agrícola e do potencial de exploração das atividades turísticas, numa região considerada pelos representantes dos órgãos públicos de grande potencial para o turismo rural, o ecoturismo, para o turismo de aventuras.

Desde o início, sua construção causou fortes impactos na área do vale do Rio Macaé, decorrentes dos desmatamentos, cortes de encostas com tratores, aterro de nascentes. As encostas desmatadas, numa área já naturalmente sujeita a fortes chuvas e desmoronamentos, com solos frágeis, intensificam os processos erosivos, responsáveis pelo assoreamento do Rio Macaé. Além disso, o trânsito de veículos maiores como ônibus e caminhões aumentou enormemente, causando poluição atmosférica e ameaçando espécimes da fauna; freqüentemente aparecem animais, como cobras, sapos e gambás, atropelados. O crescente número de turistas e visitantes, em busca da natureza, está pressionando as cachoeiras, trilhas e infraestrutura de localidades não preparadas para recebê-los, provocando aumento de esgotos, de lixo, de barulho e de conflitos entre os moradores.

Por outro lado, a importância dos recursos hídricos e da biodiversidade vem despertando o interesse de organizações não-governamentais “ambientalistas”, governos e grandes empresas pela Bacia do Rio Macaé e provocou a introdução de novas regulamentações, relacionadas à “preservação ambiental” e ao “desenvolvimento sustentável”, que vêm incidindo sobre seus moradores, provenientes de instâncias exteriores. Por exemplo, muitas áreas foram transformadas em Unidades de Conservação da Natureza: públicas, como as APAs estudadas, ou privadas, como as Reservas Particulares do Patrimônio Natural¹⁷ (RPPNs) Fazenda Barra do Sana, no Sana, ou Sítio da Luz, em São Pedro da Serra. Em outras existe uma superposição parcial de UCs no mesmo território, no caso do PETP e das APAs estadual e Municipal de Macaé de Cima e a APA municipal de Rio Bonito, que, na prática, vem sendo cotidianamente degradado. Além disso, sofrem determinações, dentre outros, do Conselho da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, do Conselho do Mosaico Central da Mata Atlântica, e do Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Macaé e das Ostras.

Todos esses processos vêm introduzindo novas regulamentações e valores no cotidiano das populações envolvidas, que reagem de formas diversificadas, de acordo com suas respectivas experiências históricas e tradições culturais.

O “Baixo” da Bacia

Na parte baixa da Bacia, próxima ao litoral, a ocupação é bem mais antiga. Em 1627, a Coroa Portuguesa concedeu a militares portugueses, que lutaram na expulsão dos franceses da Baía de Guanabara, as terras entre o Rio Macaé e o Cabo de São Tomé. Foi instalado um núcleo inicial de povoamento, baseado no cultivo de cana de açúcar, junto à Fazenda dos Jesuítas de Macaé (1630), que ficava no Morro de Santana e possuía engenho, colégio e capela (TCU-RJ, 2006). Até o início do século XX, a produção da cana-de-açúcar, do café, na pecuária e a extração do pescado eram as principais fontes de renda para as populações locais.

A descoberta do petróleo, em 1974, e a instalação da Petrobrás, em 1978, deflagraram o processo de industrialização. Ocorreu a instalação de diversos

¹⁷ A RPPN “é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.” (Art.21º - Lei 9.985/2000).

empreendimentos para produção de equipamentos e prestação de serviços nas plataformas e em terra. A cidade de Macaé passou a sofrer acelerado crescimento demográfico e urbanização descontrolada. Segundo a Prefeitura Municipal de Macaé (PMM, 2009), no município se concentram 85% da produção de petróleo brasileira e 47% da produção nacional de gás, extraídos da Bacia de Campos, além de indústrias ligadas ao setor offshore e onshore. Há, também, duas usinas termelétricas (UTE) movidas a gás natural, que foram implantadas, no início dos anos 2000, no contexto da crise energética, de acordo com plano do governo federal:

- a UTE Norte Fluminense, pertencente ao [Grupo EDF \(Electricité de France\)](#), maior gerador de energia elétrica do mundo, detentor de 90% do seu capital, e à Petrobrás, que possui os outros 10%.¹⁸ A UTE tem capacidade de produção de energia para abastecer mais de dois milhões de pessoas; está interligada ao sistema nacional de transmissão elétrica, vendendo energia para o estado do Rio de Janeiro.
- A UTE Mário Lago Ltda, foi implantada, em 2001, pela empresa transnacional El Paso, quando chamava-se UTE Macaé Merchant, e, em 2006, foi vendida para a Petrobrás. Nela vem sendo testado um combustível alternativo: o flexgás – uma mistura de gás liquefeito de petróleo com ar¹⁹.

O único empreendimento que promove geração de energia hidrelétrica na Bacia é a Usina de Macabu, pertencente à Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro, situado no distrito de Glicério. Nesta usina, a geração de energia é feita através da transposição de águas da Bacia do Rio Macabu, para a Bacia do Rio São Pedro, afluente do Rio Macaé. O barramento possibilita a regularização e transposição das águas do Macabu, cerca de 3,60 m³/s, através de um sistema de comportas e por um aqueduto subterrâneo com 4,8 km de comprimento, para um afluente do Rio São Pedro, onde está localizada a Casa de Força. Com suas águas desviadas para a bacia vizinha, o Rio Macabu praticamente seca e desaparece por 5 km, a jusante da barragem (FGV, 2004).

Assim, todas essas empresas, direta ou indiretamente ligadas ao setor energético, envolvem interesses nacionais e globais e utilizam as águas do Rio Macaé em seus processos produtivos. Estas águas são usadas, também, para

¹⁸ Informações obtidas no site da UTE Norte-Fluminense S.A.: www.utenortefluminense.com.br, acesso em 10/08/2008.

¹⁹ Informações obtidas no site da UTE Mário Lago: www.utmariolago.com.br, acesso em 10/08/2008.

irrigação das lavouras, para piscicultura, com destaque para a criação de trutas na área das nascentes, para o lazer e prática de esportes, dessedentação dos animais e para o abastecimento de milhares de pessoas – principalmente, pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), em Macaé e Rio das Ostras e pelo Superintendência de Águas e Esgotos (SAEE), em Casimiro de Abreu – para a diluição de despejos domésticos, industriais e agrícolas e para a irrigação, causando a degradação da sua qualidade e quantidade, acentuada pelos processos de desmatamento e de ocupação desordenada de suas margens e das áreas de suas nascentes.

Dessa maneira, as pressões antrópicas na Bacia vêm se intensificando, tendência expressa pelas taxas atuais de crescimento demográfico e de urbanização e por suas projeções futuras, conforme pode se observar na tabela abaixo.

Tabela 1: Estimativa de crescimento urbano na Bacia do Rio Macaé

ESTIMATIVA DO CRESCIMENTO POPULACIONAL URBANO											
Município	Distrito	Anos									
		1970	1980	1991	1996	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Carapebus	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cas. de Abreu	Barra de São João	1.529	2.867	4.445	6.056	5.289	5.612	5.835	5.984	6.082	6.115
	Cas. de Abreu	2.467	4.595	8.927	11.244	11.041	11.731	12.139	12.370	12.497	12.565
	Professor Souza	-	-	-	-	1.212	1.287	1.332	1.357	1.370	1.377
	Rio Dourado	-	-	-	-	637	676	699	712	719	722
Conc. de Macabu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Macaé	Cach. de Macaé	245	284	137	191	151	181	210	238	264	286
	Córrego do Ouro	817	942	1.228	1.557	1.861	2.231	2.598	2.953	3.276	3.554
	Glicério	904	977	1.369	1.405	1.344	1.611	1.876	2.132	2.365	2.565
	Sana	156	169	225	296	344	412	479	544	603	654
	Macaé	40.950	46.573	82.961	102.507	122.307	146.716	171.279	194.703	215.922	234.267
Nova Friburgo	Lumiar	476	520	749	1.018	1.098	1.242	1.387	1.531	1.676	1.820
	S. Pedro da Serra	-	-	617	627	891	1.043	1.195	1.347	1.499	1.652
Rio das Ostras	Rio das Ostras	-	6.234	17.014	26.278	34.312	47.426	61.720	75.510	87.333	96.487

- Observações:
- 1 - A bacia hidrográfica do rio Macaé não abrange distritos dos municípios de Carapebus, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu e Rio das Ostras. No entanto a sede de Rio das Ostras e Casimiro de Abreu, assim como os distritos deste último, são ou poderão ser abastecidos com mananciais pertencentes a bacia hidrográfica do Macaé, e desta forma foram considerados neste estudo.
 - 2 - Para a estimativa de crescimento populacional utilizou-se o método logístico. Nos casos em que este método não pode ser utilizado, para as localidades pertencentes ao município de Casimiro de Abreu e Macaé, adotou-se o método de taxas declinantes, baseado no crescimento estimado para o período 2000/2025 para o distrito sede de Casimiro de Abreu e Macaé, respectivamente, e para as outras localidades o método aritmético, baseado no crescimento verificado no período 1980/2000 (Lumiar) e 1991/2000 (São Pedro da Serra).
 - 3 - Os dados de populações urbanas para os anos de 1970, 1980, 1991, 1996 e 2000 são provenientes dos respectivos censos, e no caso específico de 1996 da contagem populacional, realizados pelo IBGE.
 - 4 - Localidade de Frade, hoje na condição de distrito, no censo de 2000 pertencia ao distrito de Glicério.

Fonte: FGV (2004,p.57).

A área da Bacia terá um aumento de população de quase 50% em 15 anos, o que provocará previsíveis impactos ambientais, se nada for feito, decorrentes da maior demanda por recursos naturais, da maior produção de lixo e da maior ocupação do solo. Esta situação já vem provocando um acirramento dos conflitos e a necessidade crescente de seus cidadãos se organizarem para a luta em defesa de seus interesses, legitimados por aqueles que são os direitos dos cidadãos previstos constitucionalmente, tais como o acesso ao saneamento básico e um meio ambiente equilibrado e saudável.

3.2 O estado das águas e os tipos de uso dos solos da Bacia do Rio Macaé

Existem poucas informações sistematizadas e integradas sobre a rede de monitoramento hidrometeorológico da Bacia do Rio Macaé, deficiente²⁰, diante da sua importância e necessidade em virtude da abrangência da área por ela drenada e das grandes variações nas vazões dos cursos d'água, conforme a época do ano, segundo as condições climáticas. Estas variações podem afetar o abastecimento humano e a captação para o desenvolvimento de atividades econômicas, como a irrigação das lavouras ou o abastecimento industrial. Por exemplo, em períodos de estiagens rigorosas, as captações da CEDAE e da Petrobrás, nas margens do Rio Macaé, têm problemas operacionais devido à redução acentuada do nível de água e precisam ser transferidas para o centro do rio, mais profundo. Por outro lado, na época das cheias, nas áreas de planícies costeiras e junto à foz ocorrem constantes inundações, agravadas pelo trecho retificado do Rio Macaé.

Nas proximidades de sua foz, junto ao Oceano Atlântico, o Rio Macaé apresenta uma vazão média estimada em 30m³/s, correspondendo a uma contribuição específica média aproximada de 17 l / s /km²²¹. No entanto, em períodos de estiagem, sua vazão pode cair a menos de um terço disso (FGV, 2004), fazendo, por exemplo, necessário o deslocamento do ponto de captação de água da Petrobrás, da margem para o centro do seu leito.

De acordo com a extinta FEEMA, o Rio Macaé pode ser considerado Classe 2²², desta maneira, “suas águas destinam-se: a) ao abastecimento doméstico após

²⁰ Sobre a rede de monitoramento hidrometeorológico da Bacia do Rio Macaé, ver REGO (2008b).

²¹ Dados obtidos no site da FEEMA: www.feema.gov.rj.br, acesso em 10/08/2008.

²² Uma inovação da Política Nacional dos Recursos Hídricos (PNRH), que será abordada adiante, foi a priorização dos usos múltiplos da água, em detrimento dos usos setorializados. Cada uso da água requer uma

tratamento convencional; b) à proteção das comunidades aquáticas; c) à recreação de contato primário (natação, esqui aquático e mergulho); d) à irrigação de hortaliças e de plantas frutíferas; e) à criação natural e/ou intensiva (aquicultura) de espécies destinadas à alimentação humana” (FGV, 2004, p.11). No entanto, estes usos podem ficar comprometidos com a degradação da qualidade e da quantidade dos recursos hídricos da Bacia, devido às fortes pressões antrópicas lá existentes.

Pinheiro (2009), visando subsidiar a construção dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos da Bacia do rio Macaé, analisou amostras de água coletadas em doze pontos, ao longo do curso do rio, segundo parâmetros relativos à temperatura, turbidez, resíduo sólido total, pH, condutividade, oxigênio dissolvido, DBO, cloro livre e cloro total, fósforo total, nitrogênio (nitrato, nitrito e amoniacal), coliformes totais e *Escherichia coli*. Ela constatou que a qualidade das águas do Rio Macaé pode ser considerada boa, de forma geral, exceto nos pontos próximos às localidades de Lumiar e de Barra do Sana, e na região da foz do rio, com grande concentração urbana. Além disso, o período de coleta interferiu nos dados de qualidade, pois as melhores condições de qualidade foram encontradas durante a campanha no período seco.

A pesquisadora constatou que os esgotos domésticos são o principal fator de poluição das águas do Rio Macaé e que as altas taxas encontradas de *Escherichia Coli* – único indicador que garante haver contaminação exclusivamente fecal – é o parâmetro crítico na bacia. Estas taxas decorrem da inexistência de sistemas adequados de saneamento básico, que garantam a coleta e o tratamento do lixo, o tratamento de água, a coleta e o tratamento de esgotos, e expressam o potencial do corpo hídrico na transmissão de doenças, como febre tifóide, cólera, salmonelose, shigelose e outras gastroenterites, poliomielite, hepatite A, verminoses, amebíase e giardíase, causadores de epidemias e da mortalidade infantil.

Estudos da FGV (2004) revelam que as oito localidades urbanas da Bacia, nos municípios de Macaé e de Nova Friburgo, apresentam índices de atendimento em abastecimento de água em torno de 89,45%, com consumos médios "per capita" da ordem de 275 l/hab/dia; sem contar com a sede municipal de Macaé, o índice de

qualidade própria, com limites e/ou condições que devem ser respeitados. Desta maneira, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) – órgão responsável por estabelecer normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado – classificou as águas de acordo com seu destino de uso, conforme Resolução CONAMA n. 357/05 (BRASIL, 2005), que adota nove classes para águas doces, salobras e salinas do território nacional e que estão relacionadas à sua qualidade.

atendimento passa a ser de 77,65% (FGV, 2004, p.74), revelando a precariedade do sistema de abastecimento de água, na zona rural, feito muitas vezes, por poços e nascentes contaminados, que não recebem nenhum tipo de tratamento.

Em relação ao esgotamento sanitário, os índices de atendimento das populações urbanas com rede coletora de esgoto são de 77,23% e apenas 43,79% destas contam com o tratamento de seus efluentes domésticos. Além disso, o nível de eficiência do tratamento é baixo, resultando em grandes quantidades de cargas remanescentes de DBO e coliformes fecais lançadas diariamente nos cursos d'água da bacia (Idem, p.76). Assim, os mananciais abastecedores destas localidades encontram-se crescentemente poluídos, as calhas dos rios estão assoreadas e há redução das vazões mínimas (Ibd., p.114). A falta ou pequena cobertura por eficientes sistemas de esgotamento sanitário e adequado tratamento dos esgotos acarreta lançamentos "in natura" nos corpos d'água e em galerias de águas pluviais, provocando intensa poluição dos córregos que atravessam as localidades.

A insatisfatória situação do saneamento básico na Bacia fica evidenciada pelas tabelas abaixo, que revelam a precariedade do sistema de abastecimento de água, bem como a inexistência de rede coletora e de tratamento de esgotos na enorme maioria das localidades urbanas nela presentes; situação que certamente se repete nas áreas rurais.

Tabela 2 – Situação Atual dos Sistemas de Abastecimento de Água na Bacia Hidrográfica do Rio Macaé

Situação Atual dos Sistemas de Abastecimento de Água

Município	Distrito	Manancial	Tipo de Tratamento	Capacidade produção (l/s)	Índice de Atendim. (%)	Número		Extensão de Rede (km)	Tipo de Abastec.
						Ligações (un.)	Economias (un.)		
Carapebus	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cas. de Abreu	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Conc. de Macabu	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Macaé	Cach. de Macaé	Superficial	não tem	sem inform.	5	sem inform.	sem inform.	sem inform.	Contínuo
	Córrego do Ouro	Superficial	não tem	sem inform.	75	sem inform.	sem inform.	sem inform.	Contínuo
	Glicério	Superficial	Desinfecção	18,00	75	320	350	sem inform.	Contínuo
	Sana	Superficial	não tem	2,80	5	sem inform.	sem inform.	sem inform.	Contínuo
	Macaé	Superficial	Convencional	360,00	90	21.878	31.483	266,00	Intermitente
Nova Friburgo	Lumiar	Superficial	Filtr. Rápida	10,00	100	582	638	9,00	Contínuo
	S. Pedro da Serra	Superficial	Filtr. Rápida	10,00	100	542	605	6,00	Contínuo
Rio das Ostras	-	-	-	-	-	-	-	-	-

- Observações:
- 1 - A bacia hidrográfica do rio Macaé não abrange distritos dos municípios de Carapebus, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu e Rio das Ostras.
 - 2 - Informações das Concessionárias dos Sistemas Locais e do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS.
 - 3 - Para os distritos de Cachoeiros de Macaé, Córrego do Ouro e Sana os índices de atendimento foram obtidos a partir informações do Censo 2000, tendo em vista a ausência de dados por parte da EMHUSA.

Índice médio ponderado de atendimento dos sist. de abastecimento de água = 89,45%

Índice médio ponderado de atendimento dos sist. de abastecimento de água excluindo o distrito sede de Macaé = 77,65%

Fonte: FGV (2004, p.116)

Em 2008, pesquisadores da UFFRJ apresentaram à comunidade do Sana, na Casa de Cultura Emilio Gatto, os resultados de uma pesquisa sobre a qualidade da água consumida pela população local, que constataram que a água está contaminada e não sofre nenhum tipo de tratamento, colocando em risco a saúde de seus moradores. Em 2009, foi constatado que a água consumida na Escola Municipal do Sana estava contaminada, alarmando a população. A partir daí estão ocorrendo intensas discussões na comunidade e no Conselho Gestor da APA sobre a implantação de uma nova Estação de Tratamento de Água (ETA), substituindo os dois sistemas existentes, que foram construídos pela própria população e que somente armazenam e distribuem a água. A grande questão é relativa à cobrança da água, que atualmente não é realizada, mas se for construída uma ETA, certamente será cobrada taxa pelo serviço de tratamento e a população não deseja isso. Atualmente, a água está sendo clorada pela EMSANE, nova empresa

municipal de saneamento, que substituiu a anterior – Empresa Municipal de Habitação e Saneamento (EMHUSA).

Já em São Pedro da Serra, quando chove muito, o abastecimento de água é suspenso, pois como também não há nenhum depósito de reserva, na ETA da Empresa Águas de Nova Friburgo, a água fica muito barrenta e suja com a chuva, e não pode ser consumida. Ou seja, se chover muito tempo seguido, a população não é abastecida. Porém um dos problemas mais graves da Bacia do Macaé é o descaso com os esgotos, que crescentemente estão poluindo algumas das últimas águas limpas do estado. Esta situação pode afetar o desenvolvimento das atividades turísticas na região, cuja principal atração são os rios, poços e cachoeiras.

Tabela 3: Situação atual dos sistemas de esgotamento sanitário na Bacia Hidrográfica do Rio Macaé

Situação Atual dos Sistemas de Esgotamento Sanitário

Município	Distrito	DBO ₅ Ano 2000 (kg/dia)	Número		Rede coletora			Tratamento		
			Ligações (un.)	Economias (un.)	Tipo	Extensão (km)	Índ. Atend. (%)	Índ. Atend. (%)	Tipo	Capacidade (l/s)
Carapebus	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cas. de Abreu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Conc. de Macabu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Macaé	Cach. de Macaé	8,15	-	-	não tem	-	0	0	não tem	0,00
	Córrego do Ouro	100,49	-	-	não tem	-	0	0	não tem	0,00
	Glicério	72,58	320	350	Sep. Absol.	4,00	75	75	Eletrolítico	4,20
	Sana	18,58	-	-	não tem	-	0	0	não tem	0,00
	Macaé	6.604,58	19.582	28.198	Sep. Absol.	280,00	80	45	Lagoa facult.	220,00
Nova Friburgo	Luniar	59,29	-	-	não tem	-	0	0	não tem	0,00
	S. Pedro da Serra	48,11	-	-	não tem	-	0	0	não tem	0,00
Rio das Ostras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

- Observações:
- 1 - A bacia hidrográfica do rio Macaé não abrange distritos dos municípios de Carapebus, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu e Rio das Ostras.
 - 2 - Para a determinação da carga orgânica potencial, expressa em kg DBO₅ /d, utilizou-se o valor per capita de 54 g.hab/dia.
 - 3 - Informações das Concessionárias dos Sistemas Locais e do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS.

Índice médio ponderado de atendimento por rede coletora dos sist. de esg. sanitário = 77,23%

Índice médio ponderado de tratamento nos sistemas de esgotamento sanitário = 43,79%

Índ. médio ponderado de atend. por rede coletora dos sist. de esg. Sanitário, exclusive Macaé sede = 17,72%

Índ. médio ponderado de tratamento nos sist. de esgotamento sanitário, exclusive Macaé sede = 17,72%

Fonte: FGV (2004, p.117).

No Sana, em 2008, foi inaugurada pela então existente EMHUSA, uma estação de tratamento de esgotos (ETE), que ainda não conseguiu funcionar satisfatoriamente e é um ponto de pauta recorrente nas reuniões do Sanapa (Conselho Gestor da APA do Sana), porque o Rio Sana vem sofrendo com despejos de esgotos em quantidade maior do que antes da implantação da estação. Aqui está um bom exemplo da inoperância do Poder Público, que consegue investir grandes recursos e realizar obras que não cumprem com suas funções, demonstrando no mínimo pouco cuidado na gestão da coisa pública. A ineficácia da ETE do Sana foi verificada pelas análises realizadas por Pinheiro (2009), que constataram uma sensível degradação da qualidade das águas do Rio Macaé após o seu encontro com o Rio Sana. Mas nem precisava de análises, pois o mau cheiro exalado, frequentemente, pelas águas do Rio Sana, após passar pela ETE, a partir da sua entrada em funcionamento, revela que algo não está funcionando bem. Este também vem sendo um dos temas mais debatidos nas reuniões do Sanapa, pois é uma evidente afronta aos direitos dos moradores do Sana, que reclamam não ter podido participar do processo de escolha e implantação do sistema adotado, e foco de suas principais reivindicações atualmente.

Já nas localidades de Lumiar e São Pedro da Serra, não há nenhum tipo de tratamento. Há uma rede coletora de águas pluviais e esgotos, que atravessa as áreas urbanas e despeja os resíduos recolhidos diretamente no rio; alguns imóveis têm fossas, mas muitas foram construídas de forma inadequada e apresentam problemas, pois os solos, principalmente nos vales e pequenas várzeas são muito úmidos, ocorrendo contaminação dos lençóis freáticos. Até o prédio construído pela Prefeitura, na praça central da cidade, para funcionar o Centro de Turismo despeja resíduos no rio. No entanto, não há grande mobilização comunitária reclamando desta situação, agravada por um contrato feito entre a PMNF e a Companhia de Águas e Esgotos de Nova Friburgo (CAENF), que estabelece o prazo de 2012, para implantação da rede de esgotos no município.

A precariedade do sistema de coleta e tratamento de esgotos não é exclusividade da Bacia do Macaé, mas é um padrão que se repete em praticamente todo o país, diante da omissão do Poder Público. Diante desse quadro desolador, a Lei n. 11.445/2007 institui a necessidade do Pacto Nacional pelo Saneamento Básico e estabeleceu diretrizes nacionais para promover a universalização dos sistemas de tratamento e distribuição de água, de coleta e de tratamento de esgoto,

de manejo de resíduos sólidos e manejo das águas pluviais, sem considerar a classe social, a capacidade de pagamento, garantindo qualidade e inclusão social, contribuindo para superar as desigualdades sociais e regionais, destacando as desigualdades de gênero e étnico-raciais.

O documento procura apresentar uma visão integrada das políticas públicas de saúde, de meio ambiente, de saneamento e de habitação de interesse social, enfocando questões relativas à urbanização, à regularização fundiária e integração de favelas e assentamentos precários, à redução e erradicação de áreas de risco; ao transporte, trânsito e acessibilidade.

O Brasil também assinou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas, sendo uma de suas metas até o ano de 2015 a redução pela metade da proporção de pessoas sem acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário. No entanto, a legislação é bem diferente da realidade. Na Bacia do Macaé, como já foi visto acima, a questão do saneamento básico é prioritária.

Conforme pode ser observado no mapa e na tabela abaixo, os tipos preponderantes de cobertura dos solos na Bacia do Rio Macaé são as matas (mais de 50%) e as pastagens (cerca de 45%); as áreas urbanas existentes ainda são relativamente pequenas (somente 1,3% do território da Bacia), mas exercem fortes pressões ambientais, como já foi mencionado.

TABELA 4: Tipos de usos do solo na Bacia Hidrográfica do Rio Macaé

Classe	% da bacia	Área (km ²)
Mata	50,51	891,82
Mata Ciliar	0,27	4,73
Reflorestamento	0,06	1,12
Pastagem	38,43	678,53
Pastagem em Várzea	7,74	136,74
Agricultura	0,82	14,52
Solo Exposto	0,20	3,57
Água	0,34	6,03
Afloramento de Rocha	0,13	2,22
Extração de Areia	0,01	0,10
Urbano	1,31	23,12
Vegetação de Restinga	0,18	3,13
Total	100	1.765,63

Fonte: FGV(2004, p.51)

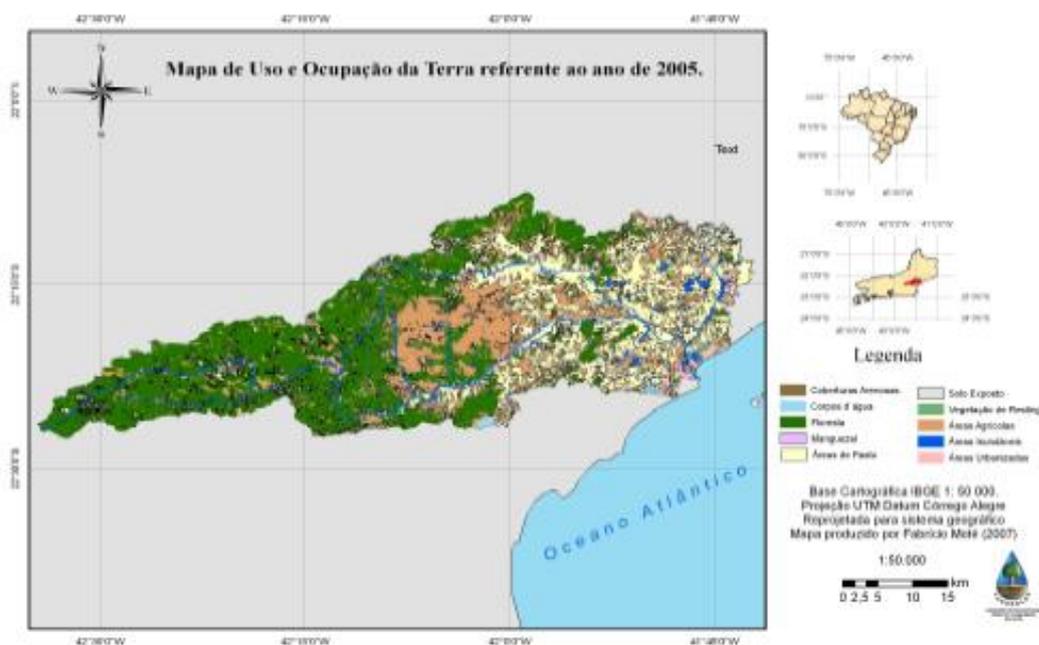


Figura 13 - Mapa temático de uso e ocupação da terra da bacia hidrográfica do Rio Macaé em 2005 (MOTÉ, 2008).

FIGURA 5: Mapa de uso e ocupação do solo da Bacia Hidrográfica do Rio Macaé -2005
 Fonte: Pinheiro (2009)

Na área serrana da Bacia, predominantemente coberta por campos de altitude e florestas, as terras são frágeis, suscetíveis aos processos erosivos e estão ameaçadas pela exploração agropecuária e pela ocupação urbana descontrolada. Em sua maior parte encontra-se ocupada por pastagens e nas áreas mais íngremes, por alguns remanescentes de Mata Atlântica. Nas áreas de tabuleiro, mais a nordeste, existem plantações de cana-de-açúcar.

A variação da profundidade dos solos que distribuem-se nas áreas limites da Região Serrana, nas áreas de encosta da Serra do Mar e nos morros isolados na parte mais central da Bacia, influi nos processos erosivos. A variação da sua profundidade em relação à maior ou menor proximidade da rocha matriz, torna esses solos extremamente suscetíveis aos processos erosivos, quando desmatados. Frequentemente as localidades, como Lumiar, São Pedro e Sana, ficam isoladas devido a desmoronamentos, provocados pelas fortes chuvas, geralmente, no verão, que destroem as estradas, construídas nas encostas, sem drenagem adequada das águas nem preocupação ambiental, acarretando grandes transtornos para a vida de suas populações. Devido a desabamentos provocados por fortes chuvas, a rodovia Serra Mar, em 2005 e em 2009, ficou interditada em certos pontos, durante meses, provocando crise nas economias locais, pois sem estrada não chegam os turistas nem são escoados os produtos agrícolas, além de ter ocorrido desabastecimento de alguns produtos essenciais, como o gás, e falta de energia elétrica e de serviços de telefonia, deixando algumas localidades em relativo isolamento por alguns dias. Sensação muito estranha em época de globalização e grande progresso técnico-científico no campo das comunicações e dos transportes, que “aproximou o mundo”. Estes eventos provocaram forte mobilização comunitária para pressionar o Poder Público, estadual e municipal, unindo os diferentes grupos de moradores em defesa do seu “direito de ir e vir” .

2.3 O Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) dos Rios Macaé e das Ostras

Na sociedade contemporânea globalizada, diante da relativa escassez dos recursos hídricos, fundamentais para a existência da vida e para o desenvolvimento das atividades econômicas, a água foi transformada de “recurso natural” em bem econômico. Ela tornou-se uma mercadoria, um recurso limitado, cujo uso deve ser

valorado e regulamentado legalmente, de forma a evitar conflitos referentes aos diferentes interesses envolvidos na sua utilização ou a estabelecer instrumentos para a mediação e encaminhamento destes conflitos decorrentes da sua escassez ou dos seus usos múltiplos. Diante disso, sobretudo na última década, a edição de várias leis e ordenamentos sobre os usos dos recursos hídricos vem procurando regulamentá-los e controlá-los, com intensos efeitos na região estudada, reconhecida por todos os atores envolvidos em sua gestão como grande produtora de água de boa qualidade. Inclusive, a criação das APAs enfocadas destinou-se a proteger as nascentes do Macaé. O CBH Macaé e das Ostras foi um dos órgãos criados neste processo, destinado a promover a gestão descentralizada, democrática e participativa dos recursos hídricos e sua atuação é bem reveladora dos limites, dificuldades e potencialidades desta proposta de gestão baseada em mecanismos de democracia participativa, conforme define Bordenave²³ (1994).

No Brasil, a primeira medida para disciplinar a exploração dos recursos hídricos foi a instituição do Código das Águas, em 1934, alterado pela Constituição Federal de 1988, principalmente, pela extinção do domínio privado das águas. Atualmente, a Lei 9.433/1997, a chamada “Lei das Águas”, que instituiu a Política Nacional dos Recursos Hídricos (PNRH) e a estrutura jurídico-administrativa do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, estabelece que os recursos hídricos são de domínio público e sua gestão é atribuição do governo estadual, no caso dos rios estaduais e municipais, ou federal, no caso dos rios que atravessam mais de um estado da federação. A bacia hidrográfica tornou-se unidade de planejamento, gerida pelos comitês de bacias hidrográficas (CBHs), seguindo uma nova lógica no planejamento e na gestão dos recursos hídricos, pois os CBHs incluem a participação paritária, no processo de tomada de decisões, de representantes do Poder Público, da sociedade civil organizada e dos usuários dos municípios drenados pela bacia, integrando os múltiplos atores e interesses envolvidos. Antes, não havia políticas públicas integradas e eficientes para o manejo dos recursos hídricos, que era feito de forma isolada por municípios e estados, dificultando o planejamento articulado da captação, distribuição e do tratamento da

²³ Segundo Bordenave (1994, p.17), a participação na democracia liberal, representativa, gera o “político profissional”, e despolitiza os demais cidadãos. Já numa democracia participativa, as instituições estariam organizadas para proporcionar a participação efetiva de todos os cidadãos “na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa” (Ibd., p.25).

água. Atualmente, a legislação ambiental insere a proteção dos recursos hídricos em diferentes instrumentos, além daqueles criados especificamente com esse fim²⁴.

No Estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 3.539/99, coerente com a legislação federal, estabeleceu a Política Estadual dos Recursos Hídricos, sustentada nos princípios do valor econômico da água, vista como um bem público, finito e vulnerável, e o Sistema Estadual dos Recursos Hídricos (SERHI), com a seguinte estrutura:

- ✓ Conselho Estadual dos Recursos Hídricos (CERHI): organismo político supervisor, normatizador e regulador do Sistema.
- ✓ Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI): composto por recursos oriundos de multas a crimes ambientais, da cobrança pela outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio estadual e da compensação pelo aproveitamento hidrelétrico do território estadual. Esses recursos devem ser destinados ao financiamento da proteção de mananciais ou aquíferos, do monitoramento da qualidade da água e da capacitação de pessoal em gerenciamento de recursos hídricos. Organizado em subcontas, o fundo permite a gestão autônoma dos recursos em cada região hidrográfica.
- ✓ Agências de água: são as entidades executivas dos CBHs; com personalidade jurídica própria, autonomias financeira e administrativa. São responsáveis pela atualização do balanço hídrico, da disponibilidade de água e do cadastro de usuários, além da operacionalização da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, mediante delegação. Sua criação é proposta ao CERHI pelos Comitês.
- ✓ Organismos dos poderes públicos federal, estadual e municipais envolvidos com a gestão dos recursos hídricos. A SERLA era o órgão gestor dos recursos hídricos no estado e, pela Lei 4.249/2003, possuía amplos poderes relativos ao planejamento, fiscalização, outorga e cobrança dos recursos hídricos; o presidente da SERLA era o presidente do FUNDRHI. Atualmente, estas atribuições são responsabilidade do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), que possui uma Diretoria de Recursos Hídricos.
- ✓ CBH como o principal fórum de discussão e decisão no âmbito de cada bacia hidrográfica, articulador dos múltiplos atores envolvidos. Antes da criação dos CBHs,

²⁴ Tais como: a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981); o Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) ; a lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/1998); a Lei 9.985/2000 – que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a Lei 9.795/99, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental.

o gerenciamento da água era feito de forma isolada por municípios e estados, o que dificultava o planejamento articulado da sua captação, distribuição e tratamento; não havia políticas públicas integradas e eficientes para o manejo dos recursos hídricos. No Estado do Rio, a organização de comitês de bacia tem tido grande impulso; a partir da promulgação da Lei 3.239/99; já foram implantados oito CBHs: o Comitê Guandu (em 2002); Comitê Macaé e das Ostras (2003); Comitê Lagos São João (2004); Comitê Piabanha (2005); Comitê da Baía de Guanabara (2005); Comitê Dois Rios (2008); Comitê Médio Paraíba do Sul (2008), Comitê Itabapoana (2009). Atualmente o governo trabalha no sentido de estimular a formação de outros CBHs.

A Bacia do Rio Macaé foi uma das primeiras no Estado do Rio de Janeiro a iniciar a implementação do sistema integrado e descentralizado de gestão dos recursos hídricos, proposto pela Legislação. A necessidade de água de qualidade para sustentação das atividades econômicas petrolíferas e a degradação do Rio Macaé estimularam a organização política do movimento ambientalista no processo de formação do Consórcio de Municípios da Macrorregião Ambiental (MRA-5)²⁵, do Pró-Comitê e do Comitê da Bacia do Rio Macaé, que foi instituído oficialmente em 2003.

O processo de implementação da nova política de gestão dos recursos hídricos do estado baseou-se na instituição de consórcios intermunicipais, como ocorreu na Bacia do Rio Macaé, diferentemente do resto do Brasil, iniciado com a formação dos CBHs. O processo de criação do CBH Macaé e das Ostras foi deflagrado, em 2001, com a formação da Comissão Pró-Comitê de Bacias Hidrográficas dos Rios Macaé, Imboassica e da Lagoa de Imboassica. Na parte baixa da Bacia, já havia, então, grande interesse pela manutenção da qualidade e da quantidade dos recursos hídricos, por parte das grandes empresas, e preocupação, por parte do movimento ambientalista, com a ocupação urbana

²⁵ Em 2000, a então Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMADS), dividiu o território do Estado do Rio de Janeiro em sete Macrorregiões Ambientais (MRA), levando em conta critérios técnico-ambientais, administrativos e políticos, que foram oficializadas pelo Decreto Estadual nº 26.058 / 2000. As macrorregiões foram consideradas unidades básicas de planejamento e intervenção da gestão ambiental, e abrangem uma parte terrestre, com uma ou mais bacias hidrográficas, e outra marinha, que engloba a zona costeira, incluindo baías, enseadas, praias, ilhas, costões rochosos, mangues e uma faixa de mar aberto, com largura definida de acordo com critérios estabelecidos no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. A gestão da MRA é realizada por consórcios intermunicipais, compostos pelas prefeituras dos municípios na área de abrangência da sua região.

A Macrorregião Ambiental 5 incluiu 4 bacias hidrográficas: bacia hidrográfica da Lagoa de Imboassica; □ bacia hidrográfica do Rio Macaé; □ bacia hidrográfica da Lagoa Feia e □ microbacias das pequenas e médias lagoas.

descontrolada da foz do Rio Macaé e a contaminação da Lagoa de Imboassica com efluentes domésticos e industriais.

Já no Alto Macaé, houve intensa luta, em 2001, desenvolvida pelo Movimento de Defesa do Rio Macaé, diante do projeto de construção de 30 pequenas centrais hidrelétricas (PCH) previstas, que foi suspenso diante da intensa mobilização de entidades e das populações que seriam atingidas pela sua instalação. Na então Escola Estadual Carlos Maria Marchon, em Lumiar, ocorreu uma reunião, da qual participei, que reuniu cerca de 50 pessoas e representantes de entidades locais, revelando a combatitividade das populações afetadas pelo projeto. Segundo Amador (2003), estas PCH foram pensadas no contexto da crise energética que o país sofria, porém, teriam pequeno potencial de geração de energia, apesar de seus impactos ambientais poderem ser comparados àqueles causados pelas grandes barragens, pois afetariam uma região de grande importância, em termos de biodiversidade e de geodiversidade, e com grande potencial para o desenvolvimento do ecoturismo.

Outro momento importante de mobilização e luta no Alto Macaé, de que também participei, foi por ocasião do Seminário de Consulta à Comunidade sobre a Pavimentação da Estrada Serra Mar, também realizado, em agosto de 2002, no CE Carlos Maria Marchon, quando mais de 100 pessoas, entre moradores, visitantes, proprietários, ambientalistas, empresários do turismo, agricultores e lideranças comunitárias, diante da iminência do asfalto da rodovia RJ-142, reivindicaram que a estrada fosse uma 'estrada parque', com características que preservassem a "manutenção do patrimônio ambiental", cuja gestão seria realizada por um comitê formado por entidades comunitárias, ambientalistas e os órgãos públicos. Na época, o governo acatou as sugestões e mostrou um projeto que correspondia a essas características, mas não foi o que acabou sendo implantado.

Assim, a criação do CBH Macaé e das Ostras foi fruto de uma significativa participação de entidades comunitárias e ONGs, de todas as áreas da Bacia, em que o Consórcio MRA 5 teve importante papel articulador. O Comitê foi instituído, em 2003, com a publicação do Decreto Estadual nº 34.243/03, sendo denominado inicialmente Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Macaé, Imboassica e da Lagoa de Imboassica, como um órgão colegiado, com atribuições normativas, deliberativas e consultivas, de nível regional, integrante do Sistema Estadual dos Recursos Hídricos (SERHI). Sua denominação foi alterada para Comitê das Bacias

Hidrográficas dos Rios Macaé e das Ostras, Imboassica e da Lagoa de Imboassica (CBH – Macaé e das Ostras), quando assumiu a gestão da Bacia do Rio das Ostras, durante a reunião itinerante do CERHI, realizada em Quissamã, em novembro de 2006, devido à nova subdivisão do território do Rio de Janeiro em Regiões Hidrográficas, definidas pelas características geopolíticas e pelas bacias hidrográficas. O objetivo do governo estadual, ao adotar essa nova divisão do território, foi otimizar a aplicação dos recursos financeiros arrecadados com a cobrança pelo uso da água em cada região. Ela estabelece que a área de atuação dos Comitês de Bacias Hidrográficas estaduais seja coincidente com a área da respectiva Região Hidrográfica. Essa divisão do estado foi acrescentada à divisão já existente em macrorregiões ambientais, gerando, às vezes, conflitos institucionais, que podem dificultar a gestão integrada dos recursos hídricos.

O Consórcio MRA-5 exerce o papel de “Agência de Águas” do CBH Macaé e das Ostras, tornando-se sua Secretaria Executiva, em julho de 2008, segundo delegação da Plenária, de maneira a viabilizar institucionalmente a utilização das verbas obtidas pela cobrança da água, no âmbito da Bacia. A cobrança pelos usos dos recursos hídricos é um dos principais instrumentos da PERHI e um dos fatores que vem provocando maior necessidade de organização dos representantes da sociedade civil e dos usuários contra o poder centralizador do governo estadual, que recolhe os recursos, mas não viabiliza o seu repasse para os CBHs. Segundo o discurso oficial, além de arrecadar verbas para financiar projetos e obras, a cobrança tem por objetivo a racionalização do uso da água. Ela aplica-se à captação direta de água bruta, ao consumo e ao lançamento de efluentes nos corpos hídricos, de acordo com os usos declarados e consolidados legalmente.

O Rio de Janeiro regulamentou o instrumento de cobrança pelo uso da água, concedido pela outorga²⁶, por meio da Lei n. 4.247/2003. A implantação do instrumento de cobrança iniciada, em 2004, pelo órgão gestor estadual foi

²⁶ A outorga do direito de uso dos recursos hídricos: autorização concedida pelo poder público, através de seu órgão responsável, aos usuários públicos ou privados; pretende garantir a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos e o efetivo exercício do direito de acesso à água, evitando conflitos entre setores usuários ou impactos ambientais. Entretanto, as decisões quanto à outorga também envolvem os órgãos deliberativos do sistema de gestão de recursos hídricos (Conselhos e Comitês), as agências de bacia, quando instituídas, e outras entidades, como os órgãos ambientais. A implantação e operacionalização do regime de outorga de direito de uso de recursos hídricos respalda-se em regulamentos legais e em bases técnicas, das quais os instrumentos de monitoramento hidrometeorológicos são fornecedores de informações essenciais para o planejamento integrado da Bacia, de forma a garantir a continuidade da oferta dos recursos hídricos, bem como o controle de sua qualidade. Atualmente a regulamentação da outorga do uso da água é definida pela Portaria SERLA n. 567/2007, na qual são estabelecidos os procedimentos técnicos e administrativos para emissão de outorga pelo INEA.

contestada por diversos CBHs, pois modificava as destinações dos recursos obtidos. Segundo Portela e Braga (2007), a legislação elaborada, durante o governo de Rosinha Garotinho, contrariou o espírito da lei federal, pois centralizou o poder nas mãos da SERLA e do Poder Executivo estadual; estabeleceu um mecanismo de retenção dos recursos da cobrança, que se transformou num instrumento de arrecadação, e não de gestão, usado para manter a instituição e financiar a implementação da Política Estadual dos Recursos Hídricos. Onde não havia Comitê formado, a SERLA aplicava diretamente as verbas em ações de conservação dos recursos hídricos, mediante aprovação do CERHI; ou seja, ao órgão gestor não interessava acelerar o processo de formação e de implantação do funcionamento dos Comitês. Assim, o governo do estado não precisava investir recursos próprios na Política de Recursos Hídricos, mas, sim, aplicava aqueles originados da cobrança, de multas ou de compensações ambientais. Além disso, dissociava a cobrança das diretrizes dos planos de recursos hídricos e reduzia a menos de 50% o montante a ser aplicado na bacia de origem.

Após muitas reclamações das organizações da sociedade civil e dos usuários, esta legislação foi alterada pela Lei 5.234/2008, que estabelece que os recursos financeiros arrecadados em rios de domínio estadual são recolhidos ao FUNDRHI, dos quais 90% devem ser aplicados na bacia hidrográfica arrecadadora e 10% devem ser aplicados no órgão gestor, atualmente, o INEA. Durante o ano de 2009, estudou-se a melhor forma do repasse dos recursos do FUNDRHI para os CBHs, através das agências de água.

Em dezembro de 2009, finalmente, a Assembléia Legislativa fluminense aprovou o projeto de Lei 2.582/09, que concede permissão ao INEA – órgão gestor e executor da Política Estadual de Recursos Hídricos – para firmar contratos com entidades sem fins lucrativos, destinadas a desempenhar as funções de agências de água estaduais; os contratos obedecerão a um plano de metas e terão prazo predeterminado. Esta Lei significa um passo importante no processo de implementação da PERH, pois soluciona o problema de repasse dos recursos da cobrança pelo uso da água retidos no FUNDRHI, para os CBHs e abre novas perspectivas para a sua atuação e para a preservação ambiental, pois eles vão

finalmente poder aplicar esses recursos em projetos voltados para a recuperação e a proteção dos mananciais²⁷.

Os seguintes órgãos compõem o CBH Macaé e das Ostras: Plenária (27 membros titulares e 27 suplentes, com direito a voto, sendo 1/3 de representantes dos usuários das águas das bacias, 1/3 (um terço) de representantes da sociedade civil e 1/3 (um terço) de representantes do poder público, federal, estadual e municipal); Diretório Colegiado, com três membros titulares e três suplentes; Secretário Geral; Câmaras Técnicas (Assuntos Legais e Institucionais; Instrumentos de Gestão; Análise de Projetos, Ciência e Tecnologia. Lagoa de Imboassica e Educação Ambiental).

O Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos (CEFET-CAMPOS, 2007), coordenador da Câmara Técnica de Instrumentos de Gestão do CBH Macaé e das Ostras, promoveu, em outubro de 2007, o I Seminário Regional sobre Gestão de Recursos Hídricos nas Regiões Hidrográficas das Bacias dos Rios Macaé, das Ostras, Lagoas Costeiras do Norte-Fluminense e da Foz do Rio Paraíba do Sul – Sustentabilidade e Controle Social e a Oficina para Construção Coletiva de Planos de Bacia, organizada em parceria com o Consórcio MRA-5, quando foi construído, de forma participativa, pelos integrantes da Plenária e do Diretório Colegiado do CBH Macaé e das Ostras, o Termo de Referência para elaboração do Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Macaé. Foi uma experiência muito rica, da qual participei enquanto representante da AAEJMC, num encontro financiado pela Petrobrás, empresa que está “adotando” o Rio Macaé, diretamente interessada em preservar a quantidade e a qualidade de suas águas, insumo fundamental do processo produtivo da indústria petrolífera.

Em reunião da Plenária, o Secretário Executivo do CBH mencionou a necessidade da realização de um encontro para elaborar o Termo de Referência, com bastante tempo e condições adequadas. Segundo ele, era necessário “se

²⁷Uma das questões relacionadas à cobrança da água no estado do RJ era que a CEDAE, uma das principais usuárias, não pagava pelo uso dos recursos hídricos. Mas, em dezembro de 2009, foi oficializado o “Acordo entre a Cedae e o Inea para a Gestão dos Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro”, que garante o repasse de recursos financeiros pela utilização dos recursos hídricos do Rio de Janeiro, fornecendo verbas expressivas para a implementação das ações da política ambiental fluminense e financiando os comitês de bacia. Estima-se que haverá um repasse anual de cerca de R\$ 20 milhões ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDHRI), a partir de 2010. A Cedae se tornará a empresa que mais transfere verbas pelo uso de recursos hídricos no país. Segundo o Pacto do Saneamento, no mínimo 70% desse montante deverão ser aplicados na coleta e tratamento de efluentes urbanos, até que se atinja 80% do esgoto coletado e tratado na respectiva região hidrográfica..

enfurnar num lugar, para estreitar os laços, aprofundar o diálogo e estabelecer um certo consenso para que o Plano de Recursos Hídricos tivesse a cara do Comitê”.

Poucas vezes participei de um encontro tão democrático, em que representantes do Poder Público, dos usuários, como as grandes empresas e a Colônia de Pescadores Z-3, e da sociedade civil – representantes de ONGs, com nível superior, representante da Associação de Moradores de Rio Bonito de Cima, localidade agrícola, situada no Alto da Bacia, debateram intensivamente, durante três dias o estado dos Rios Macaé e das Ostras, e os aspectos que o Plano de Recursos Hídricos deveria contemplar para garantir a sustentabilidade das águas da Bacia. Esse encontro me mostrou ser possível o estabelecimento de fóruns em que os cidadãos autônomos, coletivamente, por relações horizontais, podem deliberar de forma responsável sobre o seu destino comum, baseados em instrumentos legais, no conhecimento técnico-científico e no saber popular tradicional, apesar de todas as diferenças sociais, econômicas, de linguagem, valores, conhecimentos e de interesses.

No entanto, na reunião do Comitê, ocorrida em julho de 2008, segundo “orientação” (ou imposição) do CERHI e da SERLA, para surpresa de todos, foi colocado que, enquanto não houvesse outro plano de bacia, o Plano Preliminar de Recursos Hídricos e de Controle das Cheias no meio urbano, elaborado pela FGV (2004)²⁸, seria o instrumento de gestão norteador para a aplicação dos recursos oriundos das verbas da cobrança. Essa medida desagradou aos integrantes da Plenária, que trabalharam na elaboração do Termo de Referência, pois sentiram que o documento, fruto do trabalho participativo, e incorporando os interesses dos diversos setores e atores da Bacia, estava sendo desprivilegiado em nome de um Plano, financiado por uma empresa transnacional, que privilegiava as áreas urbanas, mais populosas e com maior rentabilidade eleitoreira, em detrimento das rurais, e recomendava a realização de ações de engenharia nas partes baixas da Bacia, priorizadas pelo governo estadual, em detrimento de ações de recuperação das nascentes na Região Serrana e da faixa de proteção marginal, ao longo do

²⁸ Como medida compensatória aos processos de licenciamento ambiental de instalação da UTE Norte Fluminense, na cidade de Macaé. Em 2001, a SEMADUR, a SERLA e a UTE Norte Fluminense celebraram um convênio para implantar amplo plano de controle e recuperação ambiental da Bacia do Rio Macaé. Como fruto desse convênio foram elaborados, pelo Centro Internacional de Desenvolvimento Sustentável da FGV (2004), vários estudos financiados pela UTE, que resultaram num Plano Preliminar de Recursos Hídricos para a Bacia do Rio Macaé e num Plano de Controle de Cheias, visando subsidiar a estruturação do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos da bacia, ainda precário.

curso do rio. Como disse um membro da Plenária: “Enfiaram o Plano da FGV pela nossa goela abaixo”. Houve vários protestos, mas, no fim, todos tiveram que aceitar, pois parecia ser o único caminho possível para ter acesso aos recursos da cobrança retidos no FUNDRHI; só que, nem assim, os recursos foram repassados para o Comitê.

Essa situação demonstrou a dificuldade de órgãos, que, de certa forma, instituem espaços de “participação concedida”²⁹, romperem com o controle das regras do jogo efetivado pelos integrantes do Poder Público e dos riscos das práticas participativas neles desenvolvidas servirem como instrumento de legitimação de decisões e ações decorrentes das políticas públicas, que podem não corresponder ao que foi deliberado. Atualmente, a Petrobrás está firmando um convênio com o Consórcio MRA-5 para financiar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Macaé que, pelo menos, segundo fala do representante da Petrobrás, na reunião da Plenária, ocorrida em julho de 2009, deverá ser elaborado com base no Termo de Referência produzido coletivamente pelos membros do Comitê.

Desde o início de suas atividades, o CBH Macaé e das Ostras tem enfrentado fortes entraves oriundos de conflitos decorrentes da centralização promovida pelo governo do estado na SERLA e pela ausência dos governos municipais. Além disso, há diferenças nas possibilidades e facilidades de participação entre, por um lado, os representantes do Poder Público e dos grandes usuários, e, por outro, das organizações da sociedade civil, que geralmente participam do Comitê com base no trabalho voluntário, muitas vezes precisando deixar de cumprir com suas obrigações profissionais para poder participar das reuniões; ao contrário dos primeiros, que estão exercendo suas atividades profissionais ao freqüentarem as reuniões do Comitê. Uma das grandes conquistas dos componentes representantes da sociedade civil, destinada a viabilizar sua participação nas reuniões do CBH Macaé e das Ostras, foi o financiamento das despesas com transporte e alimentação, feito pelo Consórcio MRA-5, a partir de 2007.

O modelo de gestão de recursos hídricos por bacias hidrográficas adotado no Brasil foi inspirado na experiência da França, que possui um sistema unitário de governo, acarretando, aqui, segundo Portela e Braga (2007), conflitos federativos

²⁹ Segundo Bordenave, a participação concedida é “aquela provocada ou manipulada por agentes externos, para alcançar seus próprios objetivos, de acordo com a ideologia necessária para o exercício do projeto de direção-dominância da classe dominante” (1994, p.29).

que podem dificultar a implantação do processo de gestão descentralizada: conflitos verticais, entre as três esferas de governo – união, estados e municípios – e conflitos horizontais, entre governos da mesma esfera de poder e entre estes e as organizações da sociedade civil e as organizações empresariais. Segundo as autoras, dentre os conflitos horizontais existentes no CBH Macaé e das Ostras destacam-se os referentes aos múltiplos interesses em torno da água em espaços regionalizados determinados pelas características da bacia hidrográfica e pelos interesses econômicos. Para confirmar isso, posso citar como exemplo, um conflito de interesses em relação aos usos da terra na Bacia, evidenciado na Oficina para elaboração participativa do Termo de Referência, entre o representante da Petrobrás – interessado em fazer reservatórios, para garantir a oferta dos recursos hídricos para a empresa, durante o período de estiagem, no Alto da Bacia – e a representante da Associação de Moradores de Rio Bonito, localidade de pequenos produtores rurais da região serrana, no território da APA MC, que disse ser contra os reservatórios, que vão provocar “inundação das terras, que servem para plantar o sustento e não para ser alagadas”.

No Diretório Colegiado, os representantes do Alto da Bacia só conseguiram ocupar a suplência (Centro de Conservação da Natureza - CECNA e PMNF). Na Plenária, no setor de representantes dos usuários pode-se verificar a predominância das grandes empresas ligadas ao setor energético ou ao abastecimento de água, a maioria da parte baixa da Bacia, exceto a ex-CAENF e atual Águas de Nova Friburgo. Já na sociedade civil, há uma participação mais expressiva dos representantes do Alto e Médio curso da Bacia: um representante do Sana, a ONG Pequena Semente, fundamental para criação e implantação da APA do Sana; um do Alto da Bacia – AAEJMC, de São Pedro da Serra, também atuante na implantação e reestruturação do Conselho da APA MC e o CECNA, ONG ambientalista sediada na cidade de Nova Friburgo, uma das mais antigas do Brasil. Os demais são entidades que atuam em Rio das Ostras e Macaé.

Os representantes das Prefeituras muitas vezes não comparecem às reuniões do Comitê. A Prefeitura Municipal de Nova Friburgo, desde a criação do Comitê, compareceu a pouquíssimas reuniões, praticamente ignorando a existência do Comitê; ao contrário da Prefeitura de Macaé, que tem presença assídua, ainda mais que a maior parte da área da Bacia está no município. A mudança do governo municipal em 2008, abriu novas perspectivas, pois o atual prefeito de NF – Heródoto

Bento de Melo, em janeiro de 2009, como um de seus primeiros atos, pagou todos os débitos que a Prefeitura tinha com o Consórcio MRA-5 e assumiu a presidência do mesmo, no biênio 2009-2010, assim como a suplência do Diretório Colegiado do CBH Macaé e das Ostras. O Prefeito afirmou querer “ficar na história” por fazer de Nova Friburgo “uma cidade dentro de um parque”, conforme sua fala durante a reunião do MRA-5, em janeiro de 2009, ocorrida no prédio da Prefeitura de Nova Friburgo.

Acredito que a gestão ambiental integrada deve ser um processo contínuo e dinâmico, de caráter sistêmico, sustentado por conhecimentos científicos e tecnológicos, que orientam os processos de tomada de decisões, mas que estes também devem considerar os conhecimentos e os interesses das populações envolvidas e afetadas pelas decisões tomadas pelos detentores do poder político, orientados pelo saber científico. O planejamento do uso e do manejo dos ecossistemas e recursos hídricos deve considerar, além dos aspectos físicos, naturais, os aspectos históricos, culturais e tradicionais, bem como os conflitos entre os diversos interesses envolvidos no uso do espaço.

No caso do CBH Macaé e das Ostras, alguns obstáculos se apresentam para que ele se constitua um efetivo instrumento de consolidação do novo projeto de gestão democrática dos recursos hídricos previsto pela legislação, tais como o risco da priorização dos interesses ligados ao Baixo curso da Bacia, região mais populosa e de maior expressão política, e dos interesses dos grandes usuários – empresas dotadas de grande poder econômico. Além disso, a não aplicação efetiva da legislação, não instituindo todos os instrumentos de gestão estabelecidos, tais como a outorga, a cobrança, a elaboração dos Planos de Bacia e o repasse dos recursos da cobrança para ações e projetos destinados a garantir a sustentabilidade ambiental da Bacia. O CBH Macaé e das Ostras tem o desafio de concretizar seu papel de “Parlamento das Águas”, efetivamente democratizando o acesso e o controle dos recursos hídricos, mediando conflitos e evitando que interesses privados mais poderosos se sobreponham aos interesses coletivos, envolvidos na gestão do meio ambiente.

As águas são indispensáveis para a biodiversidade. Aí entramos no campo da política de implantação de áreas protegidas visando proteger a biodiversidade *in situ*, dentre as quais a criação de APAs é um dos instrumentos mais usados no Brasil hoje.

3 AS APAS ESTUDADAS ENQUANTO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DA MATA ATLÂNTICA

A análise das letras dos samba-enredos de blocos situados no território das APAs enfocadas, presentes na epígrafe deste trabalho, revela como a temática ambiental foi incorporada pelas populações residentes em seu território, no contexto do processo de “ambientalização” da sociedade. É possível perceber como o discurso local assumiu a visão da necessidade e da responsabilidade da proteção ambiental e como sua identidade agora passa pela valorização de aspectos, como seus rios e sua fauna e flora, pertencentes à Mata Atlântica, “*herdada dos ancestrais*”, junto com “*laranjeiras e mangueiras*”, características definidoras de seu lugar atual no contexto da sociedade brasileira e mundial.

Lopes (2006, p.34) propõe o neologismo “ambientalização” para expressar este processo pelo qual a problemática ambiental se tornou uma questão da agenda pública e nova fonte de legitimidade e de argumentação nos conflitos. É um neologismo como outros criados nas Ciências Sociais “para designar novos fenômenos ou novas percepções de fenômenos vistos da perspectiva de um processo” e expressos pelo sufixo comum “zação”³⁰. Segue, de um lado, o procedimento de Marx, que, no século XIX, criou os neologismos “industrialização” e “proletarização” para expressar os novos processos sociais por ele vislumbrados; e de outro lado, o de Elias com relação ao “processo civilizador”.

Segundo Lopes, o processo de “ambientalização” surge como uma reação ao processo de “devastação” da natureza; estas duas noções caracterizam “a ação de agentes e agências, o seu discurso e os dispositivos que disciplinam suas relações” (Ibd., p.50). O processo de ambientalização inclui tanto os grupos responsáveis pela “devastação” ambiental, quanto os que querem deter este processo e foi iniciado nos países desenvolvidos industrializados, afetados por acidentes industriais de amplas

³⁰ Que “(...) indicaria um processo histórico de construção de novos fenômenos, associado a um processo de interiorização pelas pessoas e pelos grupos sociais – e, no caso da “ambientalização”, dar-se-ia uma interiorização das diferentes facetas da questão pública do “meio ambiente”. Essa incorporação e essa naturalização de uma nova questão pública poderiam ser notadas pela transformação na forma e na linguagem de conflitos sociais e na sua institucionalização parcial”(LOPES, 2006, p.34).

proporções, apresentando grande “risco”, que se “internacionalizaram” (Ibd.; p.35), a partir dos anos 1960/70.

Lopes (Ibd.) identificou cinco fatores relacionados ao processo de ambientalização e suas manifestações:

1º – A partir dos anos 1970, o aumento da importância da esfera institucional relacionada ao meio ambiente, com a criação de órgãos, como a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), em 1973, ligada ao Ministério do Interior, e os órgãos ambientais estaduais, como a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEEMA), no Rio de Janeiro.

2º – A questão ambiental afetando a interiorização de novas práticas e gerando conflitos sociais locais, contra a poluição provocada por fábricas ou lixões, por exemplo.

3º - A Educação Ambiental como novo código de conduta individual e coletiva, desenvolvida formal e informalmente, fortemente influenciada pelos meios de comunicação de massa. Inclusive sendo regulamentada por meio de leis que estabelecem a Política Nacional e Estadual de Educação Ambiental e a sua inclusão nos Parâmetros Curriculares Nacionais, como um tema transversal, que deve ser abordado por todas as disciplinas, de forma interdisciplinar.

4º - A questão ambiental como nova fonte de legitimidade e de argumentação nos conflitos, em várias instâncias: novas áreas jurídicas, nas escolas, nas empresas, na sociedade civil, nos meios de comunicação.

5º – As novas políticas públicas, que assumem a proteção ambiental, estimuladas por financiamentos internacionais, de órgãos como o Banco Mundial, que também exigem o “envolvimento” e a participação popular para superar a ineficiência do controle estatal e propõem outras formas de organização do Estado, nos quadros do neoliberalismo.

Desta maneira, a ambientalização é um processo histórico, que vem acarretando “transformações no Estado, no comportamento das pessoas, no trabalho, na vida cotidiana e no lazer” (LOPES, 2006, p.36), como vem ocorrendo na região das APAs estudadas. Neste processo, diversos grupos vêm desempenhando importante papel, tais como profissionais e especialistas, que introduziram a temática ambiental nas políticas públicas e nas instituições de Estado, cientistas e acadêmicos, jornalistas, empreendedores e populações expostas aos “riscos” ambientais. Numa disputa entre significados e interesses provenientes de múltiplas

correntes culturais, a temática ambiental é inventada e relacionada às tradições específicas dos vários grupos e camadas sociais e ao histórico dos conflitos e movimentos pelos quais cada grupo passou, conforme minha investigação constatou.

Este processo, em termos mundiais, expressou-se, por exemplo, pela realização da Primeira Conferência Internacional do Meio Ambiente, em Estocolmo, em 1972, organizada pela ONU, para debater temas relacionados ao crescimento econômico, ao esgotamento dos recursos naturais, à poluição ambiental e à necessidade da preservação ambiental. Nos vinte anos posteriores, a “consciência ambiental” intensificou-se e difundiu-se pelo planeta, culminando com a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) – a Rio-92 – que reuniu representações oficiais de mais de 150 países, além de inúmeras organizações não governamentais e associações da sociedade civil, no Fórum das ONGs (VIEIRA, 2001). Nela foram abordados, principalmente, temas relativos ao desenvolvimento sustentável, à proteção da biodiversidade, às mudanças climáticas, à escassez das águas e resíduos e foram assinados documentos e convenções internacionais que influenciam as políticas dos estados nacionais até hoje, como a Convenção da Biodiversidade.

A problemática ambiental foi sendo inserida também na agenda de organizações que comandam as políticas internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU), inspiradas pelos princípios neoliberais. Nos marcos da geografia política, as políticas ambientais passam a ser interpretadas como uma modalidade de política pública territorial; visando regulamentar a organização do espaço e os usos da terra e dos recursos naturais. Atualmente, estas políticas também recomendam a inclusão da participação das comunidades locais e a transferência de responsabilidades do Estado para outras instâncias, como as organizações da sociedade civil, que passariam a constituir um “terceiro setor”, diante do Estado e do mercado, convergindo, no Brasil, com determinações da Constituição de 1988, que instituiu os princípios da gestão democrática, participativa e descentralizada.

No Brasil, este processo teve como efeitos, além da criação de órgãos públicos ambientais, a aprovação de convenções internacionais e a edição de leis, assim como a contratação de créditos externos para a proteção à biodiversidade,

aspectos que se tornaram referências centrais para a organização da sociedade brasileira, a partir de então. A preocupação com a preservação do meio ambiente tornou-se uma questão pública, amplamente discutida pelos diferentes atores posicionados em diversas esferas sociais, como os governos, as empresas, as escolas, universidades e os meios de comunicação.

3.1) A política ambiental brasileira

Como já mencionei, a extrema riqueza da região Serrana da Bacia do Rio Macaé, em termos de biodiversidade, por apresentar remanescentes da Mata Atlântica original, fez com que ela se tornasse palco privilegiado de ações e regulamentações decorrentes da política ambiental brasileira e, mesmo internacional, visando protegê-la diante da ocupação desordenada que vem sofrendo, nas últimas décadas. Nela, além da criação das UCs analisadas, por parte do Poder Público municipal (APA do Sana) e estadual (APA MC) e por entes privados (diversas Reservas Particulares de Proteção à Natureza - RPPNs), existem outras ações e programas exteriores, desenvolvidos, principalmente a partir dos anos 1990, por órgãos públicos federais, como o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e até mesmo internacionais, como a UNESCO, financiados pelos órgãos internacionais como o Banco Mundial, que visam “proteger a Mata Atlântica”. Todos, pelo menos formalmente, se baseiam em instrumentos ditos participativos que visam “incluir” as populações locais no processo de gestão, que este trabalho se propôs analisar.

A implantação de áreas protegidas pelo Poder Público de forma fragmentada, criando ilhas de preservação isoladas, pressionadas por um entorno degradado e afetadas por problemas decorrentes da descontinuidade na ação do Estado na manutenção de sua infra-estrutura, do reduzido número de seu pessoal e do pequeno envolvimento dos atores residentes no seu entorno ou no seu interior, não tem sido bem sucedida, segundo a visão dominante na atual política de preservação da biodiversidade *in situ*. Diante da avaliação negativa dessas experiências, técnicos, cientistas e gestores das políticas de preservação e conservação da biodiversidade elaboraram novas concepções de preservação a partir do que designam como “mosaicos de UCs” e de “corredores ecológicos”. A APA MC integra

o Mosaico de UCs do Corredor Central da Mata Atlântica, na Serra do Mar, e tanto ela como a APA do Sana estão na Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e fazem parte do Projeto Corredor Ecológico Muriqui. A APA do Sana está incluída, também, no Mosaico do Médio Serrano de Macaé.

A necessidade da criação das APAs em estudo foi justificada por cientistas, formuladores das políticas públicas e pelos ambientalistas, além da sua relevância em termos dos recursos hídricos e da beleza cênica, por conterem remanescentes de Mata Atlântica primária, nas altitudes mais elevadas, relativamente preservadas em virtude das dificuldades de ocupação. No entanto, cabe observar que o ambiente que hoje chamamos de Mata Atlântica é fruto, além de forças ligadas ao meio físico, de um processo histórico, pelo qual foi se tornando uma construção jurídica e institucional. Como mostra Ingold (2000, p.50), o ambiente é produto das atividades de todos os organismos, humanos e não-humanos, contemporâneos e ancestrais, que contribuíram para a sua formação.

Considero que um dos fatores fundamentais nesta construção são as relações de poder existentes entre os diversos atores sociais que nele convivem, ou seja, as relações políticas. A política pode ser definida como o campo das relações sociais que visam conquistar e manter o poder de definir os rumos da vida em sociedade, envolvendo a mediação entre interesses e estabelecendo correlações de força, “implementadas por atores políticos através de instituições públicas” (VIEIRA E BREDARIOL, 1998, p.78).

Elas são definidas pelo processo eleitoral e em outros foros de negociação, como o poder legislativo, os conselhos de representação direta da sociedade e do mercado, as nomeações para cargos públicos e a opinião pública influenciada, em grande parte, pelos meios de comunicação, controlados pelos grandes grupos empresariais. Uma pauta de política pública inclui os temas que preocupam os grupos sociais mais influentes num determinado período e é fruto de negociações desenvolvidas por um conjunto de atores diferentemente posicionados no contexto de relações hierárquicas de poder, orientados por diversas correntes de tradições culturais; sua gestão envolve pactos entre atores, instituições, técnicos e recursos.

Segundo Souza (2006, p.24), a definição mais difundida no campo de análise das políticas públicas afirma que as análises e decisões “sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. Para a autora, estas análises geralmente enfatizam o papel dos

governos, na medida em que são eles que criam e desenvolvem as ações e instrumentos legalmente estabelecidos, para resolução dos problemas coletivos. No entanto, propõe a necessidade do enfoque dos confrontos que neles se desenvolvem para definir quais interesses serão privilegiados; de acordo com o grau de autoritarismo neles existente, há maior ou menor participação popular nas decisões e na execução de suas políticas públicas. No caso da política de proteção da biodiversidade *in situ*, por meio da criação de UCs, em locais do bioma Mata Atlântica, como a APA MC e a APA do Sana, a legislação estabelece que esta gestão deve ser feita de forma democrática, incluindo a participação dos grupos envolvidos, tais como os pequenos produtores rurais, os “novos moradores” ambientalistas, os empresários ligados ao turismo ou os representantes dos órgãos públicos, etc, todos portadores de seus interesses e valores, legitimados por seus direitos de cidadania.

Um dos problemas da gestão pública brasileira é a confusão entre política de Estado e política de governo, pois cada governo procura imprimir sua marca e, freqüentemente, não dá continuidade às ações do governo anterior. No caso da política ambiental, a partir dos anos 1970, as pressões internacionais aliadas ao movimento ambientalista, que se fortaleceu no contexto da redemocratização brasileira, foram determinantes para a continuidade de sua implementação, que, no entanto, sempre enfrenta contradições com as demais políticas públicas, principalmente aquelas ligadas à área econômica. Em termos formais, a legislação ambiental brasileira é bastante avançada, mas sempre houve uma distância muito grande entre as recomendações ideais do texto legal e sua aplicação prática.

Nos anos 1980, a sociedade brasileira caracterizou-se por intensa mobilização popular e pela atuação além dos sindicatos, dos novos movimentos sociais³¹, após vinte anos de ditadura militar, impulsionados pela volta dos anistiados ao país. Eles foram responsáveis pela difusão de idéias do movimento ecológico em

³¹ Para Santos (2003), são movimentos cuja novidade maior é que fazem uma crítica tanto da regulação social capitalista quanto da emancipação social socialista na perspectiva marxista; lutam por uma emancipação principalmente “pessoal, social e cultural”, por meio de “formas organizativas (democracia participativa) diferentes das que presidiram às lutas pela cidadania (democracia representativa)”, em que os protagonistas são grupos maiores ou menores que as classes, “com contornos mais ou menos definidos em vista dos interesses coletivos por vezes muito localizados mas potencialmente universalizáveis”. Lutam contra formas de opressão que não podem ser extintas com a simples concessão de direitos abstratos e universais, “como é típico da cidadania; exigem uma reconversão global dos processos de socialização e de inculcação cultural e dos modelos de desenvolvimento, ou exigem transformações concretas imediatas e locais” (Ibd., p.260/261). Segundo ele, os novos movimentos sociais, como o ambientalista, procuram ampliar a política, ultrapassando o marco liberal da distinção entre Estado e sociedade civil.

plena atividade na Europa, onde, na década anterior, os partidos verdes tinham surgido em vários países do continente.

O Relatório das Nações Unidas “Nosso Futuro comum”, divulgado em 1987, apresentou o conceito de “desenvolvimento sustentável”: “entendido como ‘aquele que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades” (apud SANTILLI, 2005, p.30), que se tornou elemento central do discurso ambiental a partir de então. O desenvolvimento, “além de ambientalmente sustentável, também deveria ser socialmente sustentável e economicamente viável”. No entanto, quero ressaltar as ambigüidades do conceito de “sustentabilidade”, utilizado por diversos atores sociais, mas com sentidos diferenciados. A sustentabilidade pode ser definida sob uma ótica empresarial, evidenciando uma preocupação com o esgotamento dos recursos naturais, que poderia comprometer o próprio ritmo da acumulação capitalista, que se baseia na utilização de matérias-primas para poder continuar reproduzindo o sistema, ou inserida num projeto de transformação social mais geral (GADOTTI, 2000), voltado para a criação de “sociedades sustentáveis”. De qualquer maneira, este conceito significou um novo enfoque em relação ao pensamento preservacionista que caracterizava o movimento ambiental, pautado por uma ética biocêntrica e por uma visão que afirmava a incompatibilidade entre seres humanos e preservação ambiental, principalmente no caso das áreas especialmente protegidas pelo Poder Público (SANTILLI, 2004, p.31), com nefastas consequências sociais, principalmente nos países da África e da América Latina, como o Brasil.

Segundo Santilli, a legislação editada nos anos 1980, seguia inspiração preservacionista, privilegiando a proteção de ecossistemas e espécies e enfatizando o controle e a repressão de práticas lesivas ao meio ambiente; já nos anos 1990, os ordenamentos jurídicos passam a prever instrumentos de gestão dos bens socioambientais e não apenas de repressão a determinadas condutas e atividades (SANTILLI, 2004, p.30). A definição dos termos *conservação* e *preservação* no campo científico, usados pela linguagem comum para designar a mesma ação, é importante, pois podem indicar graus diferentes de ações de proteção sobre o ambiente em que se vai atuar e concepções diferentes sobre o papel das populações humanas em áreas protegidas³².

³² Gerhardt (2008) analisa com profundidade as polêmicas entre posições dicotômicas que marcam o pensamento teórico e as práticas da conservação no Brasil: entre conservacionistas e sociambientalistas, entre

O surgimento de novas organizações ambientalistas e do reconhecimento público de seu espaço de atuação trouxe mudanças significativas na área ambiental, que passou de uma dinâmica bissetorial, centrada nos setores governamental e não-governamental e restrita a pequenos grupos, para se tornar multissetorializada, afetando empresas, diversos movimentos sociais e ongs, universidades, mídias, agências governamentais não ligadas à área ambiental (Ibd., p.50). No entanto, segundo Vieira e Bredariol (1998, p.92/93), os órgãos públicos ambientais não conseguiram desenvolver um modelo institucional adaptado aos novos desafios; os movimentos ecológicos, universidades, oligarquias, pressões externas, empresas e burocracia disputam os postos de poder e também não conseguiram constituir uma política comum. Além disso, aumentaram as demandas e denúncias da população e as grandes empresas industriais, estatais ou privadas, desenvolveram políticas próprias por exigências do próprio mercado internacional, das suas matrizes ou por necessidades de melhoria de imagem.

Diante deste quadro, o governo federal assumiu os temas da nova pauta de política internacional e buscou uma redefinição geral da política ambiental, com a distribuição de atribuições entre os vários níveis de governo, além da democratização do próprio Estado e dos processos de gestão. Várias conquistas democráticas na área da política ambiental podem evidenciar a diminuição do autoritarismo do Estado, segundo os autores mencionados, por exemplo:

- A criação de órgãos colegiados, tais como os Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, contando com a representação da sociedade.
- A realização de audiências públicas para o licenciamento de empreendimentos a partir da realização de Estudos de Impacto Ambiental.
- A oferta de financiamentos de projetos e de parcerias com a sociedade.
- A resolução dos problemas judiciais, através do Poder de Polícia Administrativa e do recurso aos colegiados.
- A garantia dos direitos de cidadania com o conceito de direitos difusos e sua defesa através do Ministério Público e da Ação Civil Pública.

No entanto, para estes autores (Ibd., p.94), o autoritarismo ainda é um traço cultural e estrutural da sociedade brasileira, que aparece na ação dos órgãos públicos, na definição e gestão das políticas, na morosidade da justiça, na

representação parlamentar desproporcional ao número de eleitores, na burocracia, no suborno, na votação dos orçamentos, no controle da participação popular nos fóruns e conselhos públicos. Pude constatar a presença deste autoritarismo, muitas vezes camuflado pelo populismo, ao analisar a implantação das APAs estudadas, como abordarei adiante.

A partir de 2002, no governo Lula, as concepções sociambientais³³ ganharam maior espaço, com a nomeação de Marina Silva – militante do movimento ambientalista dos povos da floresta, que participou da luta em defesa da Floresta Amazônica junto com Chico Mendes – como Ministra do Meio Ambiente e a política ambiental mudou o enfoque em relação às populações residentes no entorno ou nas UCs; de “inimigas” elas passaram a ser vistas como “parceiras”, enfatizando-se a necessidade de conciliar a proteção ambiental com a superação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais. No entanto, o MMA, no contexto dos órgãos da administração executiva, sempre ocupou, na prática, uma posição secundária, sempre desprestigiado frente aos ministérios da área econômica, nos quadros de retomada da proposta nacional desenvolvimentista ocorrida no governo Lula. Já no segundo mandato do governo Lula, Marina Silva se afastou do Ministério, em 2008, e foi substituída por Carlos Minc, militante ambientalista, geógrafo, professor da UFRJ, deputado estadual há várias magistraturas e então Secretário Estadual do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro, no governo Sérgio Cabral, desde o início de 2007. No Estado do Rio, Minc reformulou a política ambiental estadual, expressa pela mudança do próprio nome de sua secretaria - que de Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SEMADUR) foi transformada em Secretaria de Estado de Ambiente (SEA) - buscando expressar uma concepção mais holística em relação ao meio ambiente, visto, agora, “por inteiro” e não pela metade, segundo

³³ O socioambientalismo se declara como um novo paradigma do movimento ambiental, cujos objetivos são a “promoção de uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais” (SANTILLI, 2005, p.34), além da valorização da diversidade cultural e a consolidação do processo democrático no país, através de inclusão de ampla participação social na gestão ambiental. Ele surgiu, no Brasil, na segunda metade dos anos 1980, a partir da participação das Ongs, das lutas dos movimentos sociais e diante de alguns resultados negativos da política de implantação de unidades de conservação da natureza, que “excluíram” as populações que lá viviam (Íbd., p.29). Este movimento fortaleceu-se, nos anos 1990, com a Rio 92, quando os conceitos e paradigmas socioambientais passaram claramente a influenciar a edição de normas legais, em contrapartida às leis ambientais editadas nos anos 1980, inspiradas pela orientação preservacionista, que privilegiava a proteção de ecossistemas e espécies e enfatizava o controle e a repressão de práticas lesivas ao meio ambiente (Íbd., p.112/3). Por sua vez, as concepções socioambientais consideram que a formulação de políticas públicas deve promover o envolvimento das populações “tradicionais” na conservação da biodiversidade, vistas como “detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental”, principalmente na área das unidades de conservação; elas objetivam a valorização social e econômica da diversidade biológica, destacando a influência da ação humana na construção da biodiversidade, vista também como uma construção cultural.

suas palavras em cerimônia pública. Optando por uma política pragmática, de resultados, resolveu centrar esforços na negociação e na agilização e descentralização dos procedimentos de licenciamento ambiental e na consolidação dos instrumentos de fiscalização, compensação ambiental e do princípio poluidor-pagador; já que não é possível deter certas ações, sua visão é: o melhor é que elas sejam mitigadas na medida do possível e compensadas, de alguma forma. Já que o ideal não é possível, o melhor é alcançar certas conquistas parciais. A demora e as exigências tornavam os processos de licenciamento quase que ineficazes, porque os empreendimentos acabavam sendo feitos sem autorização, devido à morosidade e às dificuldades dos trâmites burocráticos e, muitas vezes, seus impactos eram irreversíveis. Além disso, na medida em que o licenciamento está sendo transferido para os municípios, considera-se importante o desenvolvimento dos instrumentos que possibilitam a participação popular, com maior facilidade, para fiscalizar o próprio governo municipal, necessário para que os interesses privados não prevaleçam sobre o bem coletivo. Para isso, ações destinadas a promover Educação Ambiental, formal e informal, são vistas pela SEA como essenciais para sensibilizar e mobilizar a população, para ser capaz de exercer controle sobre o próprio Poder Público.

No Governo Federal, Minc sofreu as mesmas pressões que Marina Silva: ruralistas, querendo alterar o Código Florestal e diminuir as áreas protegidas da Mata Atlântica e, principalmente, da Amazônia; empreendedores ligados ao setor energético, como o licenciamento de Angra 3, a exploração do petróleo nas camadas do pré-sal, a instalação do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj) ou construção de barragens, como a de Belmonte, dentre outros, que privilegiam o desenvolvimento econômico em detrimento do equilíbrio ambiental e não conseguem ver a necessidade de mudar a matriz energética. Mas ele procurou implantar o mesmo tipo de gestão que no estado do RJ: agilização do licenciamento; muita negociação e diálogo; atos de impacto, utilizando a mídia para mobilizar a opinião pública e, basicamente, uma política voltada para resultados, mesmo que parciais, que provoca críticas dos ambientalistas radicais.

No entanto, o confronto entre os interesses econômicos e os ecológicos é constante e intenso, no contexto de um Estado capitalista e o discurso da sustentabilidade é usado para encobrir diferentes tipos de interesse. Nem sempre projetos de reflorestamento servem para preservar os ecossistemas naturais, mas

podem ser baseados na introdução de espécies exóticas, como o eucalipto, por exemplo.

Paradoxalmente, a maioria das unidades de conservação hoje existentes no país foi criada, no período de 1970 a 1986, durante o regime militar orientado pelo projeto desenvolvimentista, baseado no tripé capital estrangeiro, capital nacional e Estado, voltado para a promoção da industrialização, da urbanização e da modernização das atividades agropecuárias (DIEGUES, 1996; CATÃO e CARNEIRO, 2004, p.5; BARRETO, 2001, p.22). No contexto da modernização autoritária, a gestão estratégica do território por parte do Estado assumiu uma posição de destaque, a partir da elaboração de planejamentos integrados e globalizantes para promover o desenvolvimento econômico. Procurou-se estabelecer a proteção de certas áreas essenciais para a segurança nacional e representativas da “grandeza da nação” e de seu patrimônio.

Assim, o Código Florestal, Lei n. 4.771/1965, instituiu várias categorias de áreas protegidas em todo o país e, em 1967, foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), órgão destinado à proteção e ao aproveitamento das florestas. No Brasil, para designar os espaços territorialmente protegidos para preservação dos recursos naturais e da biodiversidade, preferiu-se adotar o termo Unidade de Conservação, em vez de Área Protegida, disseminado internacionalmente, ou Área Silvestre. O termo foi utilizado pela primeira vez, em 1978, no documento “Diagnóstico do Subsistema de Conservação e Preservação de Recursos Naturais Renováveis”, do IBDF, sendo a partir daí, adotado por esta instituição em documentos oficiais.

A SEMA também adotou o termo e o Artigo 9º da Lei n. 6.938/1981 estabeleceu a criação de unidades de conservação da natureza como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. A institucionalização da especialização e da distinção entre o uso direto das florestas e o uso indireto da paisagem e da fauna e da flora foi recomendada num relatório dos primeiros técnicos florestais brasileiros que foram fazer um treinamento em Forestry Leadership, pela USAID, evidenciando as crescentes influências e interesses internacionais pelas florestas brasileiras, segundo Barreto Filho (2001). A Constituição de 1988 estabeleceu a criação de espaços territoriais protegidos pelo poder público para garantir a diversidade biológica e os recursos naturais e culturais.

Desde o final dos anos 1970, devido à influência de organizações ambientalistas nacionais e internacionais, surgiram idéias de se criar um sistema nacional de unidades de conservação, para superar o casuísmo do processo de criação de áreas protegidas característico até então. Os argumentos em defesa da criação de unidades de conservação da natureza baseavam-se no potencial econômico de exploração do rico patrimônio genético existente no Brasil, considerado líder mundial da diversidade de espécies de plantas, primatas, anfíbios, peixes de água doce e insetos, que correm risco de extinção, com a expansão dos processos de ocupação humana, urbanização e industrialização (SANTILLI, 2004, p. 106).

Com a Convenção da Diversidade Biológica, assinada durante a Rio-92, a criação de unidades de conservação da natureza foi considerada uma estratégia essencial para a conservação da biodiversidade *in situ*, fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país. Após oito anos de tramitação no Congresso Nacional, a Lei 9985/2000 estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei do SNUC) e instituiu o conceito jurídico de unidade de conservação, correspondente ao conceito de área protegida, consagrado internacionalmente, que se diferencia do conceito mais amplo e genérico de espaço territorial especialmente protegido, adotado pela Constituição, em seu capítulo VI - Do Meio Ambiente. A criação de áreas protegidas é uma das medidas que visam assegurar a efetividade do direito “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, estabelecido pelo Artigo 225º.

A Lei do SNUC definiu um conjunto de diferentes categorias de unidades de conservação pelas quais se pretende representar amostras significativas das várias populações, habitats e ecossistemas presentes no país. Este conjunto envolve um mistura de características biológicas e físicas, sociais e culturais, fruto de regulamentações políticas e de definição de fronteiras, revelando mais uma vez a íntima interação existente entre estes elementos. O SNUC é um sistema de UCs, interdependentes, em que cada uma tem uma função, uma utilidade nesse sistema e deve-se relacionar com as outras; nele existem dois grupos de unidades de conservação: o grupo de unidades de proteção integral (Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural; Refúgio da Vida Silvestre), que só permitem o uso indireto dos recursos naturais, e o grupo das unidades de uso

sustentável (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), que têm como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos naturais. Foi aprovada depois de um longo processo de debate no Congresso Nacional, durante oito anos, entre as concepções preservacionistas e socioambientalistas (Idem).

O projeto de lei, inicialmente encaminhado ao Congresso Nacional, em 1992, era pautado por uma orientação preservacionista clássica, baseada no “mito” que afirma a existência de um “mundo natural selvagem, intocado e intocável”, de acordo com uma visão estética da natureza, importada dos EUA (DIEGUES, 1996), e que considera a presença humana como uma ameaça à conservação ambiental³⁴. No entanto, Santilli alerta que no “Terceiro Mundo”, as UCs sobrevivem com dificuldades, rodeadas por pressões sociais, decorrentes da pobreza, por um lado, e dos poderosos interesses econômicos internos e externos, por outro. Assim, a maior parte delas só existe como uma formalidade jurídica, não foi regularizada fundiariamente, não dispõe de recursos financeiros e humanos para fiscalização na proporção necessária, nem implantou seus planos de manejo (SANTILLI, op.cit. p.116). Além disso, a filosofia que geralmente vem orientando sua gestão não tem contribuído para a promoção social, econômica e cultural da população em geral, nem das comunidades envolvidas ou no seu entorno. Os países africanos são representativos deste processo, pois estão reservando grandes áreas do seu território para parques destinados ao turismo dos países ricos, fazendo com que suas populações disponham de recursos naturais cada vez menores, degradando ainda mais suas condições de sobrevivência. Desta maneira, muitas críticas feitas à criação das UCs se referem ao aspecto ético, pois as políticas conservacionistas têm gerado discriminação social, expulsando e desconsiderando o papel das populações locais na conservação de seus habitats naturais, causando, assim, uma distribuição desigual dos custos sociais, diante da promoção daquilo que é apresentado como um bem coletivo (Ibd., p.156).

A política de preservação da biodiversidade *in situ* enfrenta inúmeros desafios no seu processo de implantação, porque nem sempre as populações residentes nas

³⁴ Um exemplo desta posição pode ser visto em OLMOS et. al (2001).

áreas afetadas ou no entorno das UCs estão de acordo com a regulamentação e a ordenação de seus territórios de vida e trabalho e de suas propriedades. Ou então, os empreendedores econômicos discordam das limitações impostas às suas atividades e projetos relativos ao uso do solo. Inicialmente concebendo um modelo de preservação que buscava proteger áreas isoladas e fragmentadas, muitas vezes rodeadas por um ambiente marcado pela degradação, como já mencionei, a política brasileira vem procurando conceber projetos e ações que visam incluir não só as UCs propriamente ditas, mas também as áreas intersticiais, buscando estabelecer uma gestão integrada do território, envolvendo as diferentes instâncias do governo (federal, estadual e municipal), organizações da sociedade civil, atores econômicos e as populações locais, com base em planejamentos participativos. Estão sendo formados, então, mosaicos de UC, conforme recomendação da própria Lei do SNUC, e corredores ecológicos, visando formar grandes áreas de circulação entre os remanescentes florestais, para permitir a disseminação das espécies.

3.2 A proteção da Mata Atlântica

A Mata Atlântica - elemento fundamental da constituição das APAs estudadas, cuja preservação é um dos fatores responsáveis por sua criação - desde o período colonial foi mencionada nos relatos dos cronistas, dos naturalistas e dos viajantes, sobre o Brasil. Mas, somente nas últimas décadas do século passado, atingiu essa posição de destaque na visão dos movimentos ambientalistas, dos formuladores de política pública, dos meios de comunicação e dos cientistas, quando os processos de devastação ambiental e a conseqüente ambientalização da sociedade, no contexto da globalização capitalista, trouxeram uma redefinição dos significados das florestas tropicais ainda existentes no mundo. Sua importância começou, então, a ser destacada, juntamente com a da Amazônia, e ambas tornaram-se foco privilegiado das preocupações mundiais, a partir dos anos 1980.

Na mesma época, o movimento ambientalista brasileiro, no contexto da redemocratização do país, desenvolveu estratégias de luta mais organizadas; fundou o Partido Verde e criou um bloco ambientalista no Congresso, para participar dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Suas ações resultaram na consagração do direito do cidadão ao meio ambiente “equilibrado e sadio”, pelo

Artigo 225º do texto constitucional, que também declarou a Mata Atlântica como parte do patrimônio nacional, devendo ser protegida.

Após a Rio-92, novas funções são atribuídas, então, às florestas no contexto da crise ambiental global e da destruição das florestas no mundo altamente desenvolvido. Além de sua utilização econômica, em termos de exploração dos produtos florestais, como a madeira, essências, óleos, frutos, elas são consideradas reguladoras do ciclo hidrológico e da qualidade da água dos rios, seus mananciais abastecem as populações; reduzem o risco de enchentes e inundações, da erosão dos solos e do assoreamento; amenizam o clima e contribuem para preservação da biodiversidade e de sobrevivência de espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção. As florestas passam a ser, então, apresentadas em termos de bio-regiões, que não correspondem às fronteiras dos Estados Nacionais e, por isso, necessitam de mecanismos que promovam uma governança global de seus territórios (BARRETO FILHO, 2001).

Assim, sob influência do contexto internacional, além dos ambientalistas, os cientistas ligados à preservação ambiental, como biólogos, botânicos e engenheiros florestais, juntamente com os legisladores e os meios de comunicação, foram construindo uma visão da Mata Atlântica como patrimônio nacional, algo que deve ser preservado porque pertence a toda a coletividade, no bojo do próprio processo de luta do movimento ambientalista nacional e internacional, que foi articulando intensas pressões para protegê-la.

Como reforço a essas ações ainda houve os financiamentos oferecidos por instituições internacionais e que impuseram uma 'governança global' sobre as matas, pois estabelecem vários critérios, condições e instrumentos que os projetos financiados devem atender, gerando práticas que produzem certos efeitos no território e no modo de ser das pessoas, que ali vivem. Estas práticas, apesar de se proclamarem baseadas em métodos "participativos, frequentemente levam à exclusão social e ao agravamento das desigualdades sociais e econômicas, quando, por exemplo, grupos de pequenos produtores familiares são impedidos de continuar a plantar e colher seus produtos de autoconsumo, por não poderem reutilizar as áreas de pousio, que reflorestaram naturalmente, ou as Áreas de Proteção Permanente (APPs), segundo o Código Florestal, de 1965, como as margens dos rios, cumes dos morros e encostas. Muitos acabam vendendo suas terras e são obrigados a buscar outras formas de trabalho, se dirigindo aos centros urbanos,

onde nem sempre encontram condições adequadas de sobrevivência. Assim, o direito ao meio ambiente acaba afetando o direito de sobrevivência e trabalho de muitos.

É exatamente isto que vem ocorrendo na APA MC, principalmente nas localidades de Rio Bonito e Macaé de Cima, onde há uma superposição com o território do Parque Estadual dos Três Picos (PETP), maior unidade de conservação de uso indireto estadual, onde existem remanescentes primários da Floresta Ombrófila Densa, a Mata Atlântica. As populações que lá viviam, antes dos anos 1980, quando se iniciou o processo de transformações mais intensas na região, estão vendendo suas terras e indo morar nos centros urbanos. Reclamam das dificuldades de acesso e da falta de um sistema público de transportes regular, falta de energia elétrica, telefone, escolas e, basicamente, empregos ou oportunidades de trabalho. Segundo eles, a população local está diminuindo, o comércio está fechando, pois, geralmente, os “novos” proprietários – sitiante veranistas ou produtores – fazem suas compras em supermercados, nas cidades. Enquanto isto, as matas vão recuperando seu espaço, provocando mudanças na paisagem e tornando o local foco crescente de ações protecionistas. Os que ainda permanecem no local se vêem obrigados a se organizar e lutar pelos seus direitos, inclusive, de permanência, num território onde suas famílias vivem há gerações, pois, as áreas incluídas nos limites do PETP, podem ser desapropriadas pelo governo estadual.

Um bom exemplo desse interesse internacional sobre a Mata Atlântica está num folder de divulgação do Projeto de Proteção à Mata Atlântica, produzido pelo IEF/RJ, na gestão do Governo de Rosinha Garotinho (2003/2006), cujo título em alemão: *“Gute nachrichten für die Mata Atlântica”*, vem seguido pelo texto:

Não conseguiu entender o título acima? A tradução “Boas notícias para a Mata Atlântica” indica o contentamento do IEF/RJ com os excelentes resultados que a parceria entre o Governo do Estado do Rio e o Governo Alemão, através do Banco Alemão de Desenvolvimento KfW Entwicklungsbank tem trazido para a preservação de uma das florestas de maior biodiversidade do planeta. Desde que os dois países começaram a trabalhar juntos, projetos em diversos estados brasileiros ganharam forma. No Rio, a parceria gerou o PPMA/RJ, Projeto de Proteção à Mata Atlântica, que destinará, até março de 2009, 12 milhões de Euros para a proteção desse bioma, um dos mais ameaçados do planeta.

(...) Ao todo a cooperação financeira entre o Governo da Alemanha e as administrações estaduais do RS, PR, SC, MG, SP e Rio atingirá o montante de 99,2 milhões de euros, que serão utilizados na conservação de 700 mil hectares em 60 UCs. (IEF-RJ).

Quando se começou a regulamentar legalmente a determinação de proteção à Mata Atlântica, contida na Constituição Federal, ocorreu uma polêmica nos meios

acadêmicos e políticos quanto à definição das áreas por ela ocupadas e, logo, passíveis de preservação e de defesa. Havia uma visão mais restrita, que a limitava à Floresta Ombrófila Densa, em confronto com uma visão mais abrangente, que incluía os outros ecossistemas a ela associados. Logicamente, a definição dos limites do bioma tem consequências diretas sobre a ocupação do seu território e houve um longo processo legal, com base em estudos científicos e influenciado pelos interesses econômicos dominantes, até se chegar ao atual estabelecimento dos limites da Mata Atlântica e dos ecossistemas que lhe são associados. Assim, nas últimas duas décadas, vários instrumentos legais foram criados para a definição da área ocupada pelo bioma, com efeitos sobre a proteção e a normatização da sua exploração, conforme o contexto da política ambiental e as pressões dos interesses econômicos, sempre interessados em diminuir sua abrangência.

Após 14 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi finalmente aprovada a Lei n.11.428/2006, a Lei da Mata Atlântica, que dispõe sobre “a conservação, a proteção, a regeneração e a utilização do Bioma Mata Atlântica”. Seu longo período de tramitação decorreu das grandes divergências existentes na questão entre os interesses ambientalistas, dos representantes das ONGs e das entidades da sociedade civil, podendo estar em aliança ou não com os representantes do Poder Público, e os interesses de setores ligados à defesa da propriedade da terra, tanto no caso da “pequena agricultura familiar”, assim chamada pelo discurso político, administrativo e econômico dominante, quanto da grande produção agropecuária (os chamados “ruralistas”), além da indústria madeireira e da especulação imobiliária, dentre outros.

Como o próprio Ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc³⁵, declarou,

foi difícil a negociação com algumas áreas do governo, já que o bioma abrange 17 estados e está dentro dos grandes centros urbanos, onde está o grosso da população, da indústria, dos portos e há vários interesses envolvidos.

Segundo o Artigo 2º, a Lei n.11.428/2006 só se destina a regular “os remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração” na área de abrangência definida por ela. Esta é uma questão bem polêmica, que foi foco de muitas reuniões entre representantes dos pequenos produtores rurais e o Ministro do Meio Ambiente, pois, em regiões como as APAs analisadas, os produtores rurais tradicionalmente

³⁵ (<http://noticias.ambientebrasil.com.br/noticia/?id=42017>).

utilizam o sistema de pousio, como uma técnica “natural” de promover a recuperação das terras, permitindo o crescimento das matas. Quando os proprietários possuem terrenos maiores, podem deixar as terras “descansando” durante mais tempo, o que fez com que estas áreas antes produtivas, agora não possam mais ser utilizadas, por estarem num estágio avançado de recuperação. Assim, devido aos novos ordenamentos, a definição do estágio de regeneração em que se encontra uma área é determinante para a possibilidade de sua utilização. Outro ponto de discórdia é a ocupação das APPs e a área de reserva legal, conforme define o Código Florestal, de 1965, cuja reformulação também vem sendo discutida intensamente no Congresso Nacional, promovida principalmente pelos interesses ligados aos setores econômicos, como os grandes latifundiários interessados, por exemplo, em diminuir suas áreas de reserva legal. Por outro lado, esse processo desencadeou mobilização da sociedade civil, que, em todo o território nacional, vem organizando encontros para discutir o assunto e manifestações em defesa deste instrumento legal, visto como fundamental para a proteção das florestas brasileiras. Esta polêmica também é um dos principais focos de conflito nos casos analisados neste trabalho.

Por sua vez, o Artigo 6º, mantendo a visão antropocêntrica, define o desenvolvimento sustentável como o objetivo geral da proteção e utilização do Bioma, segundo os seguintes princípios:

a função socioambiental da propriedade, da equidade intergeracional, da prevenção, da precaução, do usuário-pagador, da transparência das informações e atos, da gestão democrática, da celeridade procedimental, da gratuidade dos serviços administrativos prestados ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais e do respeito ao direito de propriedade (Lei n.11.428/2006, Art.6º).

Apesar de garantir o princípio do respeito ao direito de propriedade, introduz a função socioambiental da propriedade, possibilitada pela Constituição de 1988, que estabelece certos limites à propriedade privada, ao estabelecer sua função social, diante do interesse coletivo e do bem comum. Os proprietários nas APAs estudadas têm dificuldade em atender e aceitar esta nova função da propriedade, que estabelece limites à sua utilização, que julgam estar em contradição com o direito deles à propriedade privada e à decisão quanto a sua utilização.

A Lei da Mata Atlântica institui também a gestão democrática e transparente e o direito das futuras gerações, aspecto fundamental do Direito Ambiental e primordial para o discurso dos militantes ambientalistas, conforme ocorre nas APAS

estudadas. Outro aspecto importante é o reconhecimento legal dos pequenos produtores rurais e das populações tradicionais, que devem receber tratamento diferenciado por parte dos órgãos ambientais, representando a consagração de certos direitos específicos que eles possuem em relação ao desenvolvimento de atividades sustentáveis no bioma. Este reconhecimento foi fruto de um processo de mobilização destes grupos, através de suas entidades, cujos argumentos, por exemplo, podem ser encontrados nas falas dos produtores rurais da APA MC, ao manifestarem seu desagrado com o tratamento que recebem dos órgãos e ações governamentais. E também foi consolidado por outros instrumentos legais recentes, como a Política Nacional das Populações Tradicionais.

No texto da Lei da Mata Atlântica ficou estabelecido que o IBGE, posteriormente, deveria definir a área de abrangência do bioma, o que foi feito pelo Decreto nº 6.660/ 2008, que instituiu o Mapa da Área de Aplicação da Lei 11.428/2006 (IBGE, 2008), consagrando uma visão ampla da Mata Atlântica, já que inclui, além das formações florestais, os ecossistemas associados. O decreto estabeleceu ainda procedimentos simplificados para o uso sustentável da Mata Atlântica para pequenos produtores rurais e populações tradicionais e estimula o plantio de espécies nativas para recuperação de áreas e também para a produção de matéria prima florestal. De certa forma, procura assegurar a segurança jurídica àqueles que vivem e exploram recursos do bioma, pois estabelece "como" e "onde" pode haver intervenção ou uso sustentável da Mata Atlântica. Se, por um lado estabelece limites à ocupação, por outro, expressa a busca de garantia da incorporação dos interesses de muitos grupos que nela vivem, como caiçaras, quilombolas e pequenos produtores ligados à agricultura familiar, como os residentes nas APAs enfocadas, geralmente em posição inferiorizada no contexto da hierarquia das relações sociais, ameaçados pela política ambiental preservacionista anterior, que não via possibilidade de conciliar preservação ambiental com ocupação humana.

O Ministro Minc, em entrevista por ocasião da comemoração da publicação do Decreto³⁶, falou:

O decreto dá vida à Lei da Mata Atlântica para proteger o que restou, ampliar, criar corredores florestais, impedir por exemplo que novas estradas, novos loteamentos entrem na área de Mata Atlântica. O decreto é um instrumento essencial porque a lei

³⁶ <http://noticias.ambientebrasil.com.br/noticia/?id=42017>

não tinha regulamentação e não conseguíamos fazer com que ela fosse cumprida. (...)O decreto servirá de orientação para os órgãos de fiscalização e para as secretarias estaduais de ambiente na hora de dar licença para estradas, fazendas e obras em geral nos biomas e unidades de conservação que sofrem com a pressão econômica e demográfica (Idem).

(...) Ele defende nosso bioma mais ameaçado. O decreto é o cumpra-se da lei e contribui para alcançarmos o desmatamento ilegal zero. (...) É fundamental incorporarmos estados e municípios para que seja possível atingir a meta que é recuperar a vegetação e passarmos de 7% da cobertura vegetal original para 27%.

Considero que essas polêmicas em torno de textos legais, base de ordenamentos territoriais por parte do Poder Público, revelam a complexidade dos interesses envolvidos e a dificuldade de se fazer valer a proteção dos ecossistemas, entre outros aspectos, no contexto de uma sociedade capitalista, que considera os recursos naturais como fonte de lucros. Nos termos do discurso do “desenvolvimento sustentável”, a questão econômica da continuidade da utilização da “natureza” é primordial e a perspectiva antropocêntrica permanece nuclear, pois nela se destaca a perspectiva da sobrevivência da humanidade e a garantia dos interesses e direitos humanos. Assim, além dos critérios estritamente científicos sobre as características biogeográficas, os interesses políticos e econômicos definem a construção dos limites do bioma, fruto de dinâmicas das interações entre os processos físicos e dos processos sociais, econômicos, políticos e culturais. A implantação dessas regulamentações gerou e gera muitos conflitos em sua área de abrangência, envolvendo ambientalistas, cientistas, interesses empresariais, indígenas, quilombolas, caiçaras, pequenos produtores familiares e órgãos públicos, todos possuindo interesses diversificados em relação à “Mata”, que são de alguma forma afetados pelas novas leis, como bem ilustram os casos das APAs aqui consideradas.

3.3 A categoria APA e as APAs estudadas

3.3.1 A categoria APA

De acordo com a Lei do SNUC, a categoria Área de Proteção Ambiental permite o uso direto, pode incluir terras públicas e privadas e é definida como

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 (Lei 9085/2000, Art. 15º).

A categoria APA já existia enquanto unidade territorial sob proteção especial do Poder Público, mesmo antes da criação da Lei do SNUC; ela foi instituída, no Brasil, pela Lei n. 6.902/1981, que, em seu artigo 8º, estabelece:

O Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais (BRASIL, 1981).

O Artigo 9º da PNMA define como seus instrumentos o zoneamento ambiental e a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas.

Segundo Corte (1997, p.8),

A Área de Proteção Ambiental (APA) é um dos instrumentos utilizados pelo Poder Público para proteger uma parte do território, segundo objetivos específicos. Esta área, mesmo permanecendo sob o domínio de seus proprietários, é submetida a ações de ordenamento e controle do uso do solo e dos recursos naturais, onde a variável ambiental é inserida nas etapas de planejamento, tendo como meta, o desenvolvimento sustentável da área. No entanto, o processo de planejamento e gestão da APA tem encontrado uma série de dificuldades e entraves que têm contribuído para retardar a obtenção dos seus objetivos de proteção e de maior viabilização da APA enquanto instrumento da Política de Meio Ambiente.

O Decreto n. 88.351/83 estabeleceu dispositivos específicos sobre APAs, definindo os comportamentos infratores e suas respectivas penalidades. No Artigo 32º define que no decreto de criação da APA, deverão constar “sua denominação, limites geográficos, principais objetivos e as proibições e restrições de uso dos recursos ambientais nela contidos”. Dessa maneira, no decreto de criação de cada APA, já devem estar definidos os usos considerados inadequados e os que devem ser proibidos ou limitados. No caso da APA MC, o Decreto n. 29.213/2001 proíbe o desenvolvimento das seguintes atividades, conforme o Artigo 3º :

- I - caça, perseguição, aprisionamento e apanha de animais da fauna indígena;
- II - implantação e funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras (Lei Federal nº 6.902, de 27/04/81, art. 9º, “a”);
- III - o exercício de atividades que ameacem extinguir, na área protegida, as espécies raras da biota regional (Lei Federal nº 6.902 de 27/04/81, art.9º, “d”);
- IV - desmatamento e/ou ocupação nas faixas marginais de proteção dos corpos d'água.

Pela Resolução CONAMA n. 10/88 fica estabelecida a necessidade de um zoneamento ecológico-econômico para as APAs, assim como os critérios para a sua elaboração e para o uso agropecuário (principalmente para o uso de agrotóxicos) e declara algumas atividades – industriais e projetos de urbanização – como sendo passíveis de licença especial emitida pelo órgão gestor da APA.

O Decreto 99.274/90 revoga o decreto 88.351/83 mencionado anteriormente, sem mudar o seu conteúdo, mas adequando-o às mudanças institucionais; nele é apresentada a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e de órgãos como a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA).

Com a Lei do SNUC, a APA ficou definida como sendo uma categoria de UC de uso direto, destinada a promover o desenvolvimento sustentável do território por ela abrangido. Os Instrumentos de Gestão auxiliam, orientam, direcionam e apóiam o processo de tomada de decisão envolvido na gestão ambiental; aqueles mais utilizados são: o Licenciamento Ambiental, a Fiscalização e Aplicação de Penalidades e os Incentivos e Mecanismos Compensatórios.

A partir destes documentos legais, a categoria APA adquire existência enquanto instrumento da política ambiental brasileira, destinado a contribuir para a proteção da biodiversidade, da paisagem e dos demais recursos naturais. Sua especificidade está no fato de buscar conciliar o desenvolvimento econômico da área com a sua proteção ambiental, interesses relativamente contraditórios, nos quadros da sociedade capitalista. Em seu território, as terras permanecem sob o domínio particular, mas estão sujeitas a restrições de uso do solo e dos recursos naturais, definidas pelo Poder Público, num processo semelhante aos procedimentos exercidos no planejamento urbano, que estabelece níveis de restrições sobre a propriedade privada, para ordenar o uso e ocupação do solo, através de um zoneamento, onde são definidas áreas diversas com possíveis usos, inclusive de proteção integral. Mas, conforme alerta Cortes (1997), assim como o zoneamento urbano tem dificuldade em se fazer cumprir e em prever a expansão urbana, o da APA também tem.

No contexto do SNUC, ela está destinada a funcionar como zona de amortecimento³⁷ de UCs de proteção integral, como é o caso da APA MC, que está no entorno do PETP, e, junto com a APA do Sana tem importante função como corredor ecológico³⁸.

A APA MC insere-se no Corredor Ecológico Central da Mata Atlântica, definido pelo Projeto Corredores Ecológicos (PCE) do MMA, nos quadros do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, atualmente vinculado ao Departamento de Áreas Protegidas da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente.

De acordo com o projeto, corredores ecológicos não são unidades políticas ou administrativas; mas são áreas onde se destacam ações coordenadas, com o objetivo de proteger a diversidade biológica na escala de biomas, buscando integrar as áreas protegidas e estimular usos pouco impactantes, como o manejo florestal e os sistemas agroflorestais. Assim, são definidos como:

áreas que possuem ecossistemas florestais biologicamente prioritários e viáveis para a conservação da biodiversidade, na Amazônia e na Mata Atlântica, compostos por conjuntos de unidades de conservação, terras indígenas e áreas de interstício. Sua função é a efetiva proteção da natureza, reduzindo ou prevenindo a fragmentação de florestas existentes, por meio da conexão entre diferentes modalidades de áreas protegidas e outros espaços com diferentes usos do solo” (MMA, 2009).

Segundo o MMA, o PCE tem uma proposta abrangente, descentralizada e participativa, que pretende possibilitar a ação compartilhada entre governo e sociedade civil, atuando nas áreas intersticiais com amplo envolvimento de atores locais,

diante da responsabilidade pela conservação da biodiversidade, podendo planejar, juntos, a utilização dos recursos naturais e do solo; envolvendo e sensibilizando instituições e pessoas, criando parcerias em diversos níveis: federal, estadual, municipal, setor privado, sociedade civil organizada e moradores de entorno das áreas protegidas (Ibd.)

Dessa maneira, a participação e o comprometimento das populações locais e a conectividade são elementos importantes para a formação e manutenção de tais corredores na Mata Atlântica e na Amazônia.

³⁷ “Zona de amortecimento é uma área de entorno de uma UC, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições ainda mais específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”. Compreende uma faixa de dez quilômetros em torno do perímetro (Lei 9.985/2000, art 2º).

³⁸ Corredores Ecológicos são “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 manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais (Lei 9.985/2000, Art. 2º; XIX)

O PCE foi iniciado, em 1993, pelo IBAMA; em 1995, uma equipe de consultores, contratada pelo Banco Mundial, apresentou uma primeira proposta, sugerindo a busca de procedimentos para construir quadros econômicos, sociais e políticos sustentáveis e conservar a biodiversidade nos sete grandes corredores ecológicos identificados, que representam cerca de 25% das florestas tropicais úmidas do Brasil³⁹. Foram elaboradas várias versões do PCE, fruto de debates que envolveram, além de representantes do governo, representantes das instituições financiadoras, como o Banco Mundial (gestor do Fundo Fiduciário para a Proteção de Florestas do Brasil/RFT), o Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), banco de cooperação do governo alemão, e a Comunidade Européia (CE), revelando o interesse existente por parte das instituições internacionais em relação à “proteção da Mata Atlântica”. O acordo de doação entre o MMA e o Banco Mundial foi firmado em dezembro de 2001 e, desde 2002, o projeto vem sendo desenvolvido em dois corredores, o Corredor Central da Amazônia e o Corredor Central da Mata Atlântica, escolhidos para testar a metodologia⁴⁰. Segundo o discurso oficial, uma das características inovadoras do PCE foi seu processo de elaboração, baseado na “intensa participação da sociedade civil organizada, com representantes de organizações atuantes na Amazônia e na Mata Atlântica”, que influenciou nas condições de sua implementação, e também a decisão e a execução descentralizadas (MMA, 2009). No entanto, questiono até que ponto realmente essas organizações que participaram do processo representam os interesses locais e divulgam o PCE e suas ações junto às populações residentes em sua área de abrangência, pois na APA MC pouquíssimos atores têm conhecimento sobre ele. Este projeto provoca a reflexão sobre os alertas feitos por Cooke e Khoutari (2001) sobre a “tirania” dos métodos participativos, no sentido de como eles podem se tornar instrumento de legitimação de exercício de poder ilegítimo. E também é um exemplo das mudanças de técnicas voltadas para a promoção do desenvolvimento, agora sob o rótulo de “sustentável”, no contexto dos projetos e programas desenvolvidos pelos organismos

³⁹ Cinco corredores localizam-se na Amazônia (Corredor Central da Amazônia, Corredor Norte da Amazônia, Corredor Oeste da Amazônia, Corredor Sul da Amazônia, Corredor dos Ecótonos Sul-amazônicos) e dois na Mata Atlântica (Corredor Central da Mata Atlântica e Corredor Sul da Mata Atlântica ou Corredor da Serra do Mar).

⁴⁰ Foram escolhidos com base nos seguintes critérios: integridade da paisagem natural; abundância e riqueza de espécies; grau de ameaça dos grupos de organismos mais conhecidos; ocorrência de espécies endêmicas; diversidade de ecossistemas e comunidades de espécies; potencial de conectividade entre comunidades terrestres e aquáticas.

internacionais, como o Banco Mundial, visando “incluir” as populações interessadas como “parceiras”, por meio de instrumentos do “governança local”.

Outro projeto em andamento na região, que também alega se basear em “métodos participativos que incluem as populações locais”, incluindo tanto a APA MC quanto a do Sana, relacionado ao anterior, é o Corredor Ecológico do Muriqui, desenvolvido pelo Instituto BioAtlântica (Ibio) e pela Associação Ecológica Amigos da Serra (Asema), com apoio da Prefeitura Municipal de Macaé, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMAURB) de Macaé, do INEA e da empresa MPX Energia. Ele tem como objetivo restabelecer a conexão entre os parques estaduais do Desengano e Três Picos, implantando ações de proteção das florestas remanescentes, restauração de áreas desmatadas e estímulo a atividades produtivas sustentáveis, ampliando o habitat e a variedade genética de espécies como o muriqui (*Brachyteles arachnoides*), primata ameaçado de extinção.

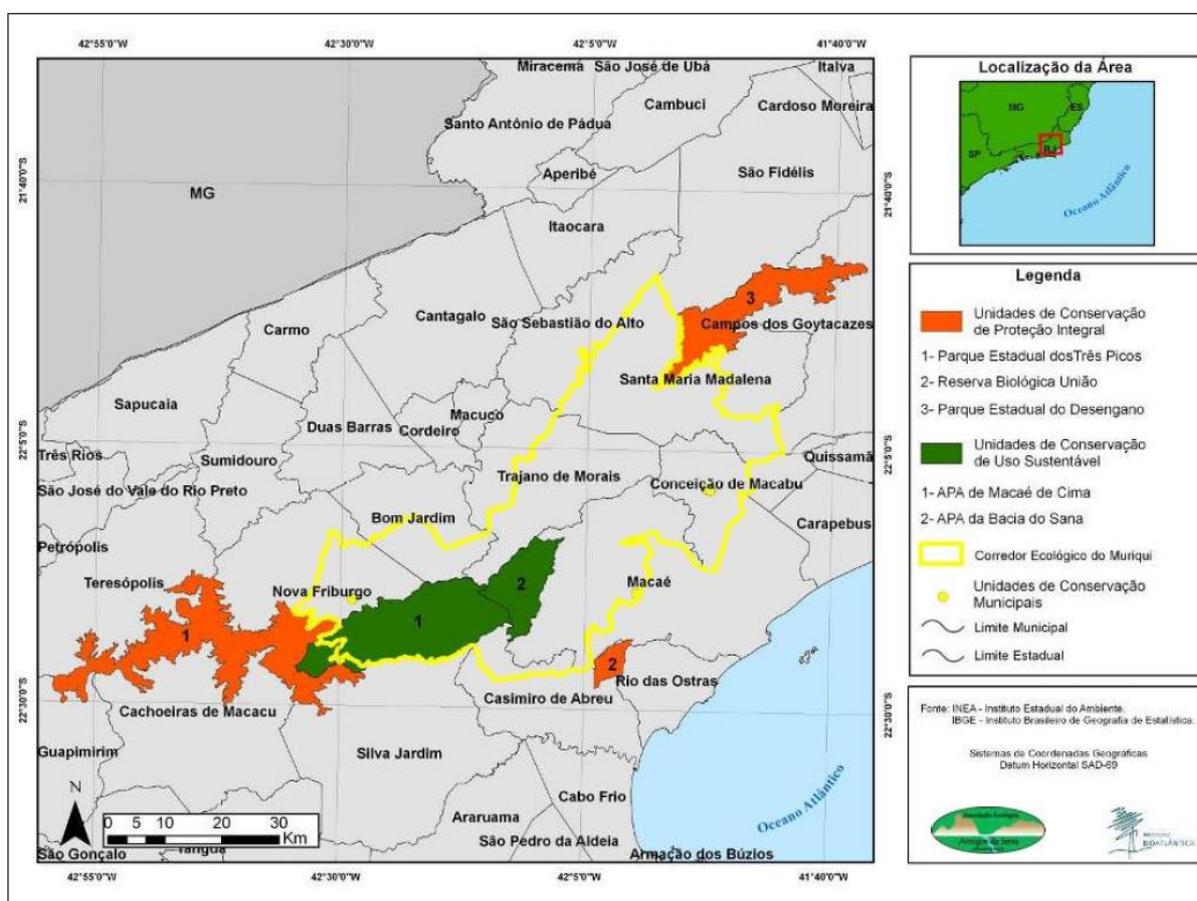


FIGURA 6: Mapa da área de abrangência do Corredor Ecológico Muriqui
Fonte: IBIO/ASEMA (2009, p.4)

Além do Projeto do CEM, outro projeto de ordenamento territorial ambiental que trabalha na direção de formação de corredores ecológicos, que está sendo desenvolvido na região em estudo, abrangendo a APA do Sana, é o Mosaico de UCs do Médio Macaé. Este projeto está sendo desenvolvido em parceria da SEMAURB de Macaé com a Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Fundação Bio-Rio, com financiamento do MMA. Ele busca integrar a gestão da Reserva Biológica União, da Fazenda Parque Atalaia, da APA do Sana e mais duas áreas consideradas por seus idealizadores como portadoras de grande riqueza de biodiversidade, que serão transformadas em UC: uma no Assentamento Rural do Bendizia e outra na Bicuda Pequena. Inclui também as RPPNs Fazenda Barra do Sana e Sítio Shangri-la, abrangendo os distritos do Sana, Glicério, Cachoeiros de Macaé e Córrego do Ouro.

O Projeto diagnosticou as seguintes potencialidades da região, em termos de geração de renda e trabalho para as populações locais, procurando envolvê-las na conservação da biodiversidade:

- Pecuária: existência de produção extensiva de equinos e de bovinos, para produção de carne e leite e queijo de fabricação artesanal.
- Dentre os produtos agrícolas, destacam-se a e banana, milho, mandioca e coco, aos quais considera que pode-se agregar valor por meio do artesanato ou da fabricação de doces e conservas, por exemplo. A proposta é criar produtos “com a cara do lugar”, segundo fala da coordenadora.
- Turismo e recreação: ecoturismo, prática de esportes radicais, os rios, poços e cachoeiras e outros locais de grande beleza cênica; turismo rural.
- Implantação de produção de mudas.

Apesar do projeto prever a gestão participativa e a inclusão das populações locais, por ocasião de sua apresentação para o Conselho Gestor da APA do Sana, quando o representante da ONG Pequena Semente perguntou sobre a intenção da coordenadora, naquele momento, se ela estava “consultando”, “pedindo autorização” para o seu desenvolvimento, ela respondeu que estava somente “comunicando”, pois o projeto já estava aprovado e sendo executado.

No mesmo sentido do anterior, o Planejamento Estratégico da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica definiu como meta prioritária o fortalecimento de Corredores Ecológicos e a criação de Mosaicos de UCs, já previstos no Artigo 26º

⁴¹da Lei do SNUC, para vencer a fragmentação existente nos ecossistemas. Os mosaicos devem ser reconhecidos oficialmente pelo MMA e devem ser geridos de forma integrada por um Conselho consultivo, formado por representantes de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil. Em 2006, o MMA reconheceu três Mosaicos de Unidades de Conservação da Mata Atlântica, nas Serras do Mar e da Mantiqueira, que também estão sendo implantados com financiamentos internacionais, dentre eles está o Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense, na região serrana do Rio de Janeiro, com 233.710 hectares, 13 municípios, 22 UCs; no qual a APA MC se insere⁴².

A criação do mosaico de UCs deve ser feita a pedido de seus gestores; além de buscar uma gestão integrada, ela pretende contribuir para a preservação e conservação dos recursos naturais e para o desenvolvimento sustentável da região. É orientada por uma visão que concebe o conjunto das UCs como um “organismo vivo em que todas as partes estão interligadas e dependem umas das outras”, conforme já ouvi em palestras de biólogos gestores do INEA, buscando superar o conceito e a prática de Unidades de Conservação isoladas, que pode acabar criando “ilhas de conservação” num ambiente degradado; pretende-se criar um sistema de comunicação e de gestão cooperativos. A ideia do mosaico é outro exemplo da profunda imbricação entre as dimensões social e natural na definição do meio ambiente e das ações que nele são desenvolvidas e é orientada, de certa forma, por uma certa crítica à visão tradicional que impera no pensamento científico, no movimento ambientalista e nas políticas públicas de preservação ambiental, que estabelece uma nítida demarcação entre estas instâncias e não considera o papel das populações humanas na construção da “natureza”, geradora de inúmeros conflitos, como os que ocorrem na região estudada.

No entanto, na prática, todas essas iniciativas, programas e projetos não vêm conseguindo deter o processo acelerado de degradação dos ecossistemas, na área mais populosa, industrializada e urbanizada do país, apesar de receberem grandes

⁴¹ “Quando existir um conjunto de Unidades de Conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional” (Lei 9.985/2000, Art.26º) .

⁴² Os outros são o Mosaico Bocaina, na região de Paraty (RJ) e Ubatuba (SP), com 221.754 hectares, 9 municípios e 10 UCs, e o Mosaico da Serra da Mantiqueira, com 445.615 hectares, abrangendo 37 municípios e 19 UCs (em SP, MG e RJ).

montantes de recursos financeiros. Além disso, falta articulação entre esses diferentes fóruns, que muitas vezes atuam seguindo caminhos paralelos, que não se comunicam nem cooperam entre si, apesar de seus objetivos comuns. Por exemplo, há falta de articulação dos CBHs com os Mosaicos e UCs. Atualmente, o CBH Macaé e das Ostras está participando dos Conselhos da APA MC e do PETP, mas, não participa das reuniões da APA do Sana, região que se destaca por ser grande produtora de água, apesar dos reiterados convites da ONG Pequena Semente. Mas, acredito que o problema mais grave, em termos de efetivação da gestão democrática e participativa, é que, apesar de todo o discurso de envolvimento das populações locais, a maioria segue à margem desses processos, sem nem tomar conhecimento deles ou sem informações adequadas, como também ocorre nas APAs estudadas.

Cortes apresenta algumas constatações sobre o conceito geral de APA, que mesmo feitas antes de sua regulamentação pela Lei do SNUC, são interessantes para a compreensão das características específicas e contraditórias, que fazem desta e de outras UCs entidades cuja gestão envolve grande complexidade. São elas:

- buscam conciliar o desenvolvimento de atividades humanas com a conservação dos recursos naturais (objetivo geral);
- buscam proteger o solo, subsolo, a cobertura vegetal e a fauna local, promover a melhoria da qualidade dos recursos hídricos, recuperar áreas degradadas (objetivos específicos);
- são áreas submetidas ao planejamento e à gestão ambiental;
- são áreas de uso múltiplo, controladas através do zoneamento, fiscalização e educação ambiental;
- podem conter outras unidades de conservação mais restritivas;
- podem ter uso urbano;
- propiciam a experimentação de novas técnicas e atitudes que permitam conciliar o uso da terra e o desenvolvimento regional com a manutenção dos processos ecológicos essenciais;
- permitem que a população residente e do entorno seja integrada nas medidas práticas conservacionistas, através de ações de Educação Ambiental ou participação no processo de planejamento e gestão;
- permitem o estabelecimento de um processo de co-gestão entre órgãos governamentais, não-governamentais e setores organizados da sociedade (CORTES, 1997, p.28).

Analisando diversas APAs pelo país, Cortes (Ibd., p. 29) menciona alguns tipos de uso e de ocupação do solo que nelas vêm ocorrendo: o uso urbano está presente em praticamente todas as APAs; algumas apresentam seus limites coincidentes com o perímetro de municípios ou de distritos, como no caso da APA do Sana, que abrange a totalidade do 6º distrito de Macaé. Muitas vezes, elas são criadas próximas às cidades, podendo até ocupar suas áreas de expansão urbana. Muitas APAs se destacam por usos residenciais específicos: sítios ou casas de

veraneio, como é o caso das APAs estudadas, dentre outras; loteamentos clandestinos, solução acessível para moradia para uma população com nível aquisitivo mais baixo (APA da Bacia do Rio São Bartolomeu-DF, APA Cafuringa-DF). As atividades de reflorestamento ou agropecuárias também são amplamente desenvolvidas: podem ser feitas por pequenos proprietários (às vezes, posseiros) que praticam agricultura para auto-consumo (APA de Igarapé Gelado-PA, APA de Guaraqueçaba-PR), ou empreendedores em escala comercial (APA da Bacia do Rio Descoberto-DF: produtor de hortifrutigranjeiros), em grandes propriedades rurais dedicadas à agricultura e pecuária (APA Litoral Norte-BA) ou pequenas propriedades dedicadas à agricultura familiar, como nas APA MC e do Sana. As atividades de reflorestamento também ocorrem em algumas APAs (APA da Bacia do Rio São Bartolomeu-DF, APA Corumbataí-SP), assim como a utilização florestal, como o carvoejamento, nas APAs próximas à Região Metropolitana de Belo Horizonte, destinado às indústrias siderúrgicas da região. O extrativismo de mangue pode ser significativo (APA Mangue Seco-BA, APA Litoral Norte-BA, APA de Guaraqueçaba-PR), assim como o extrativismo de coco-da-bahía e do palmito e da pesca artesanal, nas APAs litorâneas. Ocorre também a extração de cascalheiras e dragas de areia; apenas na APA Sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte-MG a extração do minério de ferro é a principal atividade econômica. O uso turístico tem se desenvolvido muito, principalmente do turismo com apelo ecológico, como nas duas APAs enfocadas.

Assim, em APAs, acontecem praticamente todos os tipos de atividades. O nível das restrições de uso deve ser definido a partir da capacidade de suporte da área, para que não haja degradação ambiental. No entanto, ainda o levantamento realizado por Cortes constatou que

61% das APAs pesquisadas possuem áreas degradadas, o que confirma que o instrumento APA é muito usado em caráter corretivo e de contenção de degradação. Espera-se que, ao transformar a área em APA o conjunto das ações exercidas sobre ela contribuam para controlar a degradação ambiental. Mas, de acordo com a pesquisa empírica, em 44% das APAs isto não foi possível após a sua criação, em 50% delas a degradação foi controlada em parte e em apenas 6% das APAs o processo de degradação foi controlado completamente. Isto denota que o fato de transformar uma área em APA não é suficiente para controlar um processo de degradação iniciado (CORTEZ, 1997, p.37).

Dentre os fatores responsáveis por esta situação, a autora menciona a falta de recursos financeiros e humanos; ausência de fiscalização eficiente e de controle

ambiental; os interesses imobiliários e expansão urbana; resistência da comunidade e falta de envolvimento com a proposta da UC; ausência do Poder Público e falta de gestão local e de plano de gestão. Tanto na APA MC quanto na APA do Sana todos esses fatores estão presentes.

Exatamente por se prestarem a todos esses usos, muitos ambientalistas preservacionistas questionam a eficácia das APAs para proteger o meio ambiente. Como nelas coexistem terras públicas e privadas, seu sucesso depende da consciência individual dos proprietários e da capacidade do Poder Público para garantir o ordenamento e a fiscalização do território. Por exemplo, Maria Tereza Pádua, membro do Conselho da Fundação O Boticário de Proteção à Natureza e da comissão mundial de Parques Nacionais da UICN, criticando a falta de eficácia da maioria das APAs, no Brasil, afirmou, em entrevista ao Jornal O Eco, em 2006:

De há muito venho dizendo que a categoria de manejo Área de Proteção Ambiental (APA), prevista na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação ou SNUC, como ficou conhecido, é a mais frágil de todas. Talvez não exageraríamos se dissessemos que é inútil em nosso país. Isto porque é a declaração de proteção de uma área que fica, em quase sua totalidade ou em sua totalidade, nas mãos de particulares, onde as restrições de uso, portanto, são aquelas da legislação orgânica válida para qualquer propriedade no país. Em outras palavras, só se pode restringir em uma APA o mesmo que se pode restringir em qualquer outro lugar, APA ou não. Por isso mesmo é a categoria de manejo que mais proliferou, tanto no nível federal, como nos estaduais. Em vários artigos já mencionamos o quanto o governo brasileiro já gastou para implementar APAs que jamais funcionaram, como as do Descoberto e a de São Bartolomeu no DF, entre muitas outras. Chegou-se a gastar, no passado, a bagatela de 15 milhões de dólares em nove APAs, o que significou, no mesmo período, menos do que se aplicou em todas as demais unidades de conservação. Mas, como é a categoria mais fácil de ser decretada e mais útil para fins demagógicos, foi usada a torto e direito chegando-se ao absurdo de se estabelecer APA até no Jockey Club de uma capital, ou no bairro de Laranjeiras no Rio. É isso mesmo, APA serve para tudo.” (PADUA, 2006)

Nesse texto, Pádua está denunciando a invasão da APA de Guaraqueçaba, no Paraná, por militantes do MST, desde 2003, diante da omissão ou mesmo conivência do Poder Público, que defende o “desenvolvimento sustentável” na região e afirma que seriam poucas famílias a serem assentadas. A APA foi criada em 1985, com uma área de 314 mil hectares, numa região privilegiada de Mata Atlântica, com várias UCs – Parque Nacional do Superagüi, a RPPN de Salto Morato, da Fundação O Boticário de Proteção à Natureza –, e próxima aos parques estaduais da Ilha do Cardoso, Intervales, Petar, Marumbi, Ilha do Mel, que no seu conjunto formam um importante corredor ecológico. No entanto, segundo ela,

muitas famílias da APA de Guaraqueçaba já vivem da exploração descontrolada dos recursos naturais, por meio de caça, pesca e extração ilegal de palmito, pressionando seriamente a biodiversidade. Assentamentos na região certamente

agravariam o quadro, com graves conseqüências para essa unidade de conservação (Ibd.).

Nesse exemplo, a divergência de interesses entre os objetivos socioeconômicos (“desenvolvimento sustentável”) e os objetivos ecológicos, entre proteção da biodiversidade e a “superação da pobreza”, uma das diretrizes das atuais políticas públicas, pelo menos formalmente, fica bem visível e envolve os chamados direitos dos cidadãos. E está presente na maioria das APAs existentes no território nacional. Cortes (1997) propõe como solução, o estabelecimento de uma gestão participativa e compartilhada entre os vários órgãos governamentais envolvidos, o setor privado e a sociedade civil, princípios que mais tarde foram consolidados na Lei do SNUC, regulamentada pelo Decreto 4.340/2002. Além disso, ela considera que mais do que ações somente de fiscalização, devem ser desenvolvidas ações de orientação e de Educação Ambiental.

As APAs analisadas nesta tese, como qualquer outra categoria de UC, foram instituídas por processos sociotécnicos, envolvendo aspectos políticos e científicos (BARRETO, 2001), que procurei focar, inspirada pela abordagem de uma etnografia histórica, proposta por Barreto Filho (Ibd.), em seu estudo sobre a implantação de dois parques nacionais na Amazônia. Ele afirma que a criação das UCs é produto “de lutas históricas específicas entre diferentes projetos e concepções, representando sempre uma cristalização provisória de correlação de forças entre os agentes que os produziram” (Ibd., p.19). Assim, as UCs são “um instrumento particular de política ambiental, categoria de gestão territorial e dos recursos naturais” (Ibd.), definido num certo momento histórico, orientado por critérios técnico-científicos dominantes. Uma UC é um “artefato cultural”, “feito a partir de substâncias naturais, atividades materiais e processos simbólicos”; é um “construto socionatural”, “instável e indeterminado”. A noção de artefato possibilita ultrapassar os limites das análises do processo de implantação de UCs que se limitam aos seus aspectos normativos, pois enfatiza-se a ação humana (“deliberada, intencional e consciente” ou “não necessariamente calculada ou premeditada”) responsável por sua produção. (Ibd.).

Em termos antropológicos, no estudo de um artefato devem ser enfocados os processos que operam sua fabricação. A transformação de uma região em UC implica uma alteração das formas de apropriação simbólica da natureza e a introdução de novos usos sociais do espaço. Nos anos 1960, por exemplo, as

florestas tropicais úmidas, como a Amazônia, eram vistas como grandes vazios demográficos, paisagens totalmente “naturais”, “intocadas”. Segundo Barreto Filho, estudos recentes sobre estes ecossistemas e as características socioculturais dos povos que lá vivem e viveram, constataram que, na Amazônia, a “natureza” é produto de uma longa história cultural, em que os indígenas se adaptam e também transformam o meio. Assim, no meio acadêmico, vem se consolidando uma nova visão, que concebe a Floresta Amazônica como uma área povoada e transformada por diversos grupos, ao longo de sua história.

Assim como a Amazônia, a Mata Atlântica também vem sendo ocupada há milênios por povos caçadores, coletores e agricultores, que contribuíram para a formação de seus ecossistemas. Barreto Filho (ibd.) enfoca o manejo ambiental como um procedimento sócio-técnico e simbólico, que além de transformar a natureza também transforma o entendimento sobre o que ela é. Ele afirma que múltiplos fatores intervêm entre as decisões governamentais e a efetiva implantação das UCs, por meio dos instrumentos, técnicas e metodologias de planejamento e gestão, como o zoneamento e o plano de manejo, que estabelecem meios de controlar as atividades lá praticadas; ou seja, estes, mais do que ferramentas técnicas, se constituem como instrumentos de poder e de controle social sobre um dado território e os tipos de uso e de ocupação nele desenvolvidos por suas populações. Desta maneira, considero fundamental o modo como são tomadas as decisões neste processo de gestão: de uma forma autoritária, imposta por parte dos gestores públicos, ou participativa, envolvendo as populações locais. E, no segundo caso, se esta participação é efetiva ou é “manipulada”, “exercício de poder tirânico”.

A criação de UCs é uma regulamentação que impõe a visão do Estado (mais moldada pelas populações urbanas) de natureza e de ambiente, estabelecendo normas para o uso de certas áreas, diante de sua atribuída função ambiental, estabelecida pelos cientistas, em nome da defesa de um “patrimônio coletivo” definido legalmente; elas são assim produto de uma síntese entre aspectos naturais e culturais. Esta visão pode entrar em choque com as necessidades e saberes locais, desqualificar as formas tradicionais de relação com a natureza e buscar substituí-las por outras, desconsiderando, inclusive, o papel das populações rurais/locais na formação dessa “natureza” e sua visão da terra como um espaço produtivo, de obtenção da sobrevivência. Isso aconteceu nos casos aqui em estudo, assim como em muitas outras áreas protegidas no Brasil e no mundo, criadas por

iniciativa do Estado, sem considerar os direitos, os valores e os interesses dos cidadãos que lá viviam, como, por exemplo, enfocam Diegues (1996) e Catão e Carneiro (2004).

Nos dois casos analisados, o processo de criação e implantação das APAs ocorreu por meio de uma aliança entre representantes do Poder Público e alguns “novos moradores” da região, participantes do movimento ambientalista e defensores dos valores de preservação da natureza. No caso da APA de Macaé de Cima, a equipe do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, responsável pelo Programa da Mata Atlântica teve um papel fundamental, enquanto na APA do Sana, a UFRJ e as grandes empresas ligadas ao setor energético sediadas em Macaé também. Por outro lado, nos dois casos, inicialmente houve certa exclusão dos grupos ligados à pequena produção rural, antigos moradores da região, que tiveram que lutar para serem ouvidos, em nome de seus “direitos”, enquanto “verdadeira população do lugar”. No decorrer do processo, no caso da APA do Sana, os produtores rurais foram se afastando, apesar de muitas associações se denominarem representantes desse grupo. Mas eles passaram a procurar aproveitar as oportunidades em termos de geração de renda, surgidas com o desenvolvimento do turismo e com o advento de possíveis recursos para serem aplicados em projetos ambientais.

Entre a determinação legal de criação da APA e a efetivação do seu processo de implementação e de gestão há uma longa distância, tanto em termos temporais quanto em termos de aplicação prática das regulamentações oficiais. Como esse processo é muito demorado, os resultados podem ser inversos aos esperados, causando uma intensificação da degradação, provocando raciocínios como “vamos fazer logo, antes que proíbam”. Assim, a maioria das APAs enfrentou e enfrenta graves problemas para se consolidar, diante dos interesses econômicos e políticos internos e externos ameaçados pelas novas regulações decorrentes de sua implantação.

Uma das grandes questões da APA reside exatamente na conciliação entre a propriedade e a imposição de regras sobre o seu uso, fato que desagrade profundamente os proprietários, observado nas APAs analisadas e em outras existentes pelo Brasil, que reivindicam o direito de fazerem o que querem com suas propriedades privadas e defendem a não intervenção do Estado, princípio básico do ideário liberal e neoliberal. Um exemplo disso é a situação existente na APA do Pouso Alto, em Goiás, onde um grupo de 18 fazendeiros produtores de soja está

movendo uma ação popular solicitando a extinção desta UC. A APA do Pouso Alto foi criada pelo governo estadual, em 2001, com 872 mil hectares para garantir a proteção e o uso sustentável dos recursos naturais únicos da Chapada dos Veadeiros, declarada Sítio do Patrimônio Natural, pela UNESCO, na Reserva da Biosfera do Cerrado. Eles alegam que a criação da UC lhes causou uma "desapropriação indireta", acarretando "prejuízos econômicos e estagnação do crescimento"; mesmos argumentos usados na APA MC, pelos empresários ligados à construção civil e à especulação imobiliária. São contrários, também, à criação do Zoneamento Econômico Ecológico da região, que orientará o Plano de Manejo da unidade. A influência dos interesses econômicos dominantes aliados aos políticos, muito mais do que os critérios científicos, orienta, de um forma geral, o processo de implantação das UCs, podendo suscitá-lo, retardá-lo ou mesmo impedi-lo, como vem acontecendo na Chapada dos Veadeiros.

Catão e Carneiro (2004), a partir do caso da população caiçara residente na Praia do Aventureiro, na Ilha Grande (Angra dos Reis-RJ), buscam refletir sobre as implicações da implantação de unidades de conservação da natureza na vida das populações que habitam estas áreas, processo que afeta diferentes regiões do território nacional. As autoras afirmam que este processo introduz um novo arranjo nas relações sociais locais, uma "requalificação do território", que

multiplica-se em novos territórios sociais que se conformam na medida em que novos grupos sociais entram em cena, com novas regras e novas historicidades, disputando entre si a hegemonia sobre a apreensão do espaço, o direito de usá-lo e legitimá-lo em conformidade com suas próprias demandas. Instala-se, desta forma, um enfrentamento entre os usos locais do espaço, relacionados à cultura da população nativa e os interesses externos e globalizados" (íbd., p. 1).

Nas APAs enfocadas, esse processo também ocorreu, só que em cada uma delas, as populações locais se posicionaram de forma específica, construindo suas formas locais de participação e de luta pelo que consideram ser seus direitos de cidadania diante da criação destas UCs; é o que será visto a seguir.

3.3.2 As APAs estudadas

A etnografia histórica da criação e implementação das UCs em análise é bem representativa para revelar como elas são construções operadas por processos em que a interação entre os cientistas e os atores ligados ao poder político vão

definindo legalmente certas áreas como sendo importantes para a conservação da biodiversidade, nestes casos pressionados pelo movimento ambientalista local e regional.

3.3.2.1 A APA estadual de Macaé de Cima

A APA MC foi criada pelo Decreto estadual nº 29.213/2001, com cerca de 35 mil hectares, abrange 40% do município de Nova Friburgo (RJ) (distritos de Lumiar-5º, São Pedro da Serra-7º e parte de Mury-8º), na zona de amortecimento no entorno do Parque Estadual de Três Picos (PETP), a maior unidade de conservação estadual de uso indireto, à qual se sobrepõe parcialmente. A composição do seu Conselho Consultivo só foi definida pelo decreto nº 38234/2005, formado, principalmente, por entidades externas à região e presidido pela Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) – então órgão encarregado da fiscalização, controle e licenciamento ambiental no RJ.

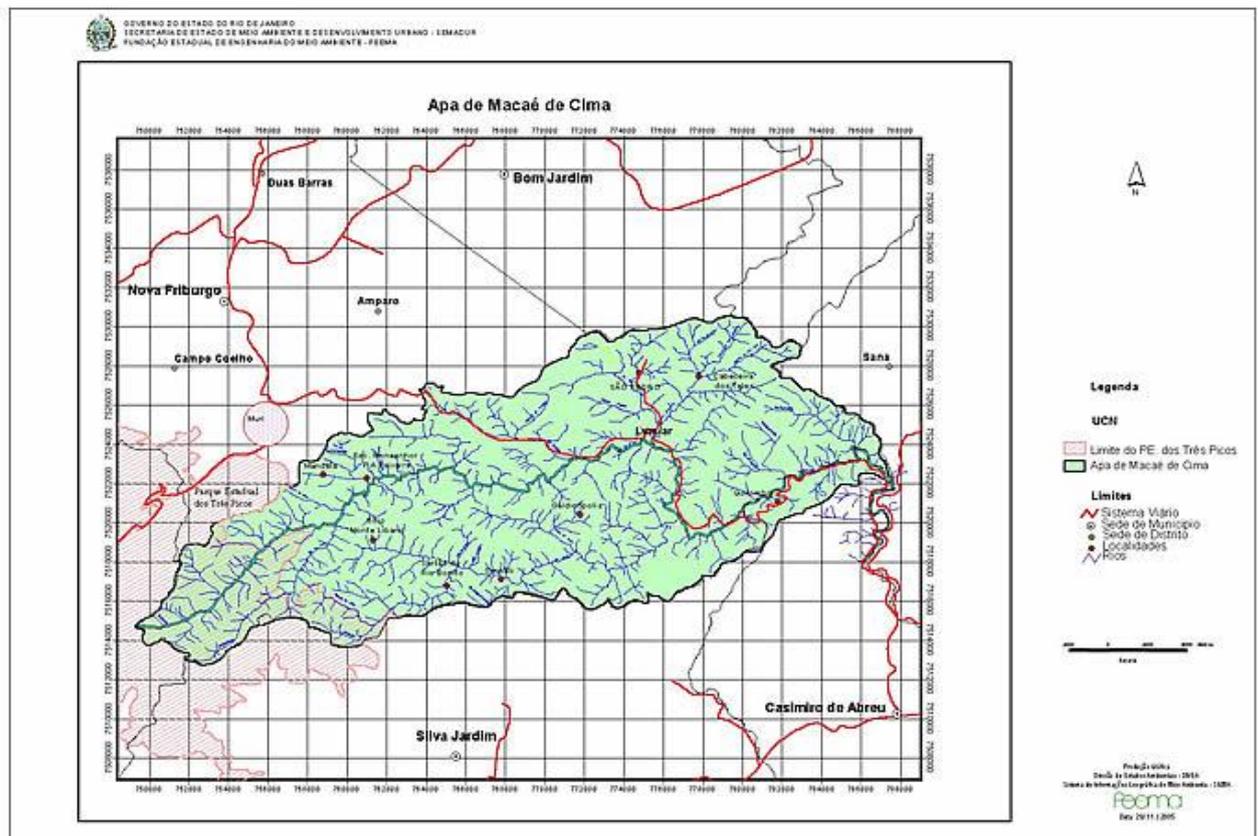


FIGURA 7: Mapa da área de Proteção Ambiental estadual de Macaé de Cima
Fonte: www.http.feema.gov.rj.br

A história da APA MC mostra como a imposição de diversas regulamentações legais sobre um mesmo território com o objetivo de preservá-lo, gerando uma superposição de UCs, pode acarretar conseqüências bem diferentes das esperadas por aqueles envolvidos na sua criação.

Alguns atores tiveram participação expressiva nesse processo, como os “novos” moradores ou proprietários da localidade de Macaé de Cima, que lá se instalaram, atraídos pela paisagem bem preservada, que se destaca por remanescentes da Mata Atlântica original, preservados pelas altitudes elevadas e dificuldades de acesso. Alguns encaminharam politicamente a questão, fazendo articulações com a PMNF e o governo estadual, como o médico e ambientalista Bernardo Furer, proprietário em Macaé de Cima; outros tiveram papel importante técnico-científico para a construção e a divulgação da identidade da área em termos de sua relevância ambiental, leigos, autodidatas, como o morador David Miller, e cientistas, como a equipe do Programa Mata Atlântica do Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

Características Geográficas

O território da APA de MC estende-se pela Serra do Mar, região montanhosa (“mar de morros”) e de relevo acidentado, com pequenos vales e várzeas, onde correm córregos e rios; sujeita à alta umidade das massas de ar provenientes do Oceano Atlântico, localizada na bacia hidrográfica do rio Macaé e seus afluentes, os principais são Rio Bonito, da Flores, Boa Esperança, São Pedro.

A vegetação é do tipo Floresta Pluvial Atlântica Montana, ocorrendo nas porções mais elevadas, acima de 1.500 metros de altitude, formações de mata nebulosa e de Campos de Altitude. Segundo Lima e Guedes-Bruni (1997), a região de Macaé de Cima apresenta importante área de vegetação nativa e bem preservada, daí sua relevância ambiental, para os botânicos e biólogos. A floresta úmida forma um dossel que se situa entre 12 e 20 m de altura, com emergentes alcançando 40 m de altura, com sub-bosque denso e diversificado. Os solos são muito intemperizados pela ação da água devido à grande lixiviação sofrida, apresentando-se pobres e ácidos, extremamente sujeitos à erosão (Ibd., p.10).

Ainda apresenta algumas espécies de animais ameaçados de extinção, como tatus, preás, gambás, cobras e muitos pássaros, tantos que um dos slogans do

marketing turístico de São Pedro da Serra é “cidade dos pássaros”. No entanto a caça é bastante praticada, além da prisão de passarinhos em gaiolas para venda. Há pouco tempo, vinha caminhando e vi dois vizinhos conversando, um mostrando um saco grande para o outro. Quando passei, vi a cabeça de um pequeno veado saindo do saco. O senhor que estava segurando o saco, ficou meio sem graça e procurou se explicar, contando uma longa história, cujo fio era que o veado tinha invadido o quintal de um vizinho e foi atacado pelo cachorro. Ele estava levando para enterrar no seu sítio, *“porque podia dar problema com o IBAMA”*. Só que a caça ainda é bastante comum, conheço várias pessoas que são apontadas como caçadores e quando há fiscalização, seus praticantes são encontrados. Muitos caçam por esporte, para venda ou para complementar a alimentação e se sentem bastante pressionados pelos órgãos fiscalizadores, procurando praticá-la sem muita divulgação.

Breve Histórico da Região

O território da APA MC inclui dois núcleos urbanos - Lumiar e São Pedro da Serra - e vários povoados rurais, como Cascata, São Romão, Galdinópolis, Toca da Onça, Rio Bonito, Boa Esperança, Bocaina, Benfica, Macaé de Cima e Santa Luzia. Todas são localidades com suas particularidades, mas integradas por fortes laços culturais, baseados em relações familiares, de compadrio e de amizade. Como já mencionei, foram fundadas, por colonos suíços e, depois, alemães, que se deslocaram do núcleo de povoamento original e desceram pelo vale do Rio Macaé, em busca de terras mais quentes para a cafeicultura. As localidades mais “rurais”, como Toca da Onça, Cascata, Rio Bonito, Macaé de Cima ainda vivem relativamente isoladas, sem telefone e péssimas estradas de barro e apresentam níveis de renda mais baixos (ISER, 2008). Ao contrário das sedes dos distritos, que possuem uma infra-estrutura melhor, com telefone celular, Internet discada, posto de correio, TV a cabo e níveis salariais mais elevados.

Tabela 5 – População residente nos distritos de Lumiar e São Pedro da Serra -2000

	População Total	População Urbana	População Rural
Lumiar	4.629	1.098	5.650
São Pedro da Serra	2.713	891	1822

Lumiar foi fundado, em 1819, e São Pedro, em 1822. O nome “Lumiar” foi uma homenagem ao pequeno vilarejo português de Lumiar, hoje pertencente à cidade de Lisboa, capital de Portugal, cujo significado é "lume, fogo, brilho" lugar de origem da esposa do proprietário das terras, a família De Roure. O “Casarão”, que existe na Praça de Lumiar, onde hoje funciona um shopping, era o prédio sede de sua fazenda. Já São Pedro, recebeu este nome em homenagem ao Imperador Pedro II e suas terras pertenciam principalmente à família Heringer. A outra grande fazenda da região ficava na Pedra Riscada, da família Marchon. Desde a criação do 5º distrito de Nova Friburgo, em 06/04/1889, instaurou-se uma rivalidade entre São Pedro e Lumiar, pois as localidades disputavam para ser a sede do distrito, que mudava conforme o partido político vencedor nas eleições municipais. Já ouvi relatos de emboscadas e lutas que ocorreram nesta época. Esta disputa só terminou com a criação do 7º distrito de Nova Friburgo, São Pedro da Serra, em 1987, com terras desmembradas dos atuais 4º distrito – Amparo - e 5º distrito – Lumiar⁴³. Mas deixou profundas marcas nas relações entre suas populações, gerando freqüentemente brigas em jogos de futebol, forrós, etc. E na própria polêmica em torno da APA MC, seus moradores tiveram posturas bastante diferenciadas, que por vezes, entraram em choque durante as reuniões, representadas pela atuação das duas Associações: a Associação de Moradores de Lumiar (AMOLA) e a Associação de Moradores e Amigos de São Pedro da Serra (AMASPS): enquanto a primeira marcou firme oposição à APA, sem querer discutir, a segunda queria entender o que era a APA, participar do processo para poder se posicionar. A disputa ficou acentuada durante as eleições municipais, quando, após deixarem seus cargos, seus dois presidentes – Robson Heringer, da AMASPS, e Sérgio Gasolina, da AMOLA - se candidataram a vereador e a APA foi um dos principais focos do debate sobre as alternativas para o desenvolvimento local: o segundo mais favorável ao “desenvolvimento econômico” e ao “progresso”, como sua própria alcunha expressa (“Gasolina”), com a instalação de indústrias em Lumiar e, paradoxalmente, manutenção da agricultura familiar tradicional; mas, ligado aos interesses da especulação imobiliária. Já o primeiro, “filho da terra”, quer conciliar as tradições com a modernidade e a preservação ambiental com a geração de renda e o desenvolvimento econômico; porém também defende interesses ligados à

⁴³ Para maiores detalhes, ver REGO (1988).

construção civil, pois tem uma loja de materiais elétricos e é técnico em eletrônica fazendo instalação de rede elétrica nas casas que estão sendo construídas.

A estrada de terra, que ligava Lumiar à sede do município, foi aberta no final dos anos 1950, por iniciativa dos moradores, numa antiga trilha de tropeiros, possibilitando a primeira linha de transporte coletivo, dirigida pelo senhor Astrogildo Mozer, no início da década de 60, funcionando apenas em um único horário e passando por São Pedro e Vargem Alta (diferente do atual percurso da RJ-142). Outro exemplo de iniciativa comunitária local para resolver as necessidades dos serviços, diante da ausência do Poder Público, foi a criação de uma usina hidrelétrica, no Rio São Pedro, pelos moradores de São Pedro, ainda nos anos 1960. Quando comecei a freqüentar o local, a energia ainda vinha desta usina, mas era insuficiente para a quantidade de casas já existentes; a luz era bem fraca, um “*tomatinho*”, como diziam. Em Lumiar também havia uma usina precária.

Lumiar tornou-se foco das atenções, no início dos anos 1970, quando a música de mesmo nome, de Beto Guedes, fez grande sucesso, atraindo jovens para a região em busca de suas cachoeiras e belas paisagens. Quando fui lá, pela primeira vez, em 1982, só havia uma pousada, assim como em São Pedro. Mas a pavimentação asfáltica da RJ-142 e a chegada da energia elétrica estimularam a vinda de mais turistas e de novos moradores, transformando suas paisagens e modos de viver. Em São Pedro, o aumento do turismo foi favorecido pela pavimentação da estrada Constancia Heringer, que liga Lumiar a São Pedro, em 1995. Antes da pavimentação havia intensa polêmica na localidade sobre a necessidade ou não do asfalto, diante do medo do progresso que o asfalto traria, com todos os seus aspectos positivos (trabalho, renda, diversão, informação) e negativos (violência, barulho, descaracterização da comunidade, impactos ambientais). Polêmica que até bem pouco tempo também existia no Sana.

A grande atração de Lumiar são os poços e cachoeiras, ao longo do Rio Macaé e de seus afluentes. Já São Pedro se caracteriza pela animada vida noturna (somente nos fins de semana), com muitos bares, restaurantes lojas e ateliês de artesanato, pintura e cerâmica. O forró é uma tradição local, que atrai grande público de toda a região, do centro de Nova Friburgo e os turistas. Segundo pesquisa que fiz com meus alunos do CEJMC, na antiga casa da fazendeira Constancia Heringer, que hoje fica na praça central de São Pedro, há mais de cem anos, já eram realizados animados forrós, para distrair os tropeiros, regados a café, cachaça e

broa, que duravam a noite inteira, pois só dava para voltar para casa, quando amanhecesse.

No início dos anos 1990, o turismo estava bastante desorganizado e predatório. Chegavam ônibus de excursões, durante os finais de semana. No Poço Feio, chegavam a haver mais de 1000 pessoas, que faziam muito barulho, churrasco, arrancavam os cipós, pegavam os passarinhos, etc. As vilas de São Pedro e Lumiar ficavam cheias de jovens, atraídos pelos shows e forrós, que dormiam no coreto, ou acampavam nas beiras dos rios, muitos para usar drogas e beber, outros em busca de um contato mais intenso com a natureza. Gradativamente foi ocorrendo uma tentativa de controle por parte das populações locais, que começaram a pedir polícia, antes praticamente inexistente, fiscalização do barulho, estabelecer regras para os estabelecimentos noturnos (som somente até às 2 horas da manhã), num processo que envolveu muita polêmica. Por um lado, o que atrai os turistas e gera renda, principalmente em São Pedro, são os eventos, os forrós e bares. Quando houve uma proibição rígida do forró, no Clube Estrela do Mar, por ordem do Ministério Público acionado por proprietários de pousadas, e os outros estabelecimentos ficaram com medo, a vida noturna ficou meio paralisada. Isto trouxe grande crise na economia local, que direta ou indiretamente, depende do turismo. Grupos de jovens, músicos, alguns empresários do turismo e freqüentadores dos eventos fizeram manifestação em apoio ao clube e ao forró. Durante as reuniões da AMASPS, com a participação da Associação Comercial e Industrial de São Pedro da Serra (ACISPS), ficou acordado um certo “Termo de Ajuste de Conduta”, e foi estabelecido um limite de 2 horas da manhã, nem sempre respeitado por todos os organizadores de eventos e donos de bares e restaurantes. Mas o maior problema ainda são os carros, que param no meio da rua, na frente dos estabelecimentos e ligam suas aparelhagens, com volumes elevados, como também ocorre no Sana. Muitas vezes, chegam a ocorrer discussões e, mesmo, brigas, pois os proprietários se recusam a abaixar. Geralmente são jovens, que trabalham pesado durante a semana, e usam seu dinheiro para comprar carro, som, roupas de griffe, adequando sua aparência e aos padrões da ‘moda’. A APA do Sana está vivendo agora esta necessidade de redefinição de seu desenvolvimento turístico, conforme será descrito adiante. A pavimentação da Serra Mar, em 2006, trouxe novos turistas, vindos de Macaé e da Região dos Lagos; inclusive o Prefeito de

Macaé tem casa de veraneio em São Pedro da Serra; vem ocorrendo uma grande valorização dos imóveis.

A criação da ACISPS, no final dos anos 1990, e, principalmente, a implementação do Arranjo Produtivo Local (APL)⁴⁴ Mury-Lumiar-São Pedro da Serra, em 2007, trouxe uma reestruturação do turismo e do processo de implantação de serviços, nas comunidades, a partir da mobilização dos empresários e das entidades locais. O APL criou medidas e eventos para “melhorar” o turismo na região, voltadas para atrair uma clientela de melhor poder aquisitivo e de uma faixa etária mais elevada. Um exemplo foi a instalação de três painéis do Projeto Caminhos Geológicos⁴⁵ do Serviço Geológico do Estado do Rio de Janeiro (DRM-RJ) na região: São Pedro da Serra, com o painel "Quando ainda não Existia Floresta". "Quem Riscou a Pedra Riscada", colocado na rodovia RJ-142, perto da vila de Lumiar e “Uma Aventura Geológica”, colocado na localidade de Boa Esperança, visando criar novas atrações, promovendo uma ampliação do universo cultural local, conforme coloca Grunewald (2002).

Breve Histórico da APA MC

A primeira regulamentação visando proteger a região próxima à localidade de Macaé de Cima foi a criação da Reserva Ecológica de Macaé de Cima, pelo decreto municipal nº 156 de 3/01/1990, ainda antes da Lei do SNUC, com uma área de 7.200 hectares.

O território da Reserva Macaé de Cima foi a primeira área de estudo inventariada pelo Programa Mata Atlântica, do Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (IPJBRJ), a partir do final dos anos 1980, por meio de diversas pesquisas⁴⁶. A realização desse inventário inseriu-se num trabalho

⁴⁴ O APL é promovido pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços e visa integrar iniciativas dos órgãos públicos, das entidades comunitárias e dos empresários, para ampliar as oportunidades de desenvolvimento e geração de renda nas localidades envolvidas. No caso do APL Mury-Lumiar e São Pedro da Serra ela é voltada para as atividades ligadas ao turismo, como gastronomia, prestação de serviços, produção de eventos, etc.

⁴⁵ Projeto Caminhos Geológicos tem como objetivo levar a geologia aos cidadãos comuns, através de uma linguagem simplificada, auxiliando o desenvolvimento turístico de regiões e levando a cultura geológica para diversas áreas, buscando, também, conscientizar os turistas e a população local da necessidade de protegê-las. Materializa-se através de painéis explicativos sobre a evolução dos monumentos geológicos fluminenses, identificados como "Pontos de Interesse Geológico". Foi implantado inicialmente na Região dos Lagos e hoje conta com 86 painéis espalhados em 31 municípios do Estado do Rio de Janeiro.. Para mais informações, ver <http://www.drm.gov.rj.br>.

⁴⁶ Tais como Lima, H. et al. (2001).

integrado de várias instituições brasileiras, financiado pelo *Programa Linhas de Ação em Botânica* do CNPq, que buscava então, entre outros objetivos, gerar conhecimentos sobre a composição florística da Mata Atlântica, visando fornecer subsídios para as ações conservacionistas. A equipe do JBRJ ficou hospedada, por cerca de 5 anos, na casa de David Miller, que vive em Macaé de Cima⁴⁷, desde o início dos anos 1960. Lá ele desenvolve projetos de pesquisa, conservação e regeneração de Mata Atlântica Pluvial, junto com sua esposa, Isabel Moura Miller, que faz o registro fotográfico das espécies, com destaque para as orquídeas. Segundo Miller, o trabalho da equipe do Jardim Botânico foi muito importante, pois

A base foi feita, dando uma imensa credibilidade para não se permitir loteamento naquela área. Conseguimos eliminar este tipo de coisa. Eles fizeram o tombamento de todo tipo de árvore, de todo tipo de sub-bosque, o tipo de solo. (...) O Jardim Botânico decidiu, isto foi muito importante, que nossa reserva, em Macaé de Cima, é o espelho para as outras áreas no estado (lbd.).

⁴⁷ As informações foram obtidas através de entrevista dada por Miller ao *Brazilian Orchids - Orchid News*22, (2009).

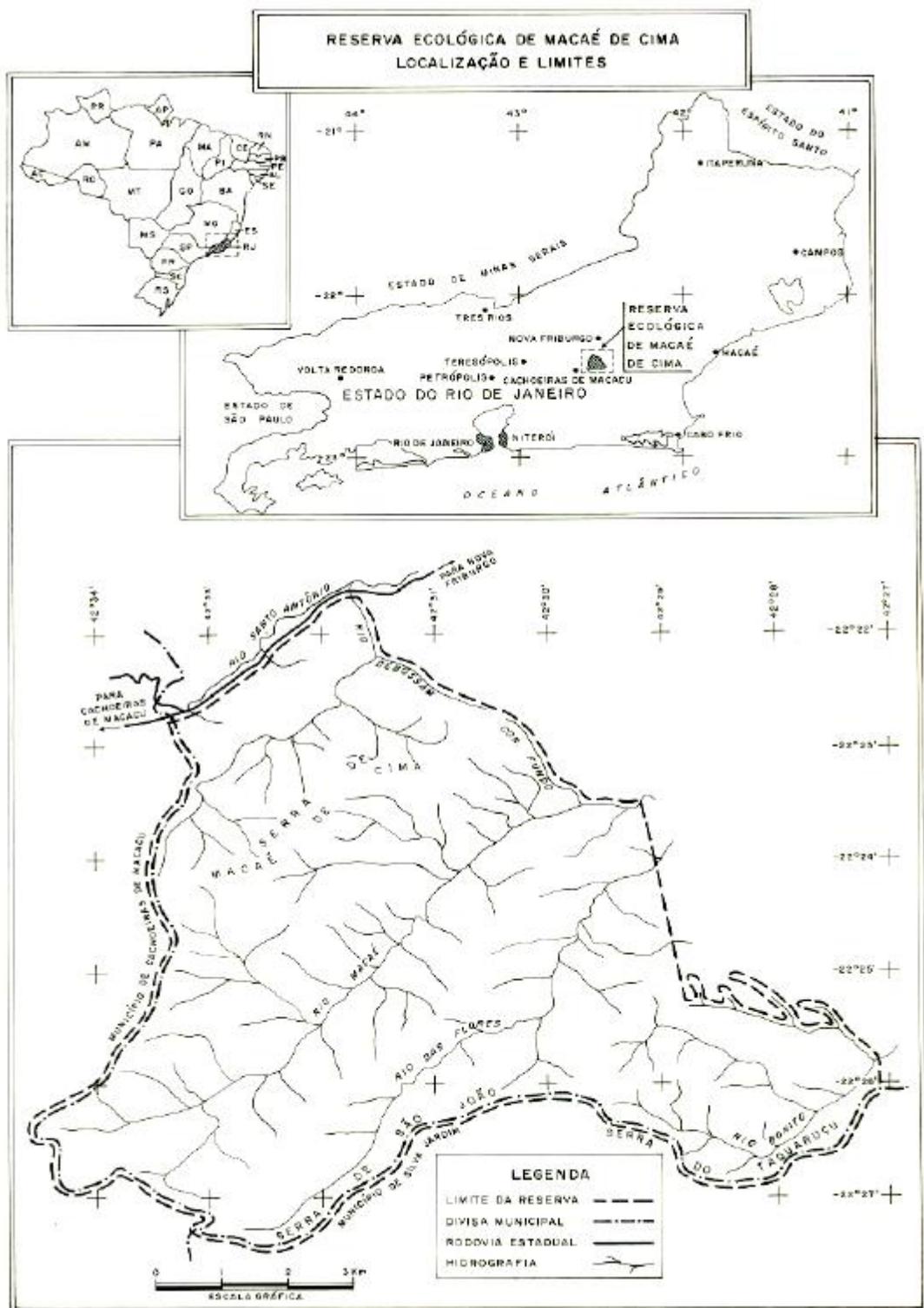


FIGURA 8: Mapa da Reserva Ecológica de Macaé de Cima
Fonte: Programa Mata Atlântica JBRJ apud MENDES e GUERRA (2009, p.4)..

A trajetória de Miller é representativa da influência da globalização sobre a vida das pessoas, que se deslocam com mais facilidade pelo Planeta, e revela o grande interesse internacional que a Mata Atlântica desperta.

Eu sou irlandês, estudei numa escola em Londres, na Inglaterra e aos vinte anos, eu acho, emigrei para o Canadá, onde fiquei quatro anos. Adorei aquele país, aproveitei tudo que ele tem. Depois fui convidado para vir para o Rio de Janeiro para ajudar na abertura de um escritório canadense de consultoria e auditoria. Viajei o Brasil inteiro. Eu era encarregado de consultoria aqui no Rio, depois me enchi de instituições multinacionais e saí para ser "free lancer". Isto foi há uns 25 anos atrás, então estou 'free lançando' aqui desde aquele tempo (Ibd.).

Miller explica a origem de seu interesse pelas orquídeas e como chegou em Macaé de Cima:

Com meus pais vivendo na África, fui criado na Irlanda por uma avó cujo hobby era orquídea, especificamente, o que descobri mais tarde, orquídeas brasileiras. Chegando aqui fui convidado, quase que imediatamente, por um amigo para ir a Nova Friburgo. Fiquei apaixonado pela mata, onde eu vi as orquídeas que minha avó tinha lá na Irlanda e decidi ficar aqui, naquele mesmo dia em 1962.(...)
(...) Comprei, em 1964, um sitiozinho em Nova Friburgo, em Mury. Depois, em 1968/69, com aquele milagre brasileiro a pleno vapor, apareceu muita gente, do tipo classe média, fazendo sitiozinho chamado "Chez Nous", "Aqui Fica", "Sítio dos Três Irmãos", 'Contos de Fada" por todo lado. Não agüentei mais isto e, em 1970, comprei um outro sítio, que é bem grande, com uma enorme floresta que me fez começar a me interessar profundamente pelas orquídeas. Depois de duas tentativas de casamento, encontrei Bel que se entusiasmou com o negócio de conservação e nos concentramos inteiramente na conservação e em orquídeas (Ibd.).

Neste trecho fica bem claro o interesse conservacionista que motiva Miller e como ele atribuiu valores diferenciados à terra, em relação a outros proprietários, somente veranistas, que privilegiam o aspecto do lazer. Para ele, mais do que um direito individual ao "ambiente sadio", ele se preocupa, a partir de uma perspectiva biocêntrica, de valorização da diversidade biológica, com a possibilidade de legar grandes áreas preservadas para "o futuro do planeta", diante da ineficiência da ação do Poder Público neste sentido.

Seu trabalho resultou na obra "Orquídeas do Alto da Serra da Mata Atlântica Pluvial do Sudeste do Brasil", prefaciado por Gustavo Martinelli, então coordenador do projeto Mata Atlântica, do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, que afirma que "(...) este trecho é um dos mais importantes da remanescente Mata Atlântica Pluvial no estado". O livro registrou os resultados das pesquisas feitas durante 16 anos e foi uma parceria com Isabel e com Richard Warren, inglês, PhD em Botânica, que possui laboratório de propagação de orquídeas e deu assessoria técnica. Foram catalogadas espécies com 66 gêneros de orquídeas, que ocorrem acima de 1.000m altitude.

Miller, junto com amigos, comprou grandes áreas em Macaé de Cima, lutando pela criação de mecanismos legais para garantir sua preservação permanente. Para arrecadar fundos e desenvolver o ecoturismo na região, eles formaram, na Inglaterra, o Real Atlantic Florest Trust (RAFT), que chegou a atrair, em 1996, mais de 150 visitantes.

Adquirimos uma outra área na cabeceira do Rio das Flores, afluente do Rio Macaé, que é muito maior, muito mais "virgem", digamos assim. Nossa casa é a 1.500m de altitude, sendo que a média do sítio inteiro deve ficar em torno de 1.300m. Tem um outro sítio que Bel e eu compramos, em 1983, e nossa casa fica a 1.100m. É onde moramos, criando faisões e marrecos para fornecimento aos restaurantes.

O casal Miller acabou de obter o reconhecimento legal definitivo de sua propriedade Bacchus como RPPN, em dezembro de 2009. A criação das RPPNs – categoria de UC de uso direto, segundo a Lei do SNUC, em que as terras são privadas, mas que possui reconhecimento público – tem sido outra estratégia adotada pela política ambiental estadual, em consonância com a orientação federal. O reconhecimento de uma propriedade como RPPN tem caráter perpétuo, apesar de poderem ser vendidas; nelas só é permitida a prática de atividades científicas, culturais, educacionais, recreativas, interpretativas e turísticas. O estímulo aos proprietários consiste na isenção de Imposto Territorial Rural (ITR) da área protegida, facilitação no acesso a financiamentos de projetos ambientais, prioridade na análise de projetos encaminhados ao Fundo Nacional de Meio Ambiente e no acesso aos recursos provenientes de compensação ambiental e agilização na aprovação da área de Reserva Legal, que pode ser abrangida pela UC.

Os governos municipais também estão interessados nas RPPNs, pois elas contribuem para o cálculo do repasse aos municípios do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Ecológico, 45% são destinados para Unidades de Conservação (30% para qualidade da água e 25% para gestão dos resíduos sólidos). Silva Jardim e Nova Friburgo são os dois primeiros municípios do estado em quantidade de propriedades reconhecidas como reservas particulares; estão também entre os maiores arrecadadores de ICMS Ecológico. Muitas delas, como a Bacchus, estão próximas de Unidades de Conservação e possuem papel primordial na formação dos corredores ecológicos mencionados no capítulo anterior, nas terras que não pertencem ao Poder Público.

O Rio de Janeiro já dispõe de 1.940,6 hectares de áreas protegidas em propriedades privadas e tem como meta atingir 10 mil hectares de Mata Atlântica

preservados por meio de RPPNs até 2011. O INEA recebeu 53 requerimentos para criação desta categoria de UC no estado e, no final de 2009, 4 foram reconhecidas oficialmente, dentre elas, a Bacchus; todas são consideradas pelo governo estadual como sendo de grande importância para a conservação ambiental e preservação da Mata Atlântica do estado (RIO CRIA MAIS 4 RPPNs, 2009). Segundo Roberta Guagliardi, atual coordenadora do Núcleo de RPPN, da Diretoria de Biodiversidade do INEA:

Cada uma tem uma peculiaridade. A Bacchus tem como proprietários o casal Miller (o pesquisador irlandês David e a mulher Izabel Miller), defensores de longa data da Mata Atlântica de Nova Friburgo. Na região ocorrem algumas espécies endêmicas de orquídeas e bromélias, entre as mais de 800 espécies catalogadas pelo pesquisador e por sua mulher.

(...) A Bacchus se destaca também por estar localizada na mais importante área remanescente da Mata Atlântica Pluvial do estado. Localizada na região de Macaé de Cima, em Friburgo, graças a Miller é um núcleo de pesquisa, conservação e regeneração da floresta desde a década de 60 quando o pesquisador imigrou para o Brasil (Ibd.).

Miller desenvolve, em suas terras, atividades de preservação e de reintrodução de espécies nativas, participando ativamente da construção da “natureza”, através de métodos que possibilitem uma regeneração “natural”, como ele mesmo descreve abaixo, revelando mais uma vez, a indissociabilidade entre os elementos ditos naturais e os sociais/culturais:

O primeiro sítio era interessante, mas como tinha 30% dele queimado, obviamente não se poderia fazer nada com isto. Começamos o estudo para descobrir qual a velocidade de regeneração, qual seria o melhor lugar, qual seria o mais difícil, etc. A regeneração natural é a única maneira de regenerar as florestas e é barato. (...)

Em 1983, quando um trabalho florestal resultou na derrubada de árvores carregadas de *Laelia crispa*, nós coletamos as plantas e as transplantamos para locais diversos. Consideramos como objetivo principal induzir as plantas que estaríamos introduzindo a produzir sementes e seriam essas sementes, e as mudas resultantes, que estaríamos re-introduzindo ao invés das plantas-mãe reprodutoras. As plantas prosperaram e isso nos levou a fazer uma operação de salvamento mais abrangente e coletamos cerca de 100 plantas de árvores que haviam sido derrubadas também. Nos dois primeiros anos, nós polinizamos manualmente, mas nos anos subsequentes não houve mais necessidade.

Se você simplesmente cercar uma área, você vai ter uma regeneração natural em dois anos, já vai ter uma floresta de uma certa altura. Só não permitindo a entrada de animal, se começa a criar húmus, as árvores mais nobres podem entrar ou serem plantadas. As árvores nobres como cedro, canela, que têm seu sistema de raízes lateral não entram na terra como o eucalipto, o sistema de raízes é superficial, mas precisam de uma camada de húmus, de folhiço, de terra vegetal, com uma profundidade mínima de cerca de 50cm. E esta profundidade leva 30 anos para ser atingida e não adianta tentar jogar húmus por cima porque a chuva vai carregar. O que segura tudo isto é o entrelaçamento das raízes capilares, ele é que retém a água. Descobrimos tudo isto ao longo destes 30 anos.

Estudamos tudo isto em loco, observando, e a descoberta das condições necessárias para as orquídeas foi muito fascinante. A gente descobre que só depois de um certo tempo, quando já existe uma certa profundidade na camada de húmus, permitindo que a umidade seja constante e se eleve até 2 ou 3 m altura, é que se

começa a ver as bromélias e as pioneiras orquídeas entrando nesta floresta regenerada. A interligação entre as três chaves, húmus, árvores pioneiras e bromélias, é que levanta a umidade que permite que as plantas epífitas entrem nas partes mais altas. Se as orquídeas não estão lá, não há uma floresta saudável.

(...) Durante a época de seca, fizemos um estudo de uma árvore grande que tinha caído, um arazá e tinham 250 bromélias de tamanho médio. Tinham outras, enormes, pequenas, mas pegamos uma meia dúzia das médias e descobrimos que, na roseta, elas carregam 2 litros de água. Com 250 na árvore, evidentemente você tinha 500 litros. Aí, se somarmos as outras epífitas, orquídeas, gesneriáceas, lírios, calcula-se que cada árvore destas tenha 700 litros de água suspensa. Projetando por hectare, tirando uma média de 30 árvores grandes por hectare, chega-se a 21.000 litros de água suspensa. Se você extrapolar isto para quilometragem quadrada do anticlínio, de Paraíba do Sul até São Fidelis no norte, onde tinham as florestas ombrófilas mais densas, mais lindas, percebe-se que havia um mar suspenso, um lago suspenso, com pouca profundidade, que controlava o clima, controlava tudo e que permitia a exuberância da floresta. Com a destruição provocada pelos barões do café, o mar virou sertão e isto foi a pior coisa que aconteceu. Não foi a erosão ou o fim da floresta em si, foi o fato de se ter tirado aquilo que dava o clima, o que dava tudo, o mar suspenso. O terreno tem que ser explorado em seções, ao invés de tirar tudo como eles fizeram. Foi isto que descobrimos. Acho que ninguém nunca projetou a coisa assim. Quando você fica plantado em cima do troço por 30 anos, começa a sacar coisas.

Ele acredita ter chegado a resultados diferentes dos encontrados pela equipe do Programa Mata Atlântica do JBRJ:

Eles disseram que a terra vegetal na floresta original tem cerca de 30% de areia grossa, sem capacidade de reter água. O problema é que eles se esqueceram que não é a terra em si que segura, mas todas as raízes capilares se entrelaçando. A chave para conservar nossa água não é o fato do terreno ser argiloso ou arenoso, é este sistema radicular. Se você não tem umidade, você não tem um terreno útil. A floresta não só segura a água aqui embaixo, como as bromélias seguram a água em cima. Eis a chave de nosso sistema neo-tropical. No livro, damos muita ênfase a isto e a introdução fala muito deste entrelaçamento. Isto não foi entendido, politicamente e socialmente e nossos rios são verdadeiras descargas de banheiro (Ibd.)

Conforme fica evidenciado pelas falas acima, Miller pode ser considerado um adepto da “ecologia profunda”, bem radical em seus posicionamentos em defesa da natureza, e não mediu esforços em sua ação preservacionista em Macaé de Cima, mesmo que entrasse em conflitos com outras pessoas. Foi um dos personagens chave para criar a UC na região e foi, também, um dos responsáveis pela rejeição local ao discurso ambiental por parte dos pequenos produtores rurais, que estavam acostumados a desenvolver suas práticas de trabalho há várias gerações, por meio de um sistema agrícola baseado no pousio, nas queimadas, no cultivo em encostas e margens dos rios, numa região cujo relevo apresenta-se bastante irregular, não oferecendo muitas alternativas em termos de áreas que possam ter uso produtivo. Como a Reserva Ecológica, criada em 1991, por influência das pressões políticas e dos resultados das pesquisas feitas por Miller e pela equipe do JBRJ, era altamente restritiva em termos de atividades econômicas, eles passaram a sofrer com ações de fiscalização e a aplicação de multas por suas lavouras, que ficaram registradas em

sua memória, pela arbitrariedade e truculência com que foram executadas pelos órgãos de fiscalização ambiental, como o IEF e o IBAMA.

Nos anos 1990, estimulados pelos efeitos da Rio-92, estes órgãos redobram seus esforços de fiscalização. Ouvi, na época, vários relatos de agressões, casos de extorsão e de pessoas que, desgostosas com a situação, estavam abandonando as atividades agrícolas, vendendo suas terras e indo morar nos centros urbanos próximos. Difundiu-se um ‘medo’ em relação aos órgãos fiscalizadores e uma rejeição ao discurso de proteção da natureza, em nome do qual eles agiam com violência. O principal instrumento norteador dos critérios de verificação da adequação dos usos do solo era o Código Florestal, de 1965, assim como a Constituição Federal de 1988, com a definição das APPs e das áreas protegidas.

Devido às divergências dos moradores mais antigos, a Prefeitura Municipal de Nova Friburgo (PMNF), na gestão Paulo Azevedo, revogou o decreto de criação da Reserva Ecológica de Macaé de Cima, em 2000, gerando reações por parte dos “novos” moradores de Macaé de Cima, que acionaram seus contatos com representantes do governo estadual e reivindicaram a criação de uma UC estadual, menos sujeita às oscilações do Poder Municipal. Assim é que, em 2001, foi instituída a APA estadual de MC.

Por volta de 2006, a PMNF regulamentou suas UCs, enquadrando-as na Lei do SNUC, e transformou o território da antiga Reserva Ecológica de Macaé de Cima em APA municipal de Macaé de Cima. Durante a gestão da Prefeita Saudade Braga, houve sérias divergências entre o governo estadual (PMDB) e o governo municipal (PSB), que não apoiava a APA estadual então já existente – e que é focalizada nesta tese –, por abranger cerca de 40% do território municipal, e, assim, na sua concepção, trazendo restrições ao aproveitamento econômico e à arrecadação municipais. Hoje, tanto a Prefeitura de Nova Friburgo, quanto o governo Executivo estadual estão sob gestão do mesmo partido – o PMDB – havendo certa confluência das políticas públicas municipais e estaduais. Por outro lado, o atual Prefeito – o engenheiro Heródoto Bento de Melo, um dos idealizadores da rodovia Serra Mar, ligado aos interesses imobiliários, da construção civil e, paradoxalmente, dos pequenos produtores rurais – quer fazer do município de Nova Friburgo “uma cidade dentro de um parque”, “um núcleo urbano dentro de um grande área verde

preservada”, conforme está no site da PMNF e eu ouvi em reunião do Consórcio MRA-5.

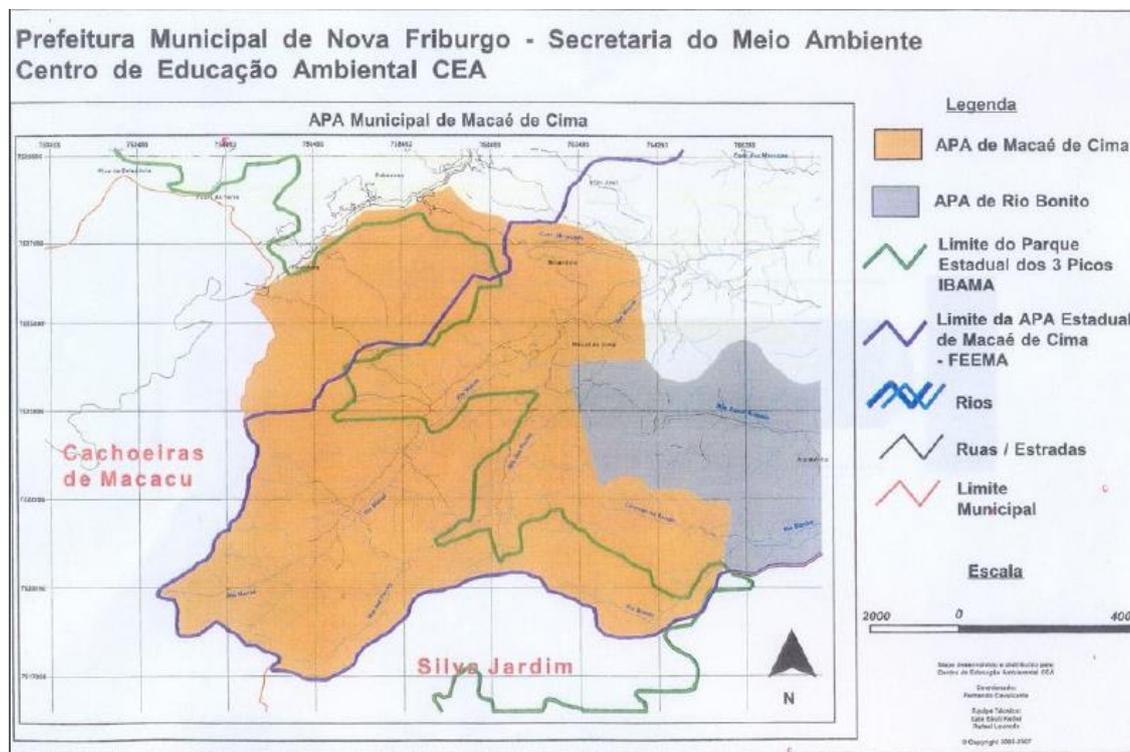


FIGURA 9: APA municipal de Macaé de Cima
Fonte: MENDES e GUERRA (2009, p.5)

Atualmente há um movimento encabeçado pela ONG CECNA⁴⁸ para extinguir a APA municipal e fortalecer a estadual, propondo uma alteração dos limites das Unidades de Conservação municipais visando aumentar a área florestal protegida pelo município legalmente e evitar sobreposição de UCs no mesmo território (MENDES e GUERRA, 2009, p.8).

O Conselho da APA estadual de Macaé de Cima (APA MC) só começou a se reunir, em 2006, quando suas reuniões bimestrais foram marcadas por manifestações do conflito latente existente na região entre dois grandes grupos: os “de fora” e os “da terra”, envolvendo o confronto entre diferentes valores e interesses. Por um lado, estava o então órgão gestor da APA MC e o autodenominado “Grupo Pró-APA MC”, formado pelos “novos” moradores e ambientalistas, que acusavam os agricultores locais de “atrasados” e “destruidores do meio ambiente”; e, por outro lado, os “pequenos produtores rurais”, que não

⁴⁸ O Centro de Conservação da Natureza (CECNA) foi a primeira ONG ambientalista de Nova Friburgo e uma das mais antigas do Brasil; criada em 1970, participa ativamente da luta pela preservação ambiental e ocupa assentos em vários conselhos, como o da APA MC, do PETP e do CBH Macaé e das Ostras.

aceitavam a criação desta UC, vista por eles como um ato autoritário. Os últimos assumiram, então, a identidade de “população tradicional”; passaram a lutar em defesa do “direito de decisão” em relação às suas propriedades e ao território por eles ocupado há muitas gerações, diante da legislação ambiental, que, segundo eles, inviabilizaria a reprodução de sua condição de produtores rurais. Desenvolveram aquelas que são consideradas “práticas ativas de cidadania” (VIEIRA, 1998), pelo discurso sociológico e político, como a entrada de uma ação no Ministério Público contra o governo estadual, pela criação da APA sem consulta à população e solicitando maiores esclarecimentos sobre a mesma. Além disso, buscaram contatos com os políticos que possuem base eleitoral na região para anular a criação desta unidade de conservação. Por exigência do Ministério Público, ao longo do primeiro semestre de 2007 foram realizadas reuniões nas diversas comunidades localizadas no território da APA, com a participação da Emater e do Instituto Estadual de Florestas (IEF), para informar e esclarecer as dúvidas das populações locais, principalmente os pequenos produtores.

Por sua vez o “Grupo Pró-APA”, formado principalmente por novos moradores, principalmente de Macaé de Cima e Rio Bonito se articulou para defender a UC. Nele, o médico, ambientalista e proprietário em Macaé de Cima, Bernardo Furer ocupa uma posição de destaque mandando mensagens informando sobre o andamento das negociações, mobilizando os membros para participarem das reuniões e encontros e informando sobre legislações e questões ambientais que possam influir no bom andamento dos trabalhos de implantação da UC. Para viabilizar as comunicações entre os membros do Grupo Pró-APA criou uma lista de e-mail, que é o principal veículo de circulação de informações e mobilização destes atores.

O Grupo Pró-APA MC promoveu um encontro em 2007 que contou com participação da representante do IEF, encarregada de fazer as negociações com os grupos locais. A reunião foi no restaurante Lamas, situado na cidade do Rio de Janeiro, e foi convocada, somente pela lista de e-mail do grupo “*para reorganizar a APA de Macaé de Cima*”. A divulgação deste encontro feita por semanário local provocou manifestações de revolta no lugar, distanciando ainda mais os grupos envolvidos.

A intensa circulação de boatos e informações incongruentes disseminou um clima de discórdia. A gravidade da situação evidenciou-se, em agosto de 2006, com

a pichação das placas de sinalização da APA, situadas na rodovia RJ-142, e culminou com o encaminhamento do Projeto de Decreto Legislativo 71/2006, pelo deputado Alessandro Calazans, para sustar os efeitos do decreto de criação desta unidade de conservação, o que gerou inúmeras reuniões e manifestações em defesa da APA. O projeto de decreto foi considerado inconstitucional pela Comissão de Justiça da Assembléia Legislativa, por ser contrário à legislação ambiental, e foi arquivado, mas cumpriu a intenção de seu idealizador, que era “*abrir debate sobre a questão*”.

A reunião do Conselho Consultivo, ocorrida na localidade de Rio Bonito, em outubro de 2006, segundo relatos de diversas pessoas presentes, transcorreu num clima de relativa tranqüilidade, em relação às reuniões anteriores, ocorrendo um maior diálogo entre os representantes dos diversos grupos, principalmente com o esclarecimento de algumas dúvidas cruciais dos agricultores em relação aos critérios para o estabelecimento das “capoeiras”, que poderiam ser desmatadas. Ao seu término, instalou-se um certo clima de otimismo, considerando-se que as divergências tinham sido superadas. No entanto, em novembro de 2006, alguns moradores da região do 5º distrito fundaram a “União Famílias da Terra”, movimento que, segundo seus integrantes, visa preservar a “tradição” local, garantir a sobrevivência das famílias “da terra” e impedir a implantação da APA MC. A última reunião do Conselho Consultivo da APA, tal como foi originalmente constituído pelo Decreto nº 38234/2005, ocorreu, em Lumiar, em dezembro de 2006, com cerca de 150 pessoas, e foi marcada por um clima de ostensiva hostilidade aos defensores da APA e aos representantes dos órgãos públicos ambientais (FEEMA, IEF, IBAMA), por parte dos agricultores, que, em suas falas, chegavam a falar em ameaças de morte (suicídio ou assassinato...), pois a “sobrevivência” deles já estava ameaçada pelas proibições decorrentes da legislação ambiental.

Esse clima foi gerado por uma intensificação da fiscalização, que causou a apresentação de muitas multas por desmatamento, disseminando um sentimento de “injustiça” entre os agricultores, que afirmam “só querer trabalhar em paz” e “se preocupam com a sua sobrevivência, diante da proibição da agricultura”, querem garantias do governo em relação aos seus direitos ao trabalho, à vida e à propriedade, termos centrais no discurso liberal. Foi mencionado por parte de representante da Associação de Moradores de Lumiar (AMOLA) que a APA estava impedindo o “progresso” e que havia necessidade de se “construir fábricas na

região, como estão fazendo no município de Bonjardim, para gerar empregos para os jovens que estão se perdendo com as drogas trazidas pelos turistas”. Comentou também que os vereadores de Nova Friburgo estavam sempre “ausentes e abandonavam” o lugar, e que o Plano Diretor recém-aprovado contrariava os interesses da região, pois não permitia que “mais nada fosse realizado lá”, trazendo a preocupação com a “dificuldade de se gerar renda, já que não se podia mais plantar nem construir”.

Cabe observar que uma das emendas ao anteprojeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo, derrotada por ocasião da votação do mesmo, em outubro de 2006, alterava os padrões de ocupação das áreas marginais à rodovia RJ-142 (que corta o território da APA, acompanhando o leito do Rio Macaé), permitindo o parcelamento em pequenos lotes e o uso do solo com funções não previstas inicialmente, tais como a instalação de pequenas indústrias, defendendo, assim, dentre outros, principalmente os interesses ligados à especulação imobiliária e à construção civil, que vêm alimentando as divergências dos agricultores em relação à APA. Contraditoriamente, outro representante da AMOLA se referiu ao ICMS ecológico que estaria sendo votado pela Assembléia Legislativa, e à necessidade da pressão política para esses recursos serem aplicados em Lumiar, “não para a fiscalização, como quer o deputado Minc, mas para ajudar os lavradores que não podem mais plantar”. Aqui já começa a se apresentar seu esforço para promover a indigenização, conforme proposto por Sahlins, do discurso político dominante e das políticas públicas, buscando adequá-los aos seus interesses.

Os produtores rurais não deixavam nenhum defensor da APA falar, pois não paravam de gritar e de vaiar durante suas falas, ao passo que aclamavam e batiam palmas para os oradores que fossem favoráveis aos seus interesses. Um “novo” proprietário, residente em Macaé de Cima, tentou falar, embaixo de inúmeras vaias, gritos, xingamentos e acusações de ser responsável pelas freqüentes denúncias que geravam fiscalização e pesadas multas. A reunião chegou ao clímax, quando ele tentou explicar que os agricultores poderiam ganhar muito mais dinheiro, com atividades sustentáveis, como o cultivo de bromélias, do que simplesmente “plantar inhame”. Os agricultores entenderam essa frase como uma provocação desqualificando sua atividade profissional e quase partiram para cima dele. O som da aparelhagem foi cortado e ninguém mais conseguiu falar. A reunião foi

encerrada pelos representantes da FEEMA que, nitidamente, perderam o controle da situação.

Alguns representantes dos órgãos governamentais municipais e estaduais procuraram tirar proveito político da situação, acirrando os ânimos. A Prefeitura de Nova Friburgo procurou demonstrar apoio às reivindicações dos agricultores; apoio já evidenciado, por exemplo, pelas referências aos seus interesses em diversas partes do Plano Diretor que tinha acabado de ser aprovado, especialmente quando estabeleceu as diretrizes para as Áreas de Desenvolvimento Rural Sustentável da Unidade Territorial de Planejamento do Rio Macaé⁴⁹ (NOVA FRIBURGO, 2006) e em suas disposições transitórias estabeleceu o prazo de 360 dias para realizar o cadastro dos produtores rurais, com o mapeamento das áreas agrícolas da região, que até hoje – 2010 – não foi feito. Além disso, houve uma tentativa de manipulação política dos agricultores, jogando-os contra os órgãos estaduais, pois era a FEEMA que administrava a APA, ocupando a presidência do Conselho Consultivo. Os representantes da Prefeitura nem sempre compareciam às reuniões do Conselho, deixando um “vácuo” com a ausência do poder público municipal diretamente responsável pela gestão da área de seu município. Aliás, a ausência da Prefeitura de Nova Friburgo em reuniões de fóruns como o Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Macaé e das Ostras e do Consórcio MRA-5 foi uma tônica dos dois mandatos da Prefeita Saudade Braga, evidenciando a falta de preocupação efetiva com a questão ambiental. Uma dificuldade envolvendo a APA estadual de Macaé de Cima é que em seu território se superpõem diversas unidades de conservação: além da APA municipal de Macaé de Cima, há o Parque Estadual de Três Picos e a APA Municipal de Rio Bonito, causando conflitos de atribuições e competências entre os órgãos públicos.

Novas perspectivas se delinearam para a efetiva implantação da APA de Macaé de Cima, após a mudança de governo estadual, em 2007, que redefiniu as políticas públicas ambientais, agora orientadas por uma visão mais ligada ao socioambientalismo (SANTILLI, 2005), concepção que defende o envolvimento das populações na conservação da biodiversidade, ao contrário da postura preservacionista anterior, que privilegia a conservação dos ecossistemas e a preservação da biodiversidade. A nova equipe que assumiu a nova Secretaria de

⁴⁹ O Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo institui as três principais bacias hidrográficas (rios Grande, Macaé e Bengalas) do município como Unidades Territoriais de Planejamento (UTP).

Estado do Ambiente (SEA), oriunda do movimento ambientalista e de militantes petistas, buscou redefinir os rumos da política ambiental estadual, abandonando a visão policialesca predominante e assumindo uma política mais participativa, baseada na compreensão, na descentralização, na ação de fiscalização, mas acompanhada de orientação, segundo falas oficiais dos representantes do IEF, em várias reuniões da APA MC.

Em 2007, a gestão das UCs estaduais passou a ser feita de forma compartilhada pela FEEMA e pelo IEF, inaugurando um novo modelo de gestão e, conseqüentemente, nova etapa no processo de implantação da APA MC. A Diretoria de Biodiversidade do IEF, diante da situação encontrada de desarticulação e esvaziamento dos conselhos das UCs estaduais, em 2007, deu início ao Programa de Fortalecimento dos Conselhos das UCs, financiado pelo Programa de Proteção à Mata Atlântica (PPMA/KFW), fruto de parceria entre o Brasil e a Alemanha, já mencionado anteriormente, visando criar novos conselhos ou recompor os já existentes, nas diversas UCs estaduais; “em dois anos foram promovidas dezenas de reuniões, com centenas de participantes da sociedade civil, em busca de uma gestão participativa efetiva nas unidades”, segundo palavras de Alba Simon, então Diretora de Conservação da Natureza do IEF, em palestra proferida durante o II Seminário do Observatório de Parques Estaduais, promovido pelo Grupo de Pesquisas Áreas Protegidas e Inclusão Social do Programa Eicos de Pós-Graduação do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que tem a parceria institucional do Instituto Estadual de Florestas (IEF/RJ) e apoio da Faperj. Segundo ela, o IEF iria assumir “uma nova postura – menos policialesca, mais participativa”, representando um novo posicionamento do governo estadual em relação às populações residentes no entorno e nos territórios das UCs. O evento, que reuniu administradores de unidades e pesquisadores do meio acadêmico, buscou promover uma base de integração entre geração de conhecimento acadêmico e as políticas públicas de conservação da natureza. Aqui também pode ser percebida a ação intencional destes grupos de atores – pesquisadores acadêmicos e gestores dos órgãos públicos, muitos ocupando as duas posições – buscando trocar seus conhecimentos, a partir de dados técnico-científicos, não só sobre as características físicas e de biodiversidade dos parques, mas também sobre aspectos sociais, econômicos e culturais, para influir na definição dos rumos da construção do meio ambiente. Neste encontro foi nítida a

influência das concepções sociambientistas, de acordo com Santili (2005), sobre a formulação da política ambiental estadual, naquele momento (2007) inicial do governo Sérgio Cabral.

É importante ressaltar que houve esta guinada na orientação da política de conservação da biodiversidade no Rio de Janeiro, expressa, por exemplo, pela ampliação do foco das ações do Programa de Proteção à Mata Atlântica, incluindo os conselhos das UCs. No governo anterior, as atividades desse Programa estavam centradas principalmente na compra de equipamentos, como radiotransmissores e coletes, para as Patrulhas de Fiscalização Ambiental, e veículos para reequipar o IEF/RJ, possibilitando-lhe exercer “a vigilância e a fiscalização contra delitos ambientais”, “uma das mais importantes áreas de atuação do IEF”.

Desta maneira, durante o segundo semestre de 2007, o IEF realizou três oficinas, em diferentes localidades da APA MC (Galdinópolis, São Pedro da Serra e Boa Esperança) para produzir um Diagnóstico Rápido Participativo e recompor o Conselho Consultivo, procurando adequá-lo aos interesses locais. No entanto, os membros da União Famílias da Terra (UFT) se recusaram a participar das oficinas, que não aconteceram em Lumiar, e pressionaram os outros moradores “da terra” a não comparecerem. Mas as oficinas aconteceram, contando com a participação de 30 a 50 pessoas, durante os sábados, manhã e tarde. Enquanto os trabalhos estavam sendo desenvolvidos, os representantes da UFT ficavam aglomerados na entrada das escolas municipais onde elas foram realizadas, discutindo entre si e com aqueles que queriam entrar, marcando sua presença.

Somente no segundo semestre de 2008, a equipe do IEF retomou os trabalhos de reconstrução do Conselho, apresentando os resultados das oficinas e abrindo inscrições para as instituições que quisessem participar do Conselho; estas tiveram que apresentar “carta de intenção”, explicitando seu campo de atuação, seus objetivos e seu envolvimento com a APA, conforme definido pelo Programa de Fortalecimento dos Conselhos.

Paradoxalmente, a UFT não queria formalizar a existência de seu movimento, transformando-o numa associação oficial; mas aproveitava a estrutura da Ação Rural de Lumiar, para viabilizar sua organização e comunicação. Durante a reunião de dezembro de 2008, quando foram divulgadas as entidades que comporiam o Conselho, a partir das cartas de intenção enviadas, houve uma mudança de postura por parte das lideranças da UFT. Ao perceberem que suas diversas ações para

“acabar” com a APA não tinham surtido efeito, e que a criação de um novo Conselho ocorreria, com a presença deles ou não, resolveram formalizar a UFT e incentivar a formação de outras associações, nas diferentes localidades incluídas no território da APA, para garantir seus direitos e defender seus interesses nesse órgão. Mais uma vez desenvolveram as já mencionadas práticas ativas de cidadania, pois incentivaram a criação de várias associações de moradores nas localidades rurais, que ainda não contavam com este tipo de entidade.

A implantação do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) (Lei 5101/2007), em janeiro de 2009, criado a partir da fusão da SERLA, FEEMA e do IEF, abriu novas perspectivas para o processo de implementação da política ambiental e de recursos hídricos do estado, que foi recentemente analisado por Fernandes (2009), em estudo sobre o caso do Parque Estadual da Pedra Branca. O Governo pretende que a atuação do INEA seja descentralizada por meio de Superintendências Regionais, correspondentes às regiões hidrográficas do estado, buscando integrar a gestão ambiental e a de recursos hídricos, com base na orientação e no licenciamento, e no fortalecimento dos mecanismos de participação e controle popular. Acredita-se que, com a criação do INEA e a posse de André Ilha, ex-presidente do IEF, na Diretoria de Preservação da Biodiversidade, a postura preservacionista tenha recuperado seu espaço nos quadros da política ambiental estadual, em detrimento da perspectiva socioambiental. Segundo palavras do próprio André Ilha, na cerimônia de posse dos Conselhos do PETP e da APA MC, a ação prioritária do governo vai se voltar para a regularização fundiária das UCs de uso indireto e para a intensificação da fiscalização. Verbas do Fundo Estadual de Conservação Ambiental (FECAM) serão usadas para pagar as desapropriações das propriedades situadas em UCs de proteção integral, como os parques; ele anunciou que a primeira unidade a ser alvo de desapropriações é o PETP, o que realmente vem ocorrendo com a desapropriação de duas propriedades. Além disso, foi realizado um concurso para a contratação de guarda-parques.

Somente em abril de 2009 foi publicada a Portaria INEA 35/2009, definindo a composição do novo Conselho (42 entidades) da APA MC, cuja posse ocorreu em 28/05/2009, na sede do PETP, cujo conselho também foi, então, empossado. No entanto, a realização da posse numa localidade fora do território da APA MC provocou insatisfação entre a população local e também a ausência da maior parte de entidades durante a solenidade. Foi um fechamento inadequado para um

cuidadoso processo de negociação estabelecido pela equipe do IEF e que considero ter alcançado relativo êxito, diante da inclusão dos grupos contrários no próprio Conselho da APA MC. Segundo falou André Ilha, a posse dos dois conselhos no mesmo momento significava uma visão de gestão integrada das duas UCs, já que a APA MC fica no entorno do PETP. No entanto, as explicações não convenceram muito e houve inúmeras reclamações e comentários de suspeição sobre as “reais” intenções encobertas naquele ato, por parte dos poucos representantes do Conselho da APA MC, referentes à importância da legitimidade e da presença do Conselho na região. Em julho de 2009, ocorreu uma “nova posse”, em Lumiar, quando foi criado um Grupo para elaboração do Regimento Interno do Conselho. Este grupo fez três reuniões, durante os meses de julho e agosto; o anteprojeto do Regimento, fruto desses encontros, foi disponibilizado na Internet, para avaliação e sugestão, e foi aprovado, na reunião do Conselho da APA MC, realizada em setembro de 2009. Mais uma vez o uso da Internet como maneira de viabilizar os debates limita a participação daqueles que não tem facilidade de acesso aos meios digitais e escritos, como muitos pequenos produtores e as localidades rurais.

Agora, é uma nova fase de implantação da APA de Macaé de Cima: início dos trabalhos do Conselho, a elaboração do Plano de Manejo e do zoneamento, além da capacitação dos conselheiros, conforme previsto na próxima etapa do Programa de Fortalecimento dos Conselhos. E, principalmente, a implantação de projetos de sustentabilidade, conforme inserido na proposta da APA, oferecendo alternativas efetivas de geração de renda para as populações locais, “tradicionais” ou não, de acordo com seus interesses, anseios e necessidades.

Situação atual

As principais atividades econômicas são a agricultura, floricultura, criação de trutas, turismo ecológico, rural e de esportes radicais (lojas, bares, pousadas, restaurantes), artesanato, confecções de moda íntima⁵⁰ e prestação serviços.

A atividade agrícola ainda é bastante expressiva, apesar de cada vez menos os jovens se dedicarem a ela. Acreditam que é um trabalho muito pesado e arriscado, preferem se dedicar a trabalhar em obras (que também é pesado, mas é

⁵⁰ Nova Friburgo é considerada a “capital brasileira da moda íntima”, praticada muitas vezes em pequenas confecções domésticas “de fundo de quintal”, terceirizadas por empresas maiores. Em Boa Esperança, principalmente, há grande número destas unidades (ROZEMBERG, 2004)..

melhor remunerado), nas lojas, pousadas. O sonho de fazer uma universidade está bem presente e muitos jovens de Lumiar e São Pedro freqüentam os cursos oferecidos em Nova Friburgo; os ônibus noturnos voltam cheios de estudantes. Antigamente, por volta dos anos 1970, houve um grande êxodo, na região, diante das dificuldades da agricultura e inexistência de outras alternativas; atualmente muitos jovens querem permanecer em São Pedro, mas querem ter bons salários e trabalhar em ramos como Informática, Educação, Direito, Administração alguns dos cursos mais procurados.

Como já foi mencionado, a agricultura é baseada em técnicas tradicionais, como o uso do pousio, a prática de queimadas, cultivos em encostas, sem cuidados com o meio ambiente, provocando perda do solo, erosão e assoreamento dos rios. Os principais produtos são: inhame (a região, nos anos 1970, era das maiores produtoras do Brasil vendendo até para Belo Horizonte), mandioca, banana, tomate, pimentão, couve flor, batata, e a floricultura. Nos anos 1970, plantavam palmas, cultivo abandonado por causa da grande demanda por agrotóxicos, que estavam contaminando os agricultores, conforme relato em REGO (1988). Atualmente o cultivo de rosas está começando a se expandir em plena área urbana da vila de São Pedro da Serra, impulsionado por sua expansão em Vargem Alta, cuja produção em larga escala de flores de corte torna Nova Friburgo o segundo município na produção de flores de corte do país (ISER, 2004). A utilização intensa de agrotóxicos nos cultivos de flores gera poluição. A agricultura é tão expressiva na região, que São Pedro da Serra e Boa Esperança vão ser contemplados com recursos do programa Rio Rural, que pretende, segundo o discurso governamental, promover o desenvolvimento sustentável do setor agropecuário fluminense, tomando as microbacias hidrográficas como unidade de planejamento e procurando conciliar o aumento da produtividade com a conservação de nascentes, por meio da adoção de práticas conservacionistas pelo agricultor familiar. Serão destinados US\$ 79 milhões em recursos do governo do estado e do Banco Mundial para 270 microbacias hidrográficas de todas as regiões do estado, para investimentos na melhoria dos processos de produção agrícola familiar, saneamento rural, recuperação de estradas vicinais e conservação ambiental. Cada microbacia receberá cerca de R\$ 1,3 milhão, que serão aplicados na geração de emprego e renda, capacitação de produtores rurais e aquisição de equipamentos comunitários (tratores, estufas, tubos, etc).

Além de São Pedro da Serra, Benfica e Boa Esperança, com 140 famílias de agricultores familiares, em Nova Friburgo, foram contempladas outras três microbacias, escolhidas de acordo com os seguintes critérios: biodiversidade (se possuem remanescentes da vegetação primitiva), água para abastecimento público (áreas urbanas abastecidas por suas águas), organização comunitária (maior número de associações de produtores locais) e concentração de agricultores familiares (pelo menos 40 famílias). A escolha foi realizada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, formado por representantes dos órgãos públicos e das associações de produtores rurais do município.

Segundo o secretário municipal de Agricultura, Roberto Wermelinger, é preciso fazer um bom trabalho nessas quatro microbacias para que o projeto possa ser ampliado para outras regiões daqui a três anos. Embora aprovadas, Wermelinger lembrou que as quatro microbacias só serão efetivamente atendidas se houver participação e engajamento da comunidade. Para tanto, será formado um conselho gestor de cada uma, do qual farão parte as associações de produtores. (:RIO RURAL BIRD, 2009).

Assim torna-se crescente a necessidade dos agricultores se organizarem em associações para que seus representantes possam participar destes diferentes conselhos e espaços de participação concedida (BORDENAVE, 2004), de certa forma obrigando-os a se inserirem para poderem usufruir das vantagens e recursos dos diversos programas e projetos, que começam a incidir sobre a região, só que agora com recursos financeiros.

Estas verbas que a APA MC receberá (incluindo os recursos do Rio Rural) certamente trarão grande estímulo aos produtores rurais para se tornarem “parceiros” dos órgãos públicos e dos ambientalistas na proteção ambiental. Mas, penso que também demandarão enorme capacidade de mobilização e de controle das populações locais para evitar que eles não sejam utilizados nos fins a que se destinam e acabem promovendo o enriquecimento de alguns indivíduos bem posicionados nas estruturas hierárquicas do poder social. Além disso, é preciso ver se o plano elaborado pela Empresa, que deverá ser submetido ao conselho, estará adequado aos interesses, valores e necessidades locais, ou obedecerá a receitas metodológicas previamente estabelecidas pelos órgãos exteriores.

Em agosto de 2009, moradores, sitiantes e pequenos agricultores familiares da região de Macaé de Cima participaram de uma consulta pública na Prefeitura de Nova Friburgo; eles estão lutando para criar o que foi chamado até o momento de Refúgio de Vida Silvestre Municipal Flores-Macaé de Cima (RVS-Floma) localizada no distrito de Mury, na região das cabeceiras dos Rios Macaé e das Flores,

correspondente ao território da APA Municipal de Macaé de Cima e parte do Parque Estadual de Três Picos (PETP) e da APA estadual. Eles vêm lutando por alternativas legais para garantir sua permanência no local, pois embora tanto a categoria RVS quanto o Parque sejam UCs de Proteção Integral, a primeira permite a manutenção das propriedades privadas em seu interior, enquanto a segunda exige a desapropriação obrigatória em todos os casos.

A criação do Refúgio pelo Poder Municipal, permitiria que a localidade continuasse a receber serviços do município e sua gestão ficaria a cargo de um conselho consultivo local com a participação da comunidade. Os moradores ficariam encarregados de cuidar do planejamento das instalações de uso público para visitação e fiscalização. A consulta pública contou com a participação do prefeito Heródoto Bento de Mello, que declarou apoiar o Refúgio:

Quando falamos de Macaé de Cima, devíamos é falar de Nova Friburgo. O trabalho de preservação empreendido na localidade deveria se estender por todo o município, preservando toda a área ocupada por nós. Muita gente crê que exista uma diferença entre o progresso e desenvolvimento sustentável, que não se encaixam. Enganam-se. O que temos que fazer é justificar, adequar esses diferentes níveis de desenvolvimento um ao outro (ÁGUAS, FLORESTAS e GENTE, 2009)

O caso da região de Macaé de Cima, no território da APA MC é demonstrativo de como as oscilações do Poder Público vão criando determinações sobre um território, sobrepondo diferentes categorias de UCs, sob diferentes esferas de abrangência (municipal-estadual), que afetam profundamente as existências de seus moradores. Mas mostra também como as populações locais tiveram que se organizar e lutar por aqueles que consideram ser seus direitos de cidadania, querendo participar das decisões sobre seu território de vida e trabalho, influenciados pelo ideário liberal, mas promovendo sua adaptação ao seu contexto, interesses e necessidades, sua indigenização, conforme propõe Sahlins (1997). Revelam, também suas intenções e valores orientadores de sua práxis nos processos envolvidos na construção do meio ambiente local, conforme também ocorre na APA do Sana, que será apresentado a seguir.

3.3.2.2 A APA do Sana

A APA do Sana foi criada pela Lei municipal 2.172/2001; seu território abrange todo o 6º distrito de Macaé (área de 11.802 hectares). Apresenta como objetivos: conservar a biodiversidade da Mata Atlântica regional, proteger os

recursos hídricos; promover o desenvolvimento humano e o equilíbrio ecológico da região, a partir da implantação de projetos voltados para a sustentabilidade econômica e ambiental.

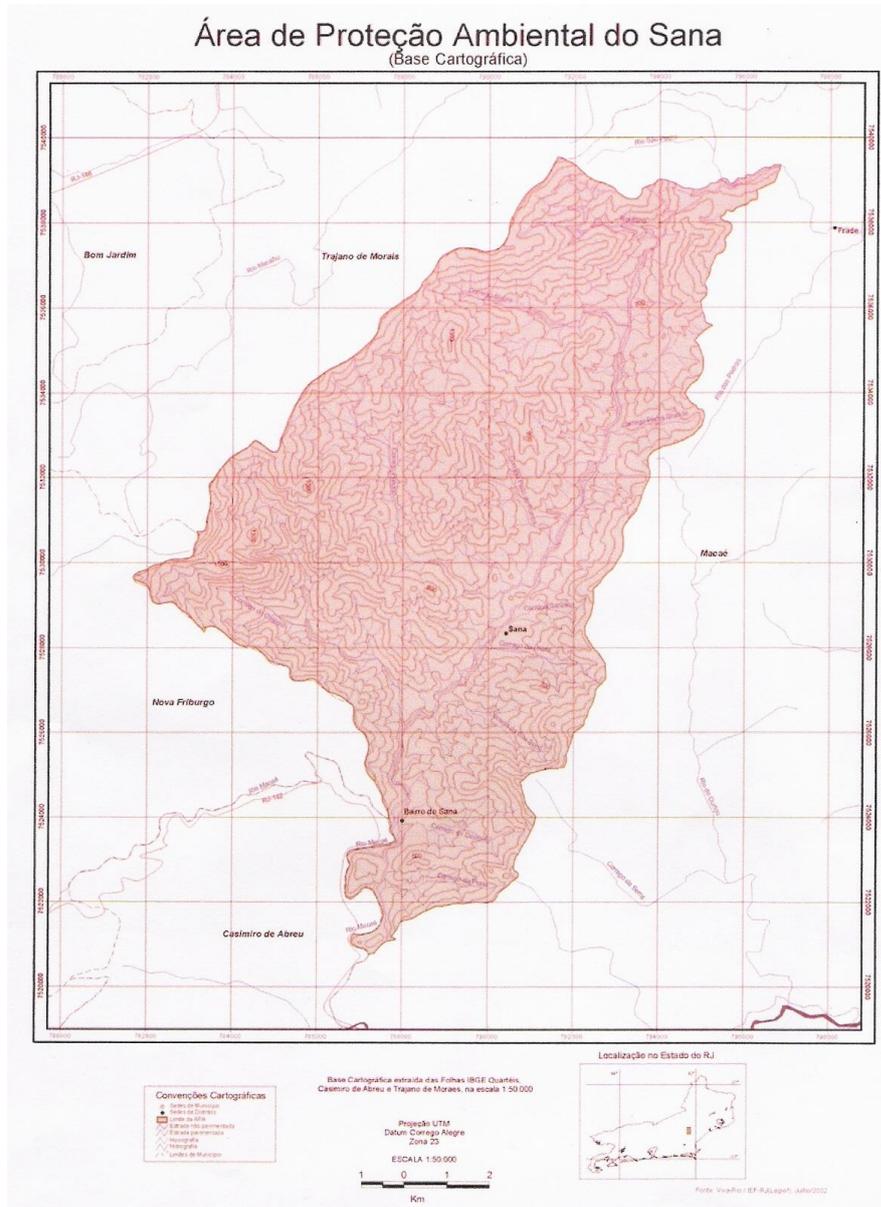


FIGURA 10: Mapa da APA do Sana

Fonte: COZZOLINO (2005, p.58)

Segundo proposta oficial da Prefeitura Municipal de Macaé, a UC

adota um modelo de gestão participativa, por meio da inclusão da sociedade organizada, através dos representantes de suas entidades e associações, nos debates sobre os conflitos de uso do solo, de manejo dos recursos naturais e dos impactos ambientais deles resultantes (ACOSTA e BARBOZA, 2009).

A implantação desta UC encontra-se num estágio bem consolidado: seu Conselho Gestor, o SANAPA, (oficializado pelo Decreto municipal 075/2002) se

reuniu, pela primeira vez, em outubro de 2002. Ele é composto por uma Plenária paritária, atualmente formada por 8 representantes do Poder Público e 8 da sociedade civil (mas que pode ser ampliada ou diminuída, desde que se mantenha a paridade, zelada e reafirmada a todo momento, durante as reuniões), com caráter deliberativo, presidido pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente; pequena sede própria e uma secretaria executiva, nomeada pela Prefeitura Municipal de Macaé (PMM) e aprovada pela Plenária. Conta com Câmaras Técnicas, criadas e dissolvidas a partir de demandas governamentais ou dos representantes das entidades; seus membros têm que ser pelo menos um do Poder Público e um da sociedade civil e podem incluir convidados – técnicos e pessoas da comunidade. A primeira fase de seu Plano de Manejo, elaborado pela ONG Viva Rio, foi concluída; lá já foram desenvolvidos vários projetos de Educação Ambiental, reflorestamento, etc voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável e financiados por medidas compensatórias⁵¹ pela implantação de grandes empreendimentos em Macaé, como as usinas termelétricas.

Por exemplo, o Projeto de Recomposição de Matas Ciliares e Nascentes do Rio Macaé foi financiado por recursos oriundos da aplicação de medida de compensação complementar pelo licenciamento ambiental efetuado pela FEEMA para a instalação da UTE da El Paso, em Macaé. O projeto recebeu investimentos de R\$ 1,2 milhão, com 53 propriedades beneficiadas e 105.615 mudas plantadas, e, segundo discurso oficial, “alcançou o objetivo de reflorestar 36,62 hectares de áreas desmatadas ao longo do Rio Sana” (IEF, 2006, p.6). Foi iniciado em abril de 2004 e levou 18 meses; o processo de plantio de mudas de espécies nativas da Mata Atlântica foi acompanhado por atividades de Educação Ambiental na região do Sana. Segundo o IEF (2006, p.7), foram selecionados e capacitados 57 monitores nas comunidades locais, pela ONG Pequena Semente, para atuarem como agentes

⁵¹ A compensação ambiental é um instrumento essencial de estruturação das UCs, definido pela Lei do SNUC e pelo Decreto 4340/2002, que a regulamenta. Segundo o discurso do governo estadual, a criação de UCs é a mais importante estratégia para conservar a biodiversidade e preservar as paisagens naturais e os mananciais, mas deve ser acompanhada por outras medidas como regularizar sua situação fundiária, aquisição de terras privadas em unidades que devam ser do domínio público, dotá-la de estrutura física para administração e uso público de visitação e de pessoal próprio para fiscalização e suporte à visitação e à pesquisa científica. As medidas compensatórias pelo licenciamento feito pelo INEA de empreendimentos de significativo impacto ambiental são a principal fonte de financiamento dessas medidas. Sua aplicação é decidida pela Câmara de Compensação Ambiental (CCA), colegiado presidido pela SEA e formado por representantes tanto do Poder Público estadual e municipal quanto de organizações da sociedade civil, como Rede de ONGs da Mata Atlântica, Firjan e UFRJ. O INEA possui, hoje, uma carteira de cerca de R\$ 17 milhões de projetos em andamento financiados com recursos provenientes de medidas compensatórias, aplicadas em diversas unidades de conservação sob sua administração direta.

educativos, estabelecendo relações entre os técnicos e as comunidades; o projeto gerou renda para 67 moradores. Foram também produzidos vídeos e cartilha sobre o projeto. No entanto, em vários momentos, em reuniões ambientalistas e conversas informais no Sana, ouvi críticas a este projeto, relativas ao superfaturamento das mudas; plantio feito sem estudos técnicos adequados, malversação e desvio dos recursos.

Características Geográficas

A APA do Sana localiza-se na Região Norte Fluminense, a Oeste do Município de Macaé, na Serra do Mar (Serra de Macaé), na borda ocidental do embasamento cristalino. Esta região apresenta uma longa história geológica, marcada por dobramentos e falhamentos arqueozóicos e proterozóicos, por ciclos erosivos (no Paleozóico e no Mesozóico) e reativação das falhas e remobilização de blocos, no período Terciário. Apresenta um relevo montanhoso, com encostas íngremes e grotões úmidos, cortados por córregos encachoeirados, com altitudes que variam de 190 metros acima do nível do mar, no local onde o Rio Sana desemboca no Rio Macaé, até 1800 metros, na divisa Oeste com o distrito do Frade. O Arraial do Sana, sede do 6º distrito de Macaé, localiza-se a cerca de 300 metros de altitude, no Vale Sopé da Serra de Macaé. (VIVA RIO, 2004, p.31)

Seu território corresponde à região drenada pela micro-bacia do Rio Sana, afluente do Macaé, formada por mais de 13 córregos tributários do Rio Sana e um, o Córrego da Prata, que desemboca direto no Rio Macaé. Exatamente esta grande riqueza de córregos, poços e cachoeiras aliada a um clima ameno fazem do distrito um “parque aquático” natural, atraindo milhares de pessoas ao longo do ano.

Os solos, no Sana, apresentam-se bastante degradados, devido à intensa ocupação de seu território, nos séculos XIX e início do século XX, decorrente da cafeicultura, e, após a decadência da mesma, da criação de gado. Mas, nas últimas décadas, os novos moradores que para lá se dirigiram, portadores de valores ambientalistas, comprando as terras dos moradores originais, estão permitindo uma recomposição natural dos terrenos ou promovendo ações de reflorestamento, o que vem causando um aumento visível das matas no distrito. No entanto, as pastagens ainda são bastante expressivas, como pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 6 – Usos do solo e cobertura vegetal na APA do Sana

Uso do Solo e Cobertura Vegetal

CLASSE	AREA m2	AREA ha	AREA Km2	% DA APA
Campo	45541780,82	4554,17	45,54	38,59
Floresta	72479657,34	7247,96	72,47	61,41
TOTAL	118021438,16	11802,13	118,01	100,00

Uso do Solo e Cobertura Vegetal X Área de Preservação Permanente (Mata Ciliar)

CLASSE	AREA m2	AREA ha	AREA Km2	% DA APA
Campo	8184497,52	818,00	8,18	42,56
Floresta	11044786,32	1104,47	11,04	57,44
TOTAL	19229283,84	1922,47	19,22	100,00

Área da APA

AREA m2	AREA ha	AREA Km2
118021438,18	11802,14	118,02

Fonte: Viva Rio (2004, p.46)

A fauna ainda apresenta alta diversidade, ocorrendo diversas espécies que constam na Lista Oficial de Animais Ameaçados de Extinção do IBAMA⁵², que aparecem inclusive nas áreas urbanas do distrito, mais desmatadas. No entanto, a caça ainda é bastante praticada, conforme relato da proprietária da RPPN Shangri-La, na reunião do Sanapa, em Fevereiro de 2010, que afirmou irem caçadores até de São Pedro da Serra (na APA MC) em busca dos animais, em sua propriedade. O Sr M., que entrevistei, também contou que *“aqui se caça muito. Quando a gente anda pelas matas encontra muitas armadilhas de todo tipo e de noite, principalmente sem lua, às vezes, a gente ouve os cachorros e os tiros, ao longe”*.

Ele afirmou também que a APA *“não mudou nada”* quanto à proteção dos animais, e não impede a caça. Segundo ele, um dos tipos de armadilha mais usados é o *“trabuco”*, que, conforme explicação do Viva Rio (2004, p.40) é uma *“linha amarrada a uma espingarda, que faz a arma disparar, quando o animal passa”*.

⁵² Disponível no site do MMA: www.mma.gov.br

Breve Histórico

A origem do nome Sana é contada por vários relatos que compõem parte do universo mítico local e apresentam pelo menos quatro versões (Viva Rio, 2004):

- Sana era o nome de um bambu que crescia abundantemente na beira dos rios da região, segundo os índios Guarulhos, que viviam no território hoje correspondente a Casimiro de Abreu e Aldeia Velha.

- Um imigrante chamou o Rio Sana de Sena, como o Rio Sena, em Paris, e posteriormente, toda a região recebeu o nome do rio e a pronúncia foi mudando o som de Seine para Sana.

- Segundo alguns antigos moradores do lugar, o nome vem de uma variação do sobrenome *Sanner*, de uma das famílias de imigrantes que vieram para região.

- Outros acreditam que é por causa de um pássaro, existente na região, chamado "Saná".(TRAPICHE, 2009).

Como já mencionei, a região serrana da Bacia do Rio Macaé, onde o Sana se inclui, foi ocupada pelos colonos suíços e alemães que se deslocaram do núcleo colonizador inicial, em busca de terras mais quentes e favoráveis ao cultivo do café, que teve grande expansão na região. A Lei municipal nº 554, de 31 de outubro de 1902, criou o Distrito do Sana como 9º distrito do município de Macaé. Surgiram, então, o Cartório do Registro Civil, os Correios e a Sub-Delegacia de Polícia. O período áureo do distrito ocorreu entre 1910 e 1929, quando foi grande produtor de café, cujo transporte era feito em burros para as estações ferroviárias de Glicério e Casimiro de Abreu ou em pranchas e balsas, pelo Rio Macaé, em direção à sede do município. Em 1922, o Sana tinha 3.749 habitantes; existiam vários locais que faziam o beneficiamento do produto, padaria, farmácia e banda de música. A crise do café, nos anos 1930, provocou grande esvaziamento da população, que se deslocou principalmente para os centros urbanos próximos, como Rio de Janeiro e Niterói.

Em 1950, o Sana apresentava uma população de 2.872 pessoas, segundo o Censo do IBGE, que se dedicava sobretudo à plantação de bananas, que ainda hoje é o principal produto agrícola local, e à pecuária, assim como às culturas de autoconsumo (feijão, aipim, etc) (TRAPICHE,2009).

A construção da Ponte da Amizade, sobre o Rio Macaé, na divisa intermunicipal, unindo os municípios de Casimiro de Abreu e Macaé, em 1987, facilitou a ligação do distrito com Casimiro de Abreu e Nova Friburgo, pela Estrada SerraMar, ainda de barro, em precárias condições de trânsito.

Com a emancipação de Quissamã, em 1988, e de Carapebus, em 1993, a partir de 1998, a divisão administrativa do município de Macaé foi redefinida e o Sana tornou-se o 6º distrito.

Foi no Vale do Rio Peito de Pombo, que os primeiros freqüentadores do Sana, nos anos 1970, foram adquirindo terrenos, para implantar propostas alternativas de modo de viver, no contexto do movimento hippie e de expansão do movimento ambientalista. Como me contou Bel, assessora administrativa do Sanapa, fervorosa militante ambientalista e uma das principais responsáveis pela criação da APA do Sana e pela implantação do Sanapa – que foi para o lugar nessa época: *“Tudo começou com o meu irmão. Coisa de estudante... Ele junto com uns amigos comprou uma propriedade que estava à venda no Vale do Peito de Pombo. Depois eles dividiram, foram comprando outras. Outros amigos vieram...”*

Segundo relato de jornalista de Macaé, o surgimento de uma comunidade “alternativa” no Sana, ocorreu nos anos 1970, no contexto do movimento hippie mundial e da ditadura militar. Os jovens chegaram ao Sana, atraídos pelos festivais de música que ocorreram em Macaé, entre 1965 e 1968. Buscaram, então, desenvolver um estilo de vida alternativo, questionando o consumismo dos grandes centros; estavam voltados para uma vida mais espiritual, em integração com a natureza, que deveria ser preservada.

Foi formada uma sociedade alternativa, composta de hippies e naturalistas (na época, apelidados em Macaé de ‘cabeludos’), que se estabelecem em Sana, no Vale do Peito de Pombo, próximo ao pico de mesmo nome, onde erguem suas tendas, depois substituídas por casas. São atraídos pela natureza exuberante, a excelência dos recursos naturais, as ervas medicinais (então em moda). Os turistas que visitam Macaé-RJ e Casimiro de Abreu passam a esticar sua permanência no Sana, proporcionando uma infra-estrutura local de lojas de artesanato e pequenas pousadas (TRAPICHE, 2009).

A já mencionada expansão urbana e industrial e o crescimento populacional ocorridos, a partir dos anos 1980, na cidade de Macaé, devido à implantação da ‘indústria do petróleo’ atraíram mais pessoas para o Sana. Muitos, inicialmente foram como turistas e depois foram lá residir, abrindo negócios ligados ao turismo, como pousadas, *campings*, restaurantes e bares, assim como os empreendedores

nativos. Além disso, foram construídas muitas casas para aluguel, para residência ou para os veranistas. Em decorrência do desenvolvimento do turismo, vieram a especulação imobiliária, o parcelamento indiscriminado da terra, construções em áreas de faixas marginais de proteção dos rios, barulho, trânsito, poluição dos rios, aumento do lixo.

A Associação de Moradores do Sana foi fundada em 1986, mas segundo a opinião de diferentes atores locais, é uma associação que não se destaca pela combatitividade nem pelo estímulo à participação popular. Tenho um amigo, V. natural de Niterói, que, residente em São Pedro da Serra há mais de vinte anos, resolveu mudar para o Sana, atraído pela proposta de preservação ambiental, pelo ambiente cultural e pelo clima, bem mais quente do que na Região Serrana de Nova Friburgo. Lá ficou de 2005 até 2008, quando resolveu retornar, desiludido com a realidade que encontrou. Uma das coisas de que ele mais reclamou, além da dificuldade de transportes, foi do “*comodismo, inoperância e falta de abertura*”, que encontrou na AMA-Sana, ao procurar participar de reuniões e do processo eleitoral, de 2007, quando houve uma tentativa de renovação da diretoria da Associação, mais ligada aos “nativos” e pouco receptiva aos novos moradores. Inclusive, para poder participar não basta ser morador, mas tem que ser associado e estar em dia com as mensalidades. Falou também que a maior parte da diretoria da AMA-Sana recebe salários por ocupar cargos na prefeitura e que não enfrenta o Prefeito, para não perder suas regalias. Acredito que a falta de combatitividade, segundo visão local predominante entre os “novos moradores”, e o pequeno poder de mobilização da AMA-Sana fizeram com que o Sanapa – Conselho da APA do Sana se tornasse um espaço para resolver problemas mais relacionados diretamente com as questões envolvendo transportes, barulho, comunicações, mais diretamente relacionadas a uma associação de moradores. Em 2009, foi criada uma Associação de Mulheres, que encaminhou à PMM lista de reivindicações também mais adequadas a essas associações de bairros, como policiamento, fiscalização, controle do barulho.

Nos anos 1990, a comunidade local, principalmente a primeira leva dos novos moradores, fundou associações para defender o meio ambiente, como a ONG Grupo de Proteção Pequena Semente⁵³, criada em 1995, que teve e tem papel primordial na implantação da UC, apesar de estar passando atualmente por uma

⁵³ Para maiores informações sobre os projetos desenvolvidos pela Pequena Semente, consultar www.gppse.org.br.

fase de perda de credibilidade, segundo comentários locais, que mencionam “*falta de prestação de contas*”, “*sumiço de computadores*”, etc. Essas entidades começaram a se organizar para pressionar o governo municipal para criar uma APA, visando evitar a degradação do Sana. Em 16/03/1996, ocorreu uma Assembléia Geral, no Arraial do Sana, com a presença do Prefeito de Macaé, de um deputado estadual e do Secretário de Meio Ambiente, dentro do Projeto S.O.S. Rio Sana e Córregos Peito de Pombo e São Bento, para discutir problemas referentes à ocupação irregular dessas bacias hidrográficas. Foi tirado um encaminhamento solicitando oficialmente ao prefeito a criação de uma APA nestas áreas, “*para melhor controle do uso e da ocupação do solo*”. Em 2001, o Prefeito Silvio Lopes transformou todo o distrito do Sana em Área de Proteção Ambiental. A intensa, porém restrita a poucos grupos, mobilização local, finalmente, encontrou eco nos quadros da PMM, num momento de implantação das UTEs já mencionadas no território do município, gerando grandes recursos como compensação ambiental, que poderiam ser investidos no distrito.

Numa de minhas inúmeras visitas ao Sana, dei a sorte de chegar na hora de uma palestra de Bruno Szuchmacher para alunos dos cursos de Engenharia Ambiental e de Gestão Ambiental da Universidade Estácio de Sá - Macaé, que me ofereceu valiosíssimas informações sobre a APA do Sana. Bruno é ambientalista, militante de ONGs; biólogo; professor; funcionário da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMAURB) de Macaé, morador do Sana há trinta e nove anos; um dos mais ardorosos defensores da APA do Sana e dos principais responsáveis por sua criação, tendo sido o primeiro Secretário Executivo do Sanapa, no biênio 2003/2004. Ele contou que “*a APA do Sana foi originada pelo movimento ambientalista que tava se formando lá, em 1999. Um grupo, várias pessoas resolveram se reunir e chamar de uma plenária, plenária das ONGs. As ONGs queriam se encontrar e dizer:*

- Poxa, o teu problema é este, o meu é este. Vamos começar a discutir o nosso problema e fazer uma plenária? Então, nós começamos a crescer como plenária e, num determinado momento, aproveitamos que aqui tava ebulindo, com a população pedindo a criação da APA, mandamos um documento pro prefeito, na época, o Silvio Lopes, dizendo pra ele que ‘exigimos a criação de uma UC aqui’. Ele depois, da participação do Secretario, criou a APA. Eu vou colocar da sensibilidade e da determinação do corpo técnico da SEMA. Muitas vezes a gente pega o secretario e

começa a trabalhar nele, tem que trabalhar o Secretário 'como se fosse uma massa pra fazer pão'. Olha, cara, aquilo ali tem que ser uma UC. Mas de que tipo? Vai ser uma APA. (...) Eu considero a APA do Sana estratégica para a produção de água. É talvez o ponto que garanta maior quantidade de produção de água. Talvez pelas características que ainda oferece, por ter florestas também”.

Das discussões iniciais participaram a Secretaria de Meio Ambiente de Macaé (SEMMA), a Empresa Municipal de Habitação, Urbanismo e Saneamento (EMHUSA), a Secretaria Municipal de Obras (SEMOB), MacaéTur, ONG Pequena Semente, associações de moradores, proprietários, produtores e empreendedores diversos, além dos segmentos religiosos e outros. Esse grupo de entidades foi o embrião do Sanapa – o Conselho Gestor da APA do Sana, oficializado, em 2002, juntamente com aprovação de seu Regimento Interno.

Ao perguntar à assessora Bel sobre o processo de criação da APA, ela me contou que ele foi estimulado por alguns estrangeiros que trabalharam na despoluição do Rio Tamisa e visitaram a cidade de Macaé, a convite da PMM. Quando foram ao Sana, ficaram impressionados com a riqueza dos recursos hídricos locais e, ao tomarem conhecimento da existência do movimento para criar uma APA somente na área do Vale do Peito de Pombo, sugeriram a transformação de todo o distrito em uma área protegida por lei. Era uma proposta muito mais ambiciosa do que eles inicialmente conceberam. Ela contou também que, se não tivessem conseguido sensibilizar o governo municipal, buscariam o governo estadual, pois já tinham articulado contatos no IEF.

Situação Atual

A economia do Sana, até os anos 1970/80, era baseada nas atividades agropecuárias, mas, hoje, boa parte da população do distrito vive do turismo, direta ou indiretamente, ou recebe da PMM, como funcionários contratados ou por prestação de serviços e projetos financiados diretamente pela PMM ou intermediados por ela.

Segundo informações disponíveis no site da PMM (ACOSTA e BARBOZA, 2009), o distrito do Sana possui aproximadamente 2.500 moradores e cerca de 800 residências, das quais 300 estão no Arraial do Sana. Ou a PMM está superestimando a população do Sana ou realmente ocorreu, no distrito, um grande

crescimento demográfico, pois a população praticamente dobrou em relação aos dados do Censo de 2000, apresentados na tabela abaixo, compensando o esvaziamento que ocorreu entre os anos de 1991 e 2000. Esse crescimento provavelmente está relacionado à chegada dos novos moradores ou retorno de antigos, atraídos pela proposta de preservação ambiental e pelas novas possibilidades de investimento no turismo.

TABELA 6 – População residente – Distrito do Sana – 1991 a 2000

Sexo	População Residente								
	Total			Urbana			Rural		
	1991	1996	2000	1991	1996	2000	1991	1996	2000
Feminino	711	618	566	109	143	172	602	475	394
Masculino	813	704	618	116	153	172	697	551	446
Total	1.524	1.322	1.184	225	296	344	1.299	1.026	840

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2000, apud Viva Rio (2004, p.48)

Há uma predominância de população com baixo poder aquisitivo e nível de instrução:

a maior parte das pessoas responsáveis pelos domicílios recebia até 2 salários mínimos, correspondendo a 65% dos chefes de família. Desse contingente, 38,3% recebem até 1 salário mínimo e apenas 2,5% dos chefes de famílias têm rendimentos superiores a 10 salários mínimos (...) No ano de 2000, cerca de 79% da população acima de 5 anos era alfabetizada. (Viva Rio, 2004, p. 47/48)

O Arraial do Sana é o centro comercial local, onde se concentram os turistas, que, além de gerar renda e certa diversão para a população local (principalmente os mais jovens), fazem barulho, aumentam o trânsito, usam drogas. A agitação é constante durante toda a madrugada, principalmente nos feriados, e é tema constante da pauta das reuniões do Sanapa, como abordarei adiante. O distrito possui, ainda, outros bairros e localidades, como a Barra do Sana, Cabeceira do Sana, São Bento, Boa Sorte, Boa Alegria e Serro Frio.

As dificuldades de acesso à sede do município de Macaé, provocadas pelo péssimo estado das estradas de terra (apesar das inúmeras promessas de breve pavimentação, que ouço há uns três anos) e pela inexistência de um sistema regular de transportes públicos fazem com que o Sana esteja muito mais integrado à vida econômica de Casimiro de Abreu do que à de Macaé (com ligação pela Estrada SerraMar), em termos de mercados de bens de consumo e de prestação de serviços. Isso revela uma falta de visão da necessidade de integração territorial na política municipal, ou conforme me falaram, pressões de “gente que lucra com as

Kombis”, como dizem por lá. A ligação com Casimiro é feita por Kombis privadas, sob concessão da PMM, ou por um único ônibus, cuja situação é bastante irregular, sem oferecer segurança para os passageiros, sem regularidade de horários. Os jovens reclamam que não podem prosseguir seus estudos, quando terminam o Ensino Médio e precisam sair do Sana para fazê-lo. Há até bem pouco tempo atrás, não havia unanimidade quanto à necessidade de se asfaltar as estradas, pois muitos moradores e proprietários, que não precisam sair muito de lá, defendiam a manutenção da estrada como está, visando evitar o maior número de pessoas no lugar e, assim, evitar sua degradação. Se pudessem, eles colocariam um portão na estrada e controlariam a quantidade de pessoas; inclusive, a construção de um imponente portal, na entrada do distrito, para controlar quem chega, além de promover Educação Ambiental e informações turísticas foi uma reivindicação do Conselho Gestor e uma das primeiras obras feitas pela PMM no Sana, depois da criação da APA (na verdade, antes disso, o Poder Público era praticamente inexistente no lugar). O direito de ir e vir, impedido pela ausência de estradas adequadas e um sistema público de transportes coletivo, é um dos mais freqüentemente acionados pelos moradores do Sana, nas reuniões do Conselho e outras entidades e em conversas informais.

As comunicações também são bem precárias; serviço telefônico fixo só é oferecido no Arraial do Sana e por enquanto nenhuma empresa de telefonia celular se interessou em instalar o serviço lá, apesar da mobilização da comunidade, que vem reivindicando ativamente a instalação de uma antena que atinja a área de todo o distrito. Atualmente, segundo o Secretário do Meio Ambiente, estão sendo feitos estudos por uma empresa para verificar a viabilidade e os impactos ambientais da instalação de uma antena.

O Sana conta com quatro escolas municipais, sendo uma – o C.M do Sana- de Ensino Médio; um centro cultural, chamado Emilio Gato, em homenagem a um antigo erveiro local, que oferece aulas e oficinas de artesanato, de percussão, de jiu-jitsu, reciclagem etc. Conta também com uma Unidade Básica de Saúde, no Arraial do Sana, com o Programa Saúde da Família. Lá se respira arte ao som, principalmente, do reggae e do forró; moram músicos, palhaços, pintores, ceramistas, artesãos dos mais diversos estilos e materiais, que realizam uma intensa produção cultural, dando uma identidade única ao distrito, além dos moradores que lá viviam da agricultura e da pecuária, principalmente antes dos anos 1970/1980.

Atualmente, o município de Macaé possui o 2º maior rebanho bovino e é o 1º maior produtor de banana do estado do RJ. Mas, paralelamente, sempre ocorreu na região, na época do café, como em outros locais do Brasil, aliado às produções comerciais, um policultivo, principalmente para auto-consumo, em que o grupo familiar plantava, dentre outros produtos, feijão, aipim, batata, batata doce, milho e muitas frutas. No entanto, no Sana, a agricultura enfrenta forte crise, expressa pelo desaparecimento de plantações da paisagem local, que estão sendo substituídas por imóveis ou por matas. Isso foi confirmado por alguns entrevistados “nativos” como G. e M.

M. tem 30 anos; saiu do Sana há uns doze anos para trabalhar em São Gonçalo, no Rio e em Niterói. Voltou há uns três anos e atualmente está trabalhando num bar movimentado, bem na entrada da rua que leva para as cachoeiras do Peito de Pombo. Não gostou da vida da cidade grande; não se acostumou com “*as pessoas que não se falam no meio da rua*”, diferente do Sana, onde, “*durante a semana, todo mundo se conhece e falam até demais*”. Ela me contou saudosa sobre um tempo de fartura de produtos agrícolas, quando ainda menina ia visitar os avós em Boa Sorte, localidade próxima ao Arraial do Sana, na área rural do distrito: “*De primeiro, lá tinha um...Como é que chama mesmo? Aquele lugar para guardar as coisas que colhia?...Paiol! É isso. O paiol ficava cheio até em cima de coisas, batata, aipim, milho, batata doce, muito café...Quase não faltava nada. Hoje vai lá ver, tá abandonado... Nem tem mais paiol nos sítios. (...) Mas tem muito mais mata...*”

Quando eu perguntei por que isso acontecia, ela me respondeu:

“- *Ah! Hoje ninguém mais quer trabalhar pesado, suando no sol. O jovem, então, não quer nem saber. Quer um serviço leve, na sombra, quer uma moto, ficar cheiroso...*”

Quando indaguei se a APA tinha influência sobre a maior quantidade de matas existente atualmente, ela disse que não sabia. Mas que achava que “*era preguiça do pessoal, mesmo*”.

Nessa parte da entrevista evidenciou-se que ela, assim como grande parte dos moradores do Sana, não toma muito conhecimento da APA, das reuniões do Conselho e de suas determinações, pois as restrições da legislação ambiental à agricultura geralmente são amplamente difundidas somente entre os agricultores.

Já o Sr M. é bem representativo da trajetória de muitos moradores nativos do Sana. De tradicional família sanense, atualmente com cerca de 70 anos, há uns três anos, mudou de sua casa, no Arraial do Sana, para seu sítio, na Cabeceira. Junto

com sua esposa é proprietário de uma das pousadas mais antigas do lugar, que se caracterizava por oferecer um café da manhã em que quase tudo era produzido por eles: leite, café, pão, banana, aipim, além das verduras, lingüiça, carne de porco, que serviam nas refeições. Conquistaram, assim, uma grande clientela, atraída pelo seu “estilo rural”. Foi com o dinheiro obtido com a pousada que conseguiu manter as três filhas nas cidades de Nova Friburgo e Macaé, para cursarem a faculdade, que já terminaram, conforme me disse. Segundo ele, a mudança foi necessária porque “*se cansou do movimento, do barulho e da insegurança*”, diante dos casos de violência que, ocasionalmente, ocorrem (principalmente brigas, mas também roubos e uso de drogas) e disse que “*a Cabeceira é muito melhor pra se morar, muito mais sossegado*”. Eles arrendaram a pousada, pois “*as filhas já estão criadas*” e eles estavam meio desgostosos com as mudanças que estavam ocorrendo no lugar, “*por causa do meio ambiente*”, impondo regras e limites às suas atividades, no contexto do processo de ambientalização (LOPES, 2006), que vai impondo novas regras de conduta em relação ao meio ambiente, além, das normatizações legais. No entanto, está muito decepcionado com os locatários, que são “*desanimados, não abrem diário, ali, firme; tem fim de semana que falha, não funciona, e acaba perdendo a freguesia*”, conquistada ao longo do tempo. Ele está querendo convencer a filha, que fez administração de empresas para voltar a residir no Sana, com sua família, para assumir a pousada, mas ela, por enquanto, não quer, para sua tristeza.

Sei de uma situação vivida por M., a partir de denúncia feita por meu referido amigo V, que alugou uma casa ao lado da pousada deles, na beira do Rio Sana. Quando V começou a morar lá, logo sentiu um forte cheiro desagradável e descobriu que havia um chiqueiro, quase nas margens do rio, bem próximo a sua casa. Decepcionadíssimo e revoltado, pois foi morar no Sana em busca de preservação ambiental e tranquilidade, logo procurou os fiscais da então SEMA, que almoçavam regularmente no restaurante da pousada. Fez a denúncia e nada aconteceu. Após um tempo, procurou novamente os fiscais e foi mais incisivo, ameaçando com os jornais e ação no Ministério Público, pois ali era uma APA municipal e os próprios fiscais “*fechavam os olhos diante das irregularidades existentes*”. Ele deu prazo de um mês para ter uma resposta, mas, no mesmo dia, foi comunicado que M. retiraria os porcos, o que ele fez, logo no dia seguinte, mas a contragosto. Os laços dos fiscais do Poder Público com os proprietários do restaurante, durante muito tempo, fizeram com que eles fossem coniventes e não tomassem nenhuma atitude para

reprimir aquela atividade, praticada na beira do rio e altamente impactante sobre a qualidade ambiental. Aqui revela-se a influência de certas características da cultura política brasileira, conforme visto por certa tradição das Ciências Sociais brasileiras, representadas por DaMatta (1994) relacionadas a um sistema altamente hierarquizado, baseado na privatização das relações sociais e na falta de igualdade perante o sistema jurídico-político. É apresentado, nesta visão, como o contrário das sociedades como a dos Estados Unidos, em que os atores são orientados por uma visão mais impessoal e igualitária dos “direitos” de cidadania, bem de acordo com o modelo liberal, que teve este país como um de seus berços, com a Revolução Americana, em sua luta pela Independência, em 1776.

Quando perguntei a M. se a APA havia mudado muito a vida das pessoas e o Sana, ele rapidamente disse que não, que *“não mudou nada, nada, só pra eles, que ganham dinheiro com isso, que arrumaram seus empregos, seus cargos. Se eles tirarem o deles e não mexerem comigo, tá tudo certo”*.

Mas, aos poucos, depois de muita conversa, cafezinho e água gelada, ele foi se abrindo e me disse: *“Se você me perguntar se melhorou, eu vou dizer que não. Olha só como tá tudo construído, quanto barulho. Melhorou? Não. E o esgoto? Antes todo mundo tinha sua fossa e sumidouro e não jogava o esgoto no rio. Depois que fizeram a ETE, não pára de cair esgoto no rio. E o mau cheiro? Eu não tirei a minha fossa e não liguei a pousada na rede, ainda bem. Aquilo não funciona. Eu disse: Melhorou? Não, só piorou. Você concorda comigo? Tá bom pra eles, não é mesmo? Eles que tão ganhando com isso”*.

Quando perguntei se a APA afetara a agricultura, ele disse que não, que o pessoal não plantava mais principalmente porque muitas terras foram vendidas, houve uma troca de proprietários. Os novos, em vez de darem um uso produtivo à terra, deixam a mata retornar. Ele contou, saudoso:

“-Antes tudo era plantado! O Peito de Pombo: Era coberto por bananal. Lá onde é a terra do Bruno, nossa! Como descia tropa (de burro) carregada de banana. Hoje vai lá ver; (com tristeza) virou tudo em mata...Ninguém colhe mais nada”.

É interessante observar que ele está se referindo à propriedade do ambientalista, morador e funcionário da atual Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Macaé, Bruno. Apesar do Sr M. dizer que lá *“ninguém colhe mais nada”*, na verdade, em sua propriedade, Bruno desenvolve experiências de sistema agroflorestal, colhendo diversos produtos, plantados por baixo das árvores,

obedecendo aos vários andares de vegetação da floresta e aos princípios da auto-ajuda presente nas comunidades vegetais. Segundo seu relato:

“Eu tento fazer práticas no meu sítio, que eu tenho aqui, para aliar agricultura com meio ambiente. Então, por exemplo, com agrofloresta. Eu tenho exemplo já. Eu tô colhendo café já, agora, que eu tenho o ano inteiro. O café, tirado de dentro da mata. Olha só o detalhe! Gente, o Sana, nos anos 30 40, era só café e banana, banana e café. Onde vocês tão vendo mata, é mata secundária, recuperada. Então, vocês vejam bem como o meio ambiente pode se recuperar. É só eu dar tempo pra ele. Agricultura, nem pensar em limpar o solo queimando. O solo é vivo, se você pegar o solo e botar no microscópio, eu vou mostrar pra vocês vários microrganismos... Se eu adubar, usar todo o lixo que eu produzo na minha casa, qualquer resto de comida, ele vai ser aproveitado, vai voltar ao meio ambiente”.

Aqui se evidencia a diferença de valores em relação aos usos da terra e à concepção de como a agricultura deve ser desenvolvida existente entre os vários atores locais: os nativos têm uma visão tradicional de que a mata deve ser tirada, tem que “limpar o terreno”, de preferência queimando, plantar, e muitas vezes chamam os proprietários que trabalham com agricultura orgânica e sistemas agroflorestais de “preguiçosos”, porque “não tiram o mato”. Enquanto isso, o morador vindo de fora e preocupado com o “meio ambiente”, estabelece em sua concepção uma oposição entre agricultura e meio ambiente, que precisa ser resolvida com uma *aliança* entre os dois, que é a fórmula que ele propõe do trato do solo.

Na mesma ocasião, Bruno confirmou que, antes, no Sana, “a metade das famílias era de agricultores. A agricultura aqui está sendo substituída por tudo, menos por agricultura. Os filhos dos agricultores não querem mais continuar na agricultura, preferem fazer outras coisas. Com isso a gente vê que a demanda da agricultura vai sofrer. Aqui a área era produtora de feijão, de milho. E hoje em dia... Hoje em dia você não pode vir aqui pela agricultura. Eu me lembro que há dez, quinze anos atrás vinha gente aqui pra comprar coisas. Nós tamos retornando aqui com a Feirinha, que acabou de ser inaugurada, mas ela não apresenta a pujança, a abundância de produtos que poderia apresentar. Por que? Por falta de agricultores. E houve também essa coisa: agora é APA, eu só posso fazer as coisas dessa maneira, né. O agricultor, ele acha que não pode mais fazer nada aqui. Isso não é

verdade, tá. Ele não pode é sair desmatando uma mata nativa. Mas hoje em dia tem manejo pra isso; tem orientação pra ele”.

Ele contou, também que, no Sana, há algumas experiências agrícolas sustentáveis desenvolvidas pelo Projeto de Agricultura Orgânica – Fruticultura, da Prefeitura de Macaé em conjunto com a Secretaria de Agricultura. Mas em minha vivência e observação da realidade local, percebo estas experiências como muito distanciadas da população; não há um trabalho efetivo de apresentação e viabilização de técnicas agrícolas alternativas, por parte do Poder Público ou das ONGs atuantes na região.

Por ocasião da realização do diagnóstico para elaboração do Plano de Manejo da APA do Sana, a ONG Viva Rio fez um pesquisa, à qual já venho me referindo, com 73 produtores rurais, das localidades de Barra do Sana, São Bento, Boa Sorte, Arraial do Sana, Vale da Glória, Vale do Peito do Pombo, Cabeceira do Sana e Boa Alegria, para identificar suas principais características, seus problemas e suas expectativas em relação à APA do Sana (VIVA RIO, 2004). Dentre os entrevistados, a pesquisa encontrou os seguintes resultados: 84 % dos produtores rurais nasceram no distrito, têm mais de 50 anos, são casados e sua religião é a evangélica. É interessante observar que também identificaram o distanciamento da maioria dos jovens em relação às atividades agropecuárias, já que eles dificilmente se dedicam às atividades rurais ou querem abandoná-las, assim que arrumarem “coisa melhor”, conforme meus entrevistados também disseram, assim como ocorre na APA MC. A predominância de agricultores evangélicos também é outra característica comum às duas APAs em estudo. No Sana, o nível de escolaridade é bastante baixo; cerca de 64% são analfabetos e cerca de 30%, e não chegaram a concluir o Ensino Fundamental (VIVA RIO, 2004, p. 50). A maioria é proprietária de suas próprias terras, mas também existem meeiros e empregados assalariados. A principal fonte de renda da metade dos produtores rurais entrevistados é a atividade agrícola, obtendo até 1,5 salário mínimo de rendimento mensal. Entre as fontes complementares de renda, dos que possuem rendas mais elevadas, destaca-se a aposentadoria, mas também são praticados a prestação de serviços ou o trabalho em pousadas e comércios durante os fins de semana, muitas vezes pertencente ao próprio grupo familiar, configurando casos de pluriatividade, como na APA MC.

Pelas áreas cultivadas e volumes da produção, os produtores agrícolas se caracterizam como pequenos produtores. Os principais produtos agrícolas cultivados

para a comercialização são: banana, mandioca, feijão e milho. Com a mesma finalidade, são produzidos, ainda, café, frutas, inhame, milho, batata, cana e hortaliças. Segundo os produtores, o volume da produção anualmente comercializada situa-se em torno de 200kg. O arroz é cultivado para subsistência, exclusivamente (VIVA RIO, 2004, p. 58).

Assim como na APA MC, os da APA de Sana consideram que o principal entrave para o desenvolvimento das suas atividades é a presença fiscalizadora e repressora dos órgãos governamentais. Reclamam que esses órgãos não oferecem assistência técnica adequada, em especial da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER/RJ, ao contrário da primeira, onde a EMATER é relativamente presente. No entanto, é fácil verificar que o esvaziamento da pequena agricultura na região decorreu, principalmente, da falta de condições técnicas, das dificuldades de escoamento da produção e da ausência de estímulo e apoio do Poder Público e contribuiu, da mesma maneira que em outras regiões rurais do país, para o crescimento acelerado dos grandes centros urbanos, intensificado a partir dos anos 1960/70, causando transferência de grandes levas de pessoas para as cidades em busca de melhores condições de vida e de trabalho.

No quadro abaixo constam, as seguintes expectativas dos produtores rurais quanto à APA do Sana, identificadas pelo Viva Rio:

LOCALIDADES	EXPECTATIVAS
Barra do Sana	<ul style="list-style-type: none"> • maior preservação ambiental; • assistência técnica.
São Bento	<ul style="list-style-type: none"> • informação; • continuidade da agricultura sem mudanças radicais; • fiscalização ambiental; • saneamento básico; • maior liberdade na técnica do plantio.
Boa Sorte	<ul style="list-style-type: none"> • assistência técnica; • recuperação do solo.
Arraial do Sana	<ul style="list-style-type: none"> • saneamento básico; • melhoria na estrada de acesso.
Vale da Glória	<ul style="list-style-type: none"> • assistência técnica; • insumos agrícolas; • preservação do meio ambiente.
Vale do Peito do Pombo	<ul style="list-style-type: none"> • assistência técnica; • preservação do meio ambiente.
Cabeceira do Sana	<ul style="list-style-type: none"> • plantio com preservação; • agricultura sem repressão; • assistência técnica; • a volta da antiga agricultura.
Boa Alegria	<ul style="list-style-type: none"> • assistência técnica; • condições para o desenvolvimento agrícola; • apoio ao produtor.

FIGURA 11- Expectativas dos produtores rurais em relação à APA do Sana
Fonte: Viva Rio (2004, p.13)

Cabe comentar que talvez na Barra do Sana, no Vale da Glória e no Vale do Peito de Pombo haja maior número dos “novos” proprietários, daí a presença da

expectativa de “preservação ambiental”. Em praticamente todas as localidades, foi manifestada a expectativa de ‘assistência técnica’ ou ‘informação’, provavelmente para que possam adequar suas práticas às regulamentações ambientais. Isto evidencia, da perspectiva da implantação das UCs, a necessidade de um trabalho maior de orientação, esclarecimento e fornecimento de condições para que os agricultores possam mudar suas práticas, que não é fácil, inclusive, pela elevada faixa etária da maioria, já muito arraigados aos seus costumes.

Desde os anos 1990, com a melhoria das estradas, ocorreu uma intensificação das atividades ligadas ao turismo, mais atrativas e lucrativas que a agropecuária. Atualmente, segundo informações veiculadas no site oficial da PMM, no distrito do Sana existem cerca de 20 campings e 15 hotéis e pousadas, além de um restaurante e muitos bares. No entanto, a maior parte dos estabelecimentos de lá não é legalizada, funcionando informalmente; não “existe” para os órgãos públicos.

O desenvolvimento do turismo foi proporcionado pelas características das paisagens locais, de grande beleza cênica e abundância de córregos, poços e cachoeiras.

O Viva Rio também realizou pesquisa com 32 empresários, para caracterizar os empresários locais e suas expectativas em relação às possibilidades abertas pela criação da APA. De acordo com os resultados encontrados, cerca de 60% são originários do Sana e de Macaé. A maior parte deles desenvolvia na ocasião da pesquisa suas atividades há menos de cinco anos; sua atividade anterior era predominantemente na área de “prestação de serviços (terapeuta e músico, professora de informática, dentista, marceneiro, técnico judiciário, músico, cabeleireiro, auxiliar de enfermagem, dentre outros), seguida pelas atividades agrícolas e comerciais.”(VIVA RIO, 2004, p.56). Seus rendimentos mensais variam de R\$ 200,00 a R\$ 2.000,00, sendo que a maioria tem rendimento entre R\$ 400,00 e R\$ 800,00.

Ainda segundo o Viva Rio, a grande maioria dos comerciantes é proprietária dos imóveis e emprega mão-de-obra local, principalmente nos fins de semana prolongados e férias. A maior parte dos estabelecimentos comerciais não é legalizada nos órgãos competentes; em função disso, não observa o Código de Posturas do Município, nem dispõe de infra-estrutura adequada, como banheiros.

Até bem pouco tempo, os campings viviam superlotados, frequentados por um público jovem, possibilitado pelos seus preços muito inferiores aos das pousadas. Após a nova gestão na PMM, em 2009, foi havendo um certo controle do número de barracas em função da área e das condições do camping, além de ter ocorrido uma grande diminuição da procura turística pelo Sana neste último verão, conforme reclamação geral dos comerciantes, que não tiveram suas expectativas de faturamento correspondidas, apesar das altas temperaturas.

Quando perguntei por que isso ocorreu, M.explicou que achava que “o pessoal enjoou e procurou outros lugares. O Sana não tem mais nada. Depois que fechou o Forró da Ilha, ficou tudo morto.”

Outro entrevistado, V., falou que foi “a maior presença da polícia reprimindo o uso de drogas. A malucada ta buscando outro lugar”.

Mas me disseram também que as pousadas fora do Centro estavam cheias e que, como a maioria delas oferece serviços de restaurante, sauna, banho de rio, etc, os hóspedes chegam e quase não saem de lá. Pode-se avaliar que é um outro tipo de turista, de poder aquisitivo bem mais alto e extremamente cobiçado pelos empresários do turismo do Sana, que, junto com os órgãos municipais, querem “mudar o perfil do turista”, mas contraditoriamente, continuam a oferecer serviços de baixa qualidade de atendimento, apesar dos preços elevados, e mais adequados ao público adolescente e jovem (sanduíches, bolinho de aipim, açaí, crepe, forró, artesanato).

Em virtude da liberdade anteriormente existente, devido ao relativo isolamento da localidade, o Sana foi ganhando uma fama de certo “paraíso das drogas”, onde o consumo era “liberado” nos bares e forrós, durante a madrugada e, mesmo, em plena luz do dia, nas cachoeiras e na Praça de São Sebastião, no Centro da localidade, em frente à igreja, em flagrante desrespeito aos moradores locais. Além disso, muitos pegavam cogumelos alucinógenos existentes nas fezes do gado bovino, presentes nos amplos pastos, para fazer chás, tomados coletivamente, e “viajar” pelo lugar. O principal espaço noturno era o Forró da Ilha, cujos shows começavam às 2 horas da madrugada, depois que ia terminando o “som ao vivo” dos bares do Centro, e iam até às 6, 7 horas da manhã. De manhã cedo, na padaria, se encontravam os notívagos, vindos do forró e os moradores, iniciando o dia de trabalho.

Havia sempre um enorme número de artesãos que iam “vender seus tramos” e expunham seus trabalhos, na calçada da rua central, junto à Praça, gerando o que para outros constituía um enorme caos, com seus stands e panos no chão, mochilas; muitos dormiam ali mesmo, só tomavam banho nas cachoeiras e faziam suas necessidades fisiológicas pelas ruas, gerando mau cheiro e uma péssima aparência da localidade.

Essa situação provocou o surgimento de inúmeros conflitos entre os moradores, que desejavam tranqüilidade e ordem, e os empresários, que lucravam com esse intenso movimento (donos de campings, de bares e alguns donos de pousadas). E contribuiu para se disseminar uma certa imagem negativa do Sana, gerando grande preocupação local e o desejo de reverter aquela situação. O próprio processo de expansão turística encerra uma contradição, seja em termos das preocupações com o meio ambiente equacionado com a natureza, seja em termos do próprio turismo: quanto maior o seu desenvolvimento, mais gente atrai e, conseqüentemente, gera maior impacto sobre a natureza, diminuindo as atrações do lugar e provocando a decadência do turismo; é preciso muito cuidado para não “matar a galinha que põe os ovos de ouro”. Trata-se de uma questão igualmente presente, e considerada nos estudos sobre turismo, em lugares que sofreram o que se chama de “processo de turistificação”, como nos casos mais conhecidos de Búzios e Porto Seguro, por exemplo (Ver PRADO, 2003).

Desde a primeira reunião do Sanapa, que presenciei, em 2007, até hoje, em todas, as reclamações são sempre as mesmas: excesso de gente, de barulho, uso de drogas, trânsito, falta de fiscalização e de policiamento, excesso de lixo; principalmente se as reuniões ocorrerem em períodos imediatamente anteriores ou posteriores aos dias de maior visitação do distrito, como por exemplo, a Festa do Sana, geralmente, em julho, ou a Semana Santa.

Bruno, depois da Festa do Sana, ocorrida em julho de 2008, estava revoltado com o descompasso entre as falas do Secretário de Turismo, durante a reunião do Sanapa, prometendo “*controle, ordem e fiscalização*”, e o comportamento da Prefeitura, que “*paga conjuntos para ficarem tocando até de manhã, em volumes extremamente altos que afetam tanto as pessoas como os animais*”.

Ele me disse, ainda, “*não acredito mais no ecoturismo como alternativa para sustentabilidade. Pra poder ter preservação, não dá pra ter tanta gente. Você já viu como ficam as trilhas das cachoeiras, depois de uma festa dessas ou do Carnaval?*”

E o barulho? A alternativa para o desenvolvimento sustentável, pra mim, são os sistemas agro-florestais, o ecoturismo é conversa, só vai atrair mais gente e mais degradação. (...)A Festa do Sana não foi o que se pretendeu. Nota 0 para a prefeitura e para a festa. Não se respeitou uma APA, o que gera conflito ambiental. O prefeito desrespeitou o secretário de Turismo”.

Há uma relação contraditória dos moradores com o turismo: por um lado, é visto como gerando recursos financeiros e como trazendo animação, gente nova para o lugar; por outro, o seu preço é considerado alto, sendo vivido como comprometendo a tranquilidade, aumentando a violência e a degradação ambiental. Prado (2003), dentre outros, constatou a mesma ambigüidade em relação ao desenvolvimento do turismo na Ilha Grande. Daí a visão de certos atores locais, principalmente aqueles ligados ao Poder Público e os Conselheiros do Sanapa, de que é necessário coordenar as atividades turísticas, integrando esforços dos vários órgãos públicos e destes com a comunidade, impedindo abusos, para buscar implantar, não qualquer tipo de turismo, mas o ecoturismo⁵⁴. Este vem sendo visto pelos envolvidos na gestão da APA como a solução para conciliar a preservação ambiental com a atividade turística, uma “tábua de salvação”. Pelo menos em tese, vem sendo apontado como possível, pois na prática é difícil estabelecer limites de ocupação que garantam o que se tem considerado como sustentabilidade socioambiental, e, principalmente, fazê-los cumprir, pois implicam numa multiplicidade de interesses e valores divergentes e convergentes, difíceis de conciliar. O que se pode observar, nas APAs do Sana e de Macaé de Cima e em outras UCs no Brasil, como os parques, é que esse controle na prática em muitos casos é monetário, com a cobrança de ingressos ou a exigência de guias do acesso aos locais, que devem ser remunerados por seu trabalho, como vem sendo pensado

⁵⁴ Nas Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo (Embratur, 1994), o ecoturismo é conceituado como “segmento da atividade turística que utiliza de forma sustentável o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem estar das populações envolvidas”. É considerado pelo Governo Federal (e também pelos governos estadual e municipal) como um aliado fundamental das políticas preservacionistas. Assim, o MMA, por meio da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, numa ação integrada com a do Ministério do Turismo, desenvolve, desde 2004, o Programa de Apoio ao Ecoturismo e à Sustentabilidade Ambiental do Turismo (Proecotur), para estruturar o desenvolvimento do ecoturismo em todo o País, especialmente nas áreas protegidas e seu entorno, principais destinos ecoturísticos nacionais. É mais uma das políticas públicas federais explicitamente voltadas para a “gestão participativa”, pois recomenda “o envolvimento das comunidades anfitriãs em todas as etapas das atividades turísticas e o investimento na capacidade dessas comunidades para esta participação”. O Governo acredita no potencial do Ecoturismo para “redução das desigualdades sociais e regionais, a melhoria da qualidade de vida das comunidades, e a valorização e conservação do patrimônio ambiental (cultural e natural), fortalecendo, assim, o princípio da sustentabilidade” (MMA, 2009).

no Sana. Assim, como no capitalismo tudo tem um valor de troca, virando uma mercadoria, também em nome da preservação ambiental, o acesso aos recursos naturais passa a ser privatizado, provocando uma “exclusão ambiental” dos mais desfavorecidos. Por exemplo, na região do Alto e Médio Rio Macaé, o acesso aos poços e cachoeiras e o prazer de desfrutar um banho de rio vêm sendo restritos àqueles que podem pagar por isso.

Na reunião do Sanapa, ocorrida em fevereiro de 2009, a primeira após o resultado eleitoral que garantiu a reeleição do prefeito de Macaé, o Secretário de Meio Ambiente disse que uma das principais preocupações do Prefeito era a elaboração de um plano de desenvolvimento turístico para o Sana; nesta reunião foi tirada uma Câmara Técnica para aprofundar os estudos e as alternativas e soluções para os problemas, além de um calendário de eventos. Além disso, foi prometido que haveria uma gestão integrada dos diversos órgãos da Prefeitura, para que suas ações não fossem divergentes.

A condição de informalidade que caracteriza os estabelecimentos comerciais do Sana produz situações inusitadas; por exemplo, na reunião de outubro de 2009, do Sanapa, diante das inúmeras reclamações dos moradores em relação ao barulho noturno, provocado pelos carros de som dos shows e forrós nos bares, que vão até de manhã, o Presidente do Sanapa, secretário do Meio Ambiente, comentou que a única denúncia registrada que ele tinha recebido era dos cultos noturnos realizados pela Primeira Igreja Batista do Sana (que conta com amplo espaço em sua sede, onde faz também grandes festas), pois esta era uma entidade registrada legalmente. O Forró da Ilha – um grande terreiro coberto, onde os forrozeiros realmente “levantavam o poeirão”, iluminados por uma grande fogueira acesa durante toda a noite – nunca recebeu uma notificação, mas foi o foco central das acusações durante esta reunião, colocando-se que: além do barulho e da desordem, não tinha banheiros, vendia bebida alcoólica para menores, permitia o consumo de drogas, não tinha alvará de funcionamento... Como efeito, pouco tempo depois o arrendatário do espaço não renovou o contrato e os forrós pararam de acontecer lá. Ainda acontecem, em outros locais, mas não são tão freqüentes nem vão até tão tarde.

Mediante tal situação, a Associação de Mulheres do Sana, com o apoio das associações de Moradores da Cabeceira do Sana e dos Proprietários de Pousada do distrito, no final de 2009, entregou a seguinte lista de reivindicações à vice-

prefeita, Marilena Garcia, incluindo o retorno urgente do DPO (desde que o carro da Polícia Militar que fazia a patrulha pegou fogo, sem causa esclarecida, não estava mais havendo policiamento regular):

policiamento permanente e aquisição de viatura para ronda; telefone no Portal do Sana; implantação de telefonia celular; estímulo ao Ecoturismo, especialmente através da divulgação das belezas naturais da localidade; melhoria das estradas de acesso e fiscalização de bares e campings para coibição de venda de bebidas a menores, descumprimento da Lei do Silêncio e ocupação indevida dos espaços públicos. Foi solicitado ainda a intensificação do combate à caça e ao tráfico de animais e plantas nativos (LISBOA, 2009).

Em dezembro de 2009, a Vice-Prefeita organizou um Grupo de Trabalho formado pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipal, a Secretaria de Meio Ambiente; a Secretaria de Ordem pública e Guarda Municipal; a Secretaria de Turismo; a Subsecretaria de Posturas e a Polícia Federal de Macaé, para executar o projeto “Ação Sana” por ela lançado, que, dentre outras medidas, aumentará o policiamento, reprimirá a poluição sonora e criará um plano de legalização específico para a região serrana de Macaé, elaborado pela Subsecretaria de Posturas, facilitando a regulamentação dos estabelecimentos e uma melhor fiscalização.

Um dos problemas do turismo local é o grande afluxo de visitantes concentrado principalmente em certos períodos do ano (feriados e férias), para o qual o lugar não tem estrutura para atender adequadamente: faltam água e luz, há desabastecimento nos estabelecimentos comerciais, que nunca estão preparados adequadamente, pois eles têm medo de investir e, por exemplo, chover muito e não ter movimento nenhum.

O Arraial do Sana recebe grande número de visitantes provenientes, principalmente, das cidades do Rio de Janeiro, Niterói e até de outros países, conforme levantamento realizado pela ONG Pequena Semente, que possui uma base para monitoramento dos turistas nas cachoeiras do Vale do Peito de Pombo, atualmente transferida para um nova área, que foi comprada pela Prefeitura (ou pelo prefeito pessoalmente, não se sabe ao certo) – o Bambuzal – onde estão funcionando a sede do Sanapa e um posto avançado da SEMAURB e provavelmente o local onde esse controle será realizado, que é fruto de um projeto baseado em parceria entre a ONG Pequena Semente e a PMM.

Foram feitos estudos⁵⁵ sobre a capacidade de suporte das cachoeiras (400 pessoas) e das trilhas que acompanham o vale do Rio Peito de Pombo e que levam

⁵⁵ Para o Plano de Manejo, elaborado pelo Viva Rio (2004).

ao grande monumento natural do Sana: a Pedra Peito de Pombo, uma formação rochosa muito interessante e que provoca a circulação local de relatos míticos sobre sua criação, envolvendo OVNIS que a teriam colocado ali.

Em 2008, as cachoeiras do córrego Peito de Pombo receberam 51.335 visitantes, como foi apresentado durante a primeira reunião do Sanapa, em fevereiro de 2009. Isto provoca impactos nas trilhas, nas águas, nos animais, nas plantas, apesar das placas de sinalização, com mensagens educativas e avisos de segurança. Já há algumas reuniões do Sanapa, houve falas do representante da ONG Pequena Semente sobre um projeto para instalação de banheiros públicos perto das cachoeiras, que sempre foram acompanhadas por debates polêmicos. Agora serão feitos estudos de viabilidade de sua implantação no novo imóvel comprado pela PMM. Para manter esta infraestrutura, há também planos de se cobrar ingresso para o acesso às cachoeiras, que vêm provocando resistência entre os frequentadores usuais. No Sana, também está ocorrendo o mesmo processo de privatização dos rios, poços e cachoeiras, que afeta a APA MC.

Na reunião do Sanapa, em fevereiro de 2009, o subsecretário de Meio Ambiente Henrique Emery afirmou que *“uma de nossas prioridades para o Sana, e região serrana como um todo, é a recuperação das nascentes”*, expressando o grande interesse tanto dos órgãos ligados ao Poder Público, quanto das grandes empresas energéticas sediadas em Macaé, como a Petrobrás e as usinas termoelétricas que usam as águas do Rio Macaé. E, no final de 2009, ocorreram as primeiras ações voltadas para a recuperação de uma nascente e de uma lagoa que haviam sido aterradas, nas obras de implantação da rede de esgotos. A empresa que fez a obra e o proprietário do local foram acionados pelo Ministério Público, a partir de ação promovida pelo Secretário Executivo do Sanapa, Marcio Nascimento, e pela assessora administrativa Bel. Segundo eles, o recurso ao Ministério Público é um dos instrumentos essenciais para a garantia da proteção ao meio ambiente, frequentemente acionado, diante da inoperância do Poder Público Municipal.

O Plano de Manejo-Fase 1 foi desenvolvido no âmbito do Projeto “APA do Sana - Plano de Manejo e Primeiras Ações”, financiado pela UTE Norte Fluminense S.A, que promoveu a realização de um conjunto de projetos desenvolvidos em sua zona de influência, como compensação ambiental por sua instalação⁵⁶ no município,

⁵⁶ De acordo com o item 19 das Restrições da Licença de Instalação 305/2001, emitida pela FEEMA.

assim como o já mencionado Plano do Rio Macaé, da FGV. Foi realizado pelo Viva Rio (2004), com a parceria da FEEMA/SEMADS e da SEMA de Macaé.

No Sana, além do Plano de Manejo, foram desenvolvidos projetos de definição de sua identidade visual, a implementação de um sistema de sinalização e a recuperação demonstrativa de áreas degradadas. Ações de reflorestamento e de Educação Ambiental também foram desenvolvidas na região com recursos da instalação da UTE El Paso (atual Mário Lago).

O Plano de Manejo de uma UC destina-se a servir de referência para qualquer atividade a ser desenvolvida no seu território e em áreas limítrofes. No caso da APA do Sana, participaram de sua elaboração os atores que estiveram presentes no processo de implantação da UC, “futuros representantes da sociedade civil local no Conselho Gestor” (VIVA RIO, 2004, p.18). Segundo o morador ambientalista e funcionário da SEMAURB, Bruno, *“o Plano de Manejo foi financiado pela UTE Norte Fluminense. Nós lutamos muito contra isso, mas não teve como resistir. Junto veio também a El Paso, empresa multinacional dos EUA. Foi feita uma audiência pública em Macaé para discutir a termelétrica. A estrutura já estava pronta pela metade. A FEEMA não se incomodou, o máximo que se conseguiu foram duas medidas compensatórias: o projeto de reflorestamento e revegetação das matas ciliares, do IEF, que consta ter recebido 23 milhões, mas não se sabe desse dinheiro, que não chegou ao Sana. O outro projeto foi o plano de identidade visual. Toda a APA está zoneada e sinalizada.”*

A organização do trabalho de “uma pequena equipe técnica local” foi baseada na metodologia de Diagnóstico Rápido e Participativo – DRP e, mais especificamente, sua componente de Pré-Diagnóstico. Através da formação de grupos de trabalho sobre aspectos abióticos, bióticos e socioeconômicos, formados pelos membros do Conselho Gestor e diversos colaboradores, além da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Macaé. Também foram utilizadas informações produzidas por pesquisadores da UFRJ⁵⁷, que desenvolviam trabalhos na região do Sana. Segundo o Viva Rio (2004) houve dificuldades iniciais para conseguir informações, pesquisas e imagens (georeferenciadas e aerofotos) sobre a região, inclusive os limites do território da UC não foram definidos na Lei de sua criação, nem, anteriormente, na criação do Distrito do Sana (Lei nº 554, de 31/10/1902). Para

⁵⁷Pesquisadores como Cozzolino (2005) e Gaspar (2009).

superar esse entrave, foram adotados alguns critérios para a demarcação da APA, como: limites municipais (Casimiro de Abreu, Nova Friburgo e Trajano de Moraes) e, do lado de Macaé, as altas vertentes que definem a bacia de drenagem do Rio Sana. A equipe encarregada de produzir o zoneamento da APA do Sana precisou corrigir uma pequena imperfeição identificada na sua delimitação original. Só posteriormente foram incluídos alguns “consultores seniores”.

Foi desenvolvido, também, um estudo específico sobre a situação das trilhas de acesso e os atrativos naturais do Vale do Peito de Pombo, o que ratificou a necessidade da sua recuperação e preservação mediante a degradação já identificada.

É importante destacar que alguns trabalhos produzidos por colaboradores residentes no Sana oferecem excelente ponto de partida para pesquisas posteriores, a ser conduzidas com maior rigor científico, embora seus autores sejam autodidatas nas temáticas que abordaram (exemplos: aspectos abióticos e bióticos do Sana, incluindo as listagens de espécies animais e vegetais). Diversas reuniões com membros do Conselho Gestor, colaboradores e lideranças locais, realizadas para discutir novas questões, aprofundar aspectos ainda não satisfatórios e decidir os encaminhamentos mais apropriados, contribuíram para o Plano de Manejo, além de qualificar progressivamente o grupo para a almejada gestão participativa da APA DO SANA. (VIVA RIO, 2004, p.22)

Houve uma apresentação da versão final do Plano de Manejo para todos os atores considerados relevantes pela equipe do Viva Rio do Sana, em uma reunião aberta, para incorporar suas considerações ao documento final. Houve também uma supervisão técnica da FEEMA.

A demanda por participação, encontrada pela coordenação do projeto junto às lideranças comunitárias do Sana, revelou-se intensa e determinou o ritmo e o clima da construção coletiva do Plano de Manejo. Apesar da heterogeneidade de formações e de qualificações revelada pelos atores sociais locais (que pode ter implicado alguma perda de rigor técnico, embora sem comprometer o produto final), optou-se por envolvê-los em Grupos de Trabalho (que produziram materiais preliminares, subsídios diretos para alguns capítulos, como a Caracterização do Sana, e insumos para os consultores contratados para a elaboração de capítulos que exigiram mais qualificação e experiência), além de discutir com eles o andamento do projeto e a tomada de decisões (VIVA RIO, 2004, p.4).

O Viva Rio considera que o processo de elaboração do Plano de Manejo foi baseado na intensa participação dos atores sociais locais, mas reconhece as dificuldades de se estabelecer um consenso e os limites do Plano de Manejo e recomenda

Apesar das dificuldades inerentes a esse fazer conjunto e das inevitáveis diferenças pessoais (que devem ser canalizadas para promover a evolução e não a cizânia), o processo participativo constrói as bases para sua continuidade e para legitimar as ações propostas pelo Conselho Gestor, que terá graves problemas a enfrentar e necessitará do apoio da comunidade (VIVA RIO, 2004, p.5).

Mas, na verdade, apesar da visão do Viva Rio sobre as características participativas do processo de elaboração do Plano de Manejo, esse processo não incluiu amplos grupos da população local e provocou muitas divergências no lugar, pois eles não se consideraram consultados e, de certa forma, se omitiram; dele participou, principalmente, o grupo inicial, de “novos” moradores, que lutou pela criação da APA, embrião do atual Sanapa, seu conselho gestor.

Aqui encontra-se o ponto central deste trabalho: a questão da cidadania e da participação nas APAs estudadas.

4 DIREITO É “O QUE ESTÁ NA LEI”? A CIDADANIA E A PARTICIPAÇÃO NAS APAS DE MACAÉ DE CIMA E DO SANA

Cabe aqui falar do que estou me referindo como concepção clássica ou dominante de “cidadania”, uma das “tradições” da modernidade, conceito que assume significados variáveis ao longo do tempo, do espaço e dos grupos que o utilizam. O conceito/ termo é referido à Antiguidade, quando os cidadãos se reuniam para deliberar com autonomia sobre os destinos da polis grega, inventando a democracia: sistema político então baseado na participação direta dos cidadãos e sustentado pela escravidão da maioria da população. No século XVIII, no contexto das Revoluções Burguesas, a concepção de cidadania da Antiguidade foi redefinida em três aspectos (VIEIRA, 2002), constituindo as bases da organização política das sociedades ocidentais, desde então:

-Ocorreu a construção do Estado, com seu conjunto de instituições políticas, como instância separada da sociedade civil, atingindo territórios e populações maiores. O princípio republicano romano foi recuperado pela burguesia europeia, que estabeleceu o controle popular pelo sufrágio universal, segundo a visão de soberania popular: o cidadão exerce seu poder através de seus representantes, escolhidos pelo voto.

- Adotou-se o regime democrático de governo e o princípio da igualdade jurídico-política de participação: “todos os homens são iguais perante à lei”.

- Ocorreu a definição dos direitos humanos, inexistente na Antiguidade marcada pela escravidão, visando garantir limites aos arbítrios dos governantes, diante daqueles considerados “direitos fundamentais da humanidade”, consagrados pela Declaração dos Direitos do Homem.

No entanto, conforme o ideário político, há diversas visões de cidadania elaboradas por tradições de pensamento da Modernidade (FERREIRA, 1993); dentre elas podem ser destacadas:

- A teoria liberal, baseada nos direitos de primeira geração e inspirada nas concepções de Locke, que afirmam a primazia do indivíduo perante o Estado, que tornou-se dominante no contexto das democracias modernas.

- A teoria socialista, influenciada pelo marxismo, que denunciou os limites dos direitos formais do liberalismo, vistos como expressão dos interesses das classes dominantes.

- A teoria “democrática”, baseada em Schumpeter, em que o cidadão se define como um consumidor e o Estado como distribuidor, e a democracia funciona conforme os mecanismos de mercado, baseada na concorrência, como aponta Chauí (1984, p.86/7), mais característica do neoliberalismo.

Em todas essas concepções, a “cidadania” envolve uma dimensão simbólica, relacionada a valores e significados socialmente estabelecidos; refere-se à identidade social dos indivíduos, constituída por suas interações com o Estado e com os outros atores sociais. Mesmo em tempos de globalização capitalista, cada sociedade nacional estabelece critérios para definir quem é o cidadão e quais são os seus direitos e deveres perante a coletividade, bem como criar as instituições que viabilizam as práticas dessa cidadania e as relações dos cidadãos entre si e com o Estado. Para Santos (2003, p.240), a cidadania, por um lado, limita os poderes do Estado, apresentando potencial emancipatório, e, por outro, “universaliza e igualiza as particularidades dos sujeitos de modo a facilitar o controle social de suas atividades e, conseqüentemente, a regulação social”.

Autores como Vieira (2002) afirmam que, com o desenvolvimento capitalista, a representação democrática tornou-se manipulada pelos interesses corporativos poderosos e os cidadãos foram se afastando dos mecanismos tradicionais de representação e criando novas formas de solidariedade e de instituições, como as organizações não-governamentais (ONGs). Para ele, no mundo contemporâneo, configura-se uma tendência para a constituição de uma sociedade civil global e de uma cidadania mundial como contraponto à tendência de relativo enfraquecimento do Estado nacional. Ele, assim como outros pensadores, como Morin (2000) e Gadotti (2000), defende a necessidade da constituição de uma cidadania local e planetária, capaz de estabelecer conexões entre a melhoria da qualidade de vida no ambiente cotidiano e o enfrentamento das ameaças globais, de influir tanto nas decisões locais quanto globais.

A participação das populações locais na gestão das UCs, por meio de seus conselhos é um tipo de participação concedida (BORDENAVE, 1994) pelo Estado, que pode influir tanto em decisões relativas a problemas locais quanto globais e envolve questões fundamentais como: Qual é a importância das decisões de que se

participa? Qual é o grau de controle dos membros sobre a execução das decisões tomadas? Até que ponto esta participação possibilita o fortalecimento da cidadania e da autonomia dos envolvidos, segundo uma perspectiva emancipatória, como a defendida por Santos (2007), ou se torna um instrumento regulatório e de legitimação das políticas públicas?

A observação das condições e dos conflitos evidenciados pelo funcionamento dos Conselhos das APAs estudadas revela a complexidade do potencial (regulatório e/ou emancipatório) destes órgãos enquanto espaços de desenvolvimento de práticas participativas e de exercício de cidadania. Os Conselhos das UCs são instrumentos que visam construir novas instâncias de poder e estabelecer um certo tipo de relação entre o Poder Público e as populações locais através de suas entidades representativas, para ordenar os usos do espaço e dos recursos naturais. Assim, entre outros processos e instâncias das APAs de Macaé de Cima e do Sana, é particularmente sobre esta dos conselhos que a seguir me debruço, como meio para pensar questões relativas aos temas da participação e da cidadania nos sentidos aos quais me refiro acima.

4.1 A APA estadual de Macaé de Cima

Desde 2006, a implantação da APA MC, um ordenamento legal instituído pelo Poder Público representativo do processo mais amplo de ambientalização (LOPES, 2006) da sociedade, com o início do funcionamento do seu Conselho Consultivo, foi acompanhada por crescente e intensa mobilização local, principalmente dos setores ligados à pequena produção rural, que se organizaram e buscaram desenvolver aquilo que, com outros autores como Vieira (2001), venho chamando de práticas ativas de cidadania. Incorporaram os termos do discurso ambiental, porém invertendo a equação em que eles eram colocados como “devastadores” do meio ambiente”, e, no decorrer de sua luta, constituíram-se como novos atores sociais, contrariando visões reinantes em diversas instâncias que consideram estes grupos como “atrasados”, “ignorantes”, precisando de “educação” para serem incorporados aos padrões da “civilização” urbana e “moderna”. O Conselho da APA MC, somente no segundo semestre de 2009, começou a funcionar efetivamente, mas todo o processo de mobilização contra o formato do órgão anterior, marcado por instituições sem presença efetiva no território da APA oferece boa oportunidade

para a reflexão sobre os temas da importância da cidadania e da participação na construção do meio ambiente, conforme me propus a fazer nesta tese. É o que farei a seguir.

Em julho de 2007, ocorreu na Escola Municipal São Pedro da Serra, uma reunião convocada pela Associação de Moradores de Lumiar (AMOLA) convocada por exigência do Ministério Público, para que o IEF e a EMATER, órgãos do governo estadual atuantes na região e envolvidos com a problemática, esclarecessem os agricultores e as populações locais sobre a APA e suas regulamentações. Analiso aqui essa reunião no sentido de mostrar alguns argumentos que se tornaram centrais no processo de luta pelo reconhecimento de seus direitos e interesses, que acreditavam não estarem sendo levados em consideração pelos representantes do governo estadual; estas concepções se tornaram o núcleo do discurso de resistência à APA.

Dela participaram vários dos personagens que se destacaram no processo de luta pela redefinição dos rumos de implantação da APA, tal como vinha sendo desenvolvido pelo órgão gestor estadual, junto com o Grupo Pró-APA MC; dentre eles podem ser citados: o extensionista Afonso Henrique, da EMATER; alguns agricultores locais, como Dhonson; o presidente da Associação de Moradores e Amigos de São Pedro da Serra (AMASPS), Robson Heringer, e o da AMOLA, Sérgio Marçal, conhecido como “Sérgio Gasolina”; sua irmã, Luiza Marçal, o agricultor e proprietário José Antonio Ouverney, o “Zezinho”, principais lideranças e articuladores da União Famílias da Terra (UFT), conforme apresenta Siaines (2007).

Um dos principais pontos de discórdia, na verdade, não se refere às regulamentações introduzidas pela criação da APA em si, mas são regulamentações de proteção à natureza decorrentes do Código Florestal, de 1965, como a obrigatoriedade das áreas de reserva legal e a interdição de práticas nas chamadas Áreas de Preservação Permanentes (APPs), como foi abordado no item 4.2 desta tese. Estas regulamentações, na verdade, acabam colocando a maior parte dos produtores rurais da região numa posição de “ilegalidade” ao desenvolverem suas práticas costumeiras de trabalho, devido às condições geográficas da região, mencionadas no capítulo 3 e no item 4.3. No entanto, a falta de informações adequadas sobre estes vários ordenamentos fez com que eles se misturassem e a APA se tornou a grande “vilã”, apesar do histórico de multas e de operações de

fiscalização, que ficaram fortemente registrados na memória local, terem ocorrido bem antes de sua criação.

Afonso Henrique, engenheiro florestal e advogado, técnico local da Emater⁵⁸, há vários anos, foi um importante ator no processo de luta dos pequenos agricultores contra a APA MC, além de ser membro ativo do CBH Macaé e das Ostras, sempre procurando defender os interesses dos pequenos produtores rurais do Alto da Bacia e esclarecê-los sobre, além de técnicas agrícolas em si, as legislações e regulamentações exteriores que determinam sua vida e o funcionamento dos órgãos públicos. Ele é um importante mediador entre esses grupos e o governo e outros órgãos, estimulando o associativismo e sua participação nos vários conselhos envolvidos na gestão do seu território de vida e trabalho. São agentes como ele, que apresentaram às populações locais os termos do discurso jurídico e do discurso ambiental e alguns caminhos que eles poderiam assumir no processo de resistência e que incorporaram ao seu repertório cultural, mas adequando-os a sua realidade e interesses.

Este posicionamento pode ser expresso pelas falas presentes neste item, em que ele vai apresentando e explicando os ordenamentos legais e os vários tipos de órgãos que regulamentam a “Mata Atlântica” e afetam a região, como os conselhos do Mosaico de UCs do Corredor Central da Mata Atlântica (apresentado no item 4.2) e da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (apresentada no item 3.1), que se apresentam como sendo baseados em metodologias participativas. Coerente com a postura do órgão que representa, ele está sempre estimulando a necessidade de sua organização para viabilizarem sua participação nestes espaços, o que mais uma vez faz lembrar do alerta feito por Cooke e Khoutari (2001), que abordei no item 2.4 deste trabalho, quanto aos “riscos” apresentados pela “tirania” dos métodos participativos - aspecto que os autores consideram estar presentes na própria estrutura destas metodologias - adotados pelos órgãos voltados a “promover o desenvolvimento” em regiões “pobres” e “subdesenvolvidas”, principalmente nas áreas rurais. Como o próprio Afonso explica, *“a Emater foi convidada pelo MP para*

⁵⁸ Os trabalhos da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro – EMATER, presente em Nova Friburgo, desde 1959, na região foram intensos durante os anos 1970 e no início dos anos 1980, promovendo atividades de demonstração de tecnologias e práticas “modernas”, como o uso de agrotóxicos, estimulando o cooperativismo e o associativismo dos pequenos agricultores familiares e suas famílias, conforme descrevo em REGO (1988). Visava também introduzir estes grupos na cultura urbana industrial, com estratégias “civilizadoras”.

ajudar o pessoal a entender a APA e se posicionar. Eles continuaram com a prepotência deles (se referindo à reunião do Lamas, já mencionada)... Já aconteceram três ou quatro reuniões em Lumiar. Eles resolveram fazer pequenas reuniões nas comunidades. A primeira na Toca da Onça; a segunda foi em Rio Bonito de Baixo, depois foi em Galdinópolis, Santiago, Macaé de Cima, Benfica, Pedra Riscada e São Pedro da Serra.. As reuniões são abertas, entra quem quer, com destaque para os agricultores familiares. A ideia é que vocês se organizem. Eles estão mal informados do que tá acontecendo aqui. (...)O que o governo quer quando cria uma APA? O governo quer botar uma ordem nesta ocupação. Ele não quer que essa região vire cidade. O espaço urbano já existe em Lumiar e em SP, mas a ocupação desta terra tem que ser organizada.

(...)Tem verba? Tem saúde? Tem segurança? Tem que ter uma via dupla: o Estado - Lumiar e São Pedro da Serra. No final, vamos fazer uma mega reunião – chamar os deputados que tiveram votos aqui, para cobrar...Chamar o Secretário de Meio Ambiente. Eu quero saber o que vem de volta em troca da APA, outras políticas públicas. Por exemplo, de Rio Bonito, na zona de amortecimento do Parque Estadual de Três Picos (PETP), 89 famílias saíram, porque não tem estrada, não tem luz, não tem emprego”.

Luíza, irmã do presidente da AMOLA, dentista na localidade e membro da diretoria da Ação Rural de Lumiar, que foi eleita como Conselheira Tutelar e foi a mais votada em NF, em 2008, graças à ação da UFT, mostrou seu repúdio e revolta em relação à APA, contribuindo para construir esta visão local. Ela afirmou haver “grande descontentamento da comunidade. A APA foi imposta e com cabresto; a gente não teve voz. A gente representava um grupo de agricultores e não conseguia falar. O Poder Executivo municipal também não teve voz. A gente berrou e taí, parou! Eles (o Poder Público estadual, o grupo Pró-APA) eram os donos da situação e a gente mudou isso. A gente tem que ter proposta. Há risco de ver o Conselho Consultivo dominado por aqueles que não se opõem à APA. A gente já tem órgão demais. Por que eles não vão para a Amazônia? O carbono já foi vendido pelo governo, nós vendemos 10% para os países industrializados. Vai sair gente da zona rural para a zona urbana. O pequeno agricultor vai sair massacrado. Mas o lavrador não depende dos outros. A UFT quer mostrar o descontentamento desse grupo. Peço ao IEF que paralise um pouco as multas, as notificações. Há multas que foram passadas da FEEMA para o IEF. É preciso marcar uma reunião com o promotor

para sensibilizar e buscá-lo para a reunião, porque o pior é o MP. A gente vai sim, a gente tem força, sim. É só para a gente se organizar”.

Ainda essa fala do agricultor Zezinho, principal liderança da UFT, é exemplar de todo o processo de mobilização e luta desenvolvido pela UFT e das idéias que o sustentam:

- “Sou da família Ouverney, que está nessa região há 150 anos. Há 30 anos eu tô revoltado com o que vejo acontecendo por aí. O povo, que só quer trabalhar e viver em paz, sendo tratados como marginais. Nunca gostei de me envolver em política, não gostava de reunião e agora mudei. Tô tentando fazer a minha parte. Botaram a corda no nosso pescoço e começaram a apertar; a APA foi o nó final. Resolvemos criar a UFT para preservar, unir o povo. Nós temos condições para preservar, mas preservar geral, inclusive o ser humano, não só os bichos.

O ideal da UFT é unir o povo, conscientizar o povo pra não deixar fazer o que querem com a gente. São hipócritas, estão defendendo o interesse próprio (se referindo ao grupo Pró-APA). Eles botam trator, fazem gramados. Eles conhecem a lei, pessoas influentes e a gente só vai se ferrando. Hoje temos que mudar: um por todos e todos por um e Deus ajuda. Temos responsabilidade com o futuro de nossos filhos, que estão indo embora, e os velhos estão ficando sozinhos, abandonados. Eles vão para o Bar da Lama, no Rio de Janeiro, decidir a nossa vida. Nós temos que lutar. Cheguei aos cinqüenta anos e perdi o meu patrimônio. Precisamos do apoio das pessoas de bem. Os estranhos estão decidindo nossa vida, os de fora. Há uma necessidade da gente participar, se mobilizar. Depois não adianta. Querem tomar conta da região (Em tom inflamado, conclamando todos).

(...) É uma briga longa, que mexe com a vida da gente. Mexe com as famílias tradicionais... Daí foi criada a UFT, para defender nossos direitos. O Estado tem que dar o retorno”.

Como se vê nos pontos por mim destacados acima, nesse discurso aparecem nitidamente alguns valores que considero significativos e importantes relativos a sua condição social e seu modo de viver. Aí está a ideia de “família tradicional”, utilizada como referencial primeiro da reação desse grupo e fonte de legitimidade de seu poder de decidir sobre o que vai ser feito no lugar. Como diz Brandão (1999), os grupos ligados à pequena produção agrícola de base familiar, constroem “um micro universo cotidiano em que o eixo social é a família” (Ibd., p.168). E, agora, como esse autor mostra, tem que se passar para a dificuldade de

interpretar estas novas bases sociais e a lógica de sua transformação, a partir da inserção de outros elementos em seu contexto; existindo um “antes” e um “agora” e uma oposição de espaços e de sujeitos: os “daqui” e os “de fora”(Ibd.).

Também nessa fala se vê a referência à APA como um entidade que aparece como que “coroando” todos os problemas existentes no lugar, relativos à crise enfrentada pelas atividades agrícolas, nos padrões em que ela vem sendo desenvolvida. A influência dos valores “ambientais”, difundidos no contexto do processo de ambientalização, se manifesta, quando a liderança da UFT, Zezinho, afirma que eles, além de “deverem”, também são capazes de “preservar”, indicando o diálogo específico que eles estabeleceram com estes valores. A referência à necessidade de união, presente no próprio nome do grupo, expressa a necessidade da cooperação e de resgate da forte integração social existente entre “as famílias da terra”, no período anterior às transformações ocorridas na Bacia do Rio Macaé, descritas no capítulo 3. Esta união se faz necessária para que eles consigam impor seus direitos diante de pessoas mais influentes e poderosas do que eles no sistema hierárquico das relações sociais, que se encontram em locais distantes, que vão se tornando palco das decisões referentes à vida deles, das quais eles se sentem excluídos, sem poder controlar, inclusive em locais como o “Bar da Lama”, numa referência acusatória e pejorativa ao lugar – o restaurante Lamas no Rio – e às pessoas que nele se reuniram – os “de fora”.

Uma intervenção do então presidente da Associação de Moradores de São Pedro da Serra (AMASPS), Robson Heringer, apresentou uma das grandes preocupações locais com a criação da APA, relativa às mudanças que afetam sua cultura e seu modo de viver, causando problemas sociais, em nome da preservação ambiental. Esta problemática, como já foi visto no capítulo 4, não é exclusiva desta região, mas é uma das principais fontes de questionamento que a política preservacionista baseada numa visão de “exclusão” das populações humanas vem enfrentando. Ele disse:

- *“Tô preocupado com a questão social. A pessoa tá acostumada a plantar um produto. Não é só o dinheiro, é cultural. Em Rio Bonito tem criança de 14 anos caindo de bêbado A economia do nosso lugar parou, depois que se começou a falar da APA. Ninguém quer comprar, ninguém loteia, ninguém constrói, com medo das novas regras. Eu to muito preocupado com os empresários e os trabalhadores da construção civil. Pode ter uma grande crise econômica.”*

Na visão deles, não basta oferecer alternativas de geração de renda e de trabalho, mas estas têm que estar adequadas aos seus valores culturais, como o próprio Robson disse:

“A gente aqui não quer catar coquinho, a gente tem uma tradição da agricultura e quer manter isso”.

O agricultor Zezinho completou a argumentação, ainda se referindo ao problema de Rio Bonito e sua preocupação com preservação da natureza, afirmando que *“Tá todo mundo indo embora da zona de amortecimento. Havia um senso de preservar. Plantava, mas o povo tinha essa consciência. Você tira aqui, mas a mata estava ali. O problema dessa APA é que foi feita de maneira errada por pessoas erradas. A UFT não aceita a APA. Nós somos os donos, precisamos cuidar das nossas terras pra deixar pros nossos filhos”.*

Como se pode ver, assim como acontece com os ambientalistas, a perspectiva de futuro é fundamental; ambos os grupos falam em cuidar e deixar as terras para os seus filhos, só que com intenções diferentes, mostrando os diferentes sentidos que estes grupos atribuem ao seu relacionamento com a terra. Pode-se ver a relação dos agricultores desta região com a terra através do que Brandão (1999) chama de uma “ética camponesa”, baseada no “afeto da terra”. Segundo ele, o valor à terra, fonte de sustento, se torna critério relevante de identidade. (Ibd., p.30) e sua visão é diferente da visão urbana: chamam de ‘mato sujo’ às ‘roças primárias’; “viver do mato” desfavorece o homem do campo desocupado do trabalho produtivo. Para Brandão,

“Os homens do campo se identificam por viverem no intervalo entre a mata (natureza plena) e a cidade, mantendo as porções do ambiente conquistadas à pura natureza em um estado de permanente domínio. Promovem a ação humana reordenando a natureza por meio do trabalho pesado” (Ibd., p.31)

O medo diante da desestruturação econômica e social da região também está presente na fala do agricultor Zezinho, da UFT, manifestando, ainda, sua divergência em relação aos empresários do turismo, que ele considera lucrarem com a criação da APA. Evidencia-se ainda a necessidade das pessoas participarem do processo, *“lutarem por seus direitos”*, para mudar os seus rumos, por ele assumida: *“Eu sou contra os pousadeiros a favor da APA. Vai acontecer uma falta de segurança muito grande. Aonde há fome...há miséria, o desequilíbrio social, vem a*

violência. As pessoas têm que participar das reuniões. Essa já é a décima que eu vou”.

A influência até de órgãos internacionais determinando a importância atribuída às funções ambientais da Mata Atlântica, a partir da Rio-92, mencionadas no item 4.2, provocando transformações nos hábitos e costumes locais, pode ser evidenciada pela fala do técnico da Emater, Afonso, a seguir.:

- “O pior é a queimada. A Mata Atlântica é uma floresta muito rica, que recebe os ventos do mar. Há um conselho internacional que administra a Mata Atlântica: o Conselho da Reserva da Biosfera. Inclui o Parque estadual dos Três Picos (com vários municípios), o Parque Estadual do Desengano”.

Coerente com sua posição de extensionista, sempre procurando estimular o associativismo, Afonso explicou a necessidade de eles serem representados no Conselho da APA (o primeiro, regulamentado em 2005) nestes vários órgãos exteriores que “decidem sua vida”. Ele afirmou que existe “o Conselho do Mosaico das Ucs, que é estadual. Existe também a zona de amortecimento destas Ucs, 10 km em todas as distâncias. Os agricultores familiares têm 7 votos no Conselho da APA, um é da Emater, outro da Ação Rural, da Associação de Moradores de Rio Bonito, da ONG Bioacqua, da Associação de Amigos de Macaé de Cima... O Conselho tem 18 votos.

(...)Eu, como extensionista, vou defender uma proposta que se identifica com a Emater. Peço a vcs que se organizem. O pessoal mais antigo, da Ação Rural já deram um exemplo. A lei fala no direito das minorias, que têm que se organizar. O Conselho do Mosaico das UCs do estado não tem representante de Nova Friburgo. No PETP tem um representante do CECNA e da PMNF e vocês não têm representantes. Estou esperando a reestruturação do Conselho do PETP. No Conselho da Mata Atlântica (Reserva da Biosfera), vocês também não têm representantes”.

Neste momento, começa a esboçar-se um dos principais argumentos e estratégias acionadas para uma possível solução do problema dos agricultores, que passou por eles assumirem sua condição de “pequenos agricultores familiares”, “populações tradicionais” daquela região, para aproveitarem as “brechas” da legislação que permite um tratamento diferenciado a estes grupos. Além disso, a necessidade de um mapeamento das áreas que já estão em uso, para garantir que as terras deixadas em pousio possam ser ocupadas posteriormente, é por eles

colocada como essencial e urgente. Assim, Afonso explicou detalhadamente as regulamentações do Código Florestal e, na época, não tinha um conhecimento aprofundado sobre a Lei da Mata Atlântica, que havia acabado de ser aprovada (final de 2006) e que já consagra alguns destes direitos, como pode ser percebido na fala do técnico da EMATER, que afirma ser necessário *“encontrar uma brecha, para aplicar a lei conforme as condições da região, fazendo uma boa exposição de motivos. (...)A agricultura familiar é fundamental no município de Nova Friburgo. É agricultor familiar quem tem renda que depende da receita extraída da terra. Os critérios para definir o agricultor familiar são: reside no estabelecimento ou próximo; tem 40 hectares. A condição é o tempo que está na terra produzindo: 5 anos. Para aposentadoria são 8 anos. Ter no máximo dois empregados com carteira assinada. Aqui tem mais micro. Até 70% da renda familiar vem da atividade agrícola e também do turismo rural.”*

Então, o presidente da AMOLA Sérgio Gasolina criticou o Código Florestal, que nunca foi aplicado. Falou das particularidades do relevo da região, onde 45% das terras ficam em margens dos rios, ou seja, em Áreas de Proteção Permanente (APPs), definidas pela legislação, inviabilizando a prática legal da agricultura na região, que segundo ele, *“é uma região de micro-proprietários, pois foi ocorrendo uma divisão das propriedades por herança. Tem que mapear todos os sítios, para ver o que é possível fazer. Este é o último trem, quem pegou, pegou... Aqui todos são pequenos agricultores”*.

Um dos principais líderes da UFT, confirmou o argumento anterior dizendo que *“a proposta da UFT é o mapeamento. O agricultor vai dizer o que ele vai preservar e usar. Fazer de comum acordo com o agricultor. Ele deveria ser obrigado a preservar”*.

Demonstrando a velha rivalidade existente entre as vilas de Lumiar e São Pedro da Serra (por mim referidas no item 4.3), além de disputa pelo poder de liderar o processo, o presidente da AMASPS, Robson, reclamou que as reuniões da UFT não são comunicadas, mostrando as divergências que há entre as entidades (AMASPS e AMOLA), orientadas pelos interesses políticos de seus representantes, que se candidataram à Câmara dos Vereadores de Nova Friburgo, nas eleições de 2008, que mencionei no item 4.3.

Articulando a ideia da necessidade de articulação das chamadas práticas ativas de cidadania, para defender seus “direitos” a intenção do presidente da AMOLA, Sérgio Gasolina, foi bem explicitada por ele, quando afirmou:

“-Queremos botar duas mil pessoas em Lumiar, na Ação Rural. Vamos procurar o Olney e o Rogério Cabral, que são de Friburgo. O trator vai passar e não tem jeito. Nós temos que nos organizar. Microempresa tem uma lei própria. Nós queremos um código específico para a região. O agricultor quer saber: Eu vou poder plantar aqui? O problema maior é o Código Florestal e a APA, que traz mais fiscalização”.

Nesse momento, a reunião já estava num clima bem acalorado, os ânimos exaltados... o clima de revolta correndo e criando um elo de união. Um dos presentes, produtor rural, falou com veemência:

- “Vai ter morte! Eles querem apanhar tudo de graça. A gente tem que reagir, vai lutar até a morte por nosso direito à sobrevivência. No Rio Bonito, o mercado, que era super bom, fechou”.

O direito à vida, à sobrevivência, constantemente invocado pelos atores ligados à agricultura ou por seus representantes, é considerado um dos direitos “naturais” do homem, segundo a perspectiva jusnaturalista (LYRA FILHO, 1995), que considera existirem direitos inerentes à condição humana, superiores ao próprio direito positivo, do Estado, consubstanciado nas leis, e que orientou várias revoluções ao longo da história, que enfrentaram o ordenamento jurídico visto como “injusto” e “ilegítimo”. E foi exatamente isto que eles se propuseram fazer, em nome de seus valores tradicionais, como a família e a propriedade.

Assim, a APA parece condensar os problemas de vários tipos, com os quais também é equacionada com eles, inserida que é no discurso ambiental, rejeitado inicialmente por eles, mas depois incorporado. As falas a seguir demonstram esta rejeição dos pequenos produtores a esse discurso, mas também suas estratégias defensivas, pois demonstram a vontade de obterem o reconhecimento de suas práticas, reivindicando que eles também preservam do seu modo, eles que mantiveram tudo tão “bonito”, querem “paz e segurança, em oposição ao medo de hoje”. Expressam também a ação dos atores ligados aos interesses imobiliários que se aproveitam da situação para comprar as terras baratas conforme a fala de D. agricultor, cerca de 30 anos, que trabalha com o pai e os irmãos e juntos alcançam uma das maiores produções locais,

“-Tá acontecendo um terrorismo ambiental. Tem pessoas que querem comprar as terras e denunciam os proprietários. É preciso chegar a um ponto de reconhecimento do IEF e do IBAMA do produtor rural e que está protegendo. Meu pai perdeu o prazer de plantar uma palmeira. Se eu plantar 10 árvores aqui e se acontecer de eu cortar uma arvorezinha que eu plantei... E as 10 que eu plantei? As pessoas às vezes cortam inocentemente, porque não têm o reconhecimento.

(...)Eu uso rotação de lavouras, tenho esta facilidade. O que é capim, o que é que é maquera? A gente sabe que não deve queimar, porque destrói muitos animais. Ta todo mundo de olho assim nesta região, que é uma área bonita. E se isso é bonito, foi porque os agricultores manteve isso aqui bonito. Vamos tentar viver em harmonia nestas partes... Esse radicalismo já vai criando uma guerra dentro das crianças. Não quero sair daqui com o coração roendo os dentes, mas seguro de que a gente vai poder trabalhar tranqüilo. Hoje a gente trabalha com revolta e com medo”.

Na fala seguir, também se apresenta a equação conciliadora “preservação do meio ambiente e agricultura” que encontrei igualmente na fala do ambientalista Bruno, na APA do Sana (Item 4.3), só que aqui sob a perspectiva do agricultor e não do ambientalista:

- “Antes a gente juntava os vizinhos para apagar o fogo, havia um interesse da comunidade em preservar e agora não. Há uma revolta e eles não vão impedir... Deixa queimar tudo. Carro de faixa amarela na região, o pessoal se assusta. Hoje é um modismo da ecologia... Dá pra conviver o agricultor com o meio ambiente, mas tem que quebrar o radicalismo das duas partes. Tem que ter o reconhecimento do IBAMA. Tá acontecendo um aumento das áreas de pastagens para evitar o crescimento de capoeiras e não poder mais usar a terra. Deixa descansar com uns bois e depois usa (agricultor pertencente à UFT)”.

Somente depois que todos falaram muito, Márcia, a representante do IEF , que acompanhou de perto todo o processo, comparecendo a todas as reuniões, apresentou a postura do órgão, explicando que “a Lei da Mata Atlântica é posterior ao decreto da APA. Em 2007, ocorreu a mudança de governo e nova equipe assumiu o IEF. Ele recebeu as UCs antes diluídas na mão da FEEMA, do governo federal e do município. É uma nova mentalidade administrativa que parte do princípio da gestão participativa para estabelecer a política do IEF a partir destas reuniões. Visão atual é diferente. Vão ser feitas oficinas pra estabelecer pontos para nortear um novo plano de uso desta UC. Agricultura de pousio, agrofloresta e

populações tradicionais estão dentro da Mata Atlântica. A função social desta agricultura é parte ambiental e aproveitamento da terra. A Lei 11428, de 2006, reconhece a agricultura tradicional com práticas de pousio e agroflorestas. Mas oferece uma condição restritiva à técnica usada: uso do fogo, cultivo em encostas e margens dos rios. A queimada provoca a transformação de carbono que vai para a atmosfera e causa o aquecimento global. A visão do IEF hoje é de parceria com os agricultores. Nós vamos reestruturar o Conselho. É preciso que vocês apontem as necessidades da comunidade. Vamos elaborar uma proposta participativa do que a comunidade quer chamar de APA. Com este documento será feito um termo de referência que vai para a diretoria e vai nortear a APA – o zoneamento, as tecnologias. O Plano de Manejo vai ser feito dentro dos moldes desse documento”.

É interessante observar a ênfase da representante do IEF em relação às novas restrições e regulamentações atualmente necessárias, se referindo às questões do carbono e do aquecimento global, responsáveis pelo interesse mundial por seu local de vida e trabalho. Além disso, ela procura explicar a importância da sua participação, procurando convencê-los a participarem do processo de reestruturação do Conselho, que já havia sido decidido pelos gestores do IEF.

Um agricultor, revelando a penetração da ideia de pagamento pelos serviços ambientais aos pequenos produtores rurais, pela preservação das matas e das nascentes⁵⁹, perguntou: “*Eles vão pagar por quem conservou a mata?*”. O discurso da remuneração dos produtores rurais também se tornou uma proposta da UFT, estimulada pelas novas políticas estaduais, mencionada no item 4.3.

Cabe destacar mais uma vez que os problemas da agricultura na região não começaram por causa da fiscalização ambiental, mas já vêm se manifestando desde o início dos anos 1980, quando muitos começaram a substituir a agricultura como principal fonte de sustento e passaram a se dedicar à construção civil e à prestação

⁵⁹ Em dezembro de 2009, os proprietários rurais que participam do programa “Produtores de Água e Floresta” receberam o segundo pagamento pelos serviços ambientais prestados na Bacia do Rio Guandu. O programa lançado em maio deste ano pelo governador Sérgio Cabral remunera os proprietários rurais de Rio das Pedras que conservam e recuperam as nascentes do Rio Pirai, uma das principais fontes de abastecimento de água da Região Metropolitana do Estado. Os recursos para o pagamento são obtidos por meio da cobrança pelo uso da água de grandes usuários e repassados ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Guandu, que remunera os proprietários pelos serviços ambientais. O programa é desenvolvido pelo Instituto Terra de Preservação Ambiental. (Refe – INEA)

de serviços, vistas como atividades mais lucrativas e menos arriscadas do que o trabalho agrícola, dependente da “vontade” da natureza, conforme descrevi em Rego (1988). Mesmo que estes agricultores possuam técnicas de trabalho e conhecimentos “tradicionais”, estes foram sofrendo inovações e modificações, pois eles sempre mantiveram contato com os mercados das cidades, principalmente Nova Friburgo e Rio de Janeiro; nelas vendiam seus produtos, assim como buscavam mercadorias que não produziam e empregos, de acordo com a conjuntura econômica. Isto não impede, entretanto, que possuam uma identidade específica, frequentemente acionada no conflito em questão e evidenciada por uma série de características particulares de seu modo de ser, de viver e de pensar.

Os integrantes do Grupo Pró-APA orientados pela visão “conservacionista” inicialmente demonstraram uma atitude etnocêntrica, deslegitimando os saberes e interesses agrícolas locais, evidenciada pelo uso de um discurso técnico-científico e de meios de divulgação, como a Internet, que excluem a maior parte dos agricultores e criam barreiras simbólicas, dificultando o diálogo entre as partes envolvidas. No entanto, ao longo do processo, foram se sensibilizando em relação às reivindicações dos agricultores locais e percebendo a importância de sua adesão para o sucesso da proposta da APA.

Os agricultores do 5º e do 7º distritos de Nova Friburgo em diversos momentos explicitamente se referem a sua mobilização contra a APA de Macaé de Cima, como uma “*luta por seus direitos*” e a “*necessidade de sua organização*” para sustar a implantação desta UC.

Com sua atuação conseguiram, na prática, impedir a imposição de regulamentações externas que não correspondiam aos seus interesses. Organizaram-se politicamente, procuraram deputados, fundaram uma associação, ações consideradas como demonstrativas de uma “prática militante, consciente”, segundo certas visões. É importante observar o uso explícito que fazem da categoria “populações tradicionais”, como instrumento de construção de uma identidade política na interação com os outros grupos envolvidos, servindo como argumento de legitimação de seus interesses e de seu “poder” de decidir sobre o que vai ser feito na região.

O conceito de “populações tradicionais” tem sido muito discutido pelo campo jurídico e pelas Ciências Sociais e Ambientais (dentre outros, por DIEGUES, 1996; CUNHA e ALMEIDA, 2002; BARRETO FILHO, 2005), reconhecido em sua dimensão

política e estratégica, pois pode implicar uma questão de luta de um grupo por uma construção de certa identidade pública, para fazer reconhecer sua existência em relação à sociedade mais ampla. Inclui – desde essas tantas perspectivas até o que está se tornando senso comum - uma diversidade de segmentos sociais, como os caiçaras do litoral do Sudeste (ADAMS, 2004; DIEGUES, op.cit) ou os produtores rurais de Nova Friburgo (segundo ROZEMBERG, 2004) e do Sana. No entanto, não deve ser associada a concepções de imobilidade histórica e de atraso econômico, pois todas as populações estão num processo de contínua mudança, provocado, dentre outros diferentes fatores, por sua crescente interação com os demais grupos e agentes institucionais, especialmente no contexto da globalização.

A complexidade da problemática das chamadas populações tradicionais pode ser expressa pelo intenso debate legal, baseado em conceitos das Ciências Sociais e valores éticos e políticos, envolvido no reconhecimento de sua existência, ponto essencial para estabelecimento de recentes políticas públicas, iniciado sob efeitos da Rio-92. Na prática, este debate foi estabelecendo critérios para o reconhecimento de uma população como tradicional, a partir de suas próprias características, num processo de construção de suas identidades políticas e sociais, reforçado pelos antropólogos e agentes institucionais.

A tramitação do projeto de Lei do SNUC também é um exemplo da complexidade da questão envolvida na definição jurídica de populações tradicionais. Houve veto presidencial ao inciso XV do artigo 2º da Lei do SNUC do projeto originariamente aprovado, que estabelecia uma definição de população tradicional (SANTILLI, 2005). Este veto foi justificado pelas críticas diante da relatividade e da dificuldade de definir critérios para se estabelecer o caráter tradicional de uma população, que poderia ser aplicado à maior parte das populações rurais brasileiras (OLMOS, 2001).

Mas, em fevereiro de 2007, o decreto 6040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) reconheceu juridicamente a existência de populações tradicionais⁶⁰, que poderão ser beneficiadas pelas políticas públicas voltadas à promoção do

⁶⁰ O artigo 3º do decreto presidencial define os povos e comunidades tradicionais como: “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição (decreto 6040/2007).

“desenvolvimento sustentável”, garantindo seus “direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais” (MMA, 2007), tendo sido fruto de intensos debates incluindo estes grupos, segundo fala oficial.

A atual formulação jurídica do conceito de populações tradicionais está relacionada ao novo modelo de conservação, pregado pelo socioambientalismo, que se impôs nos quadros de um governo oriundo dos movimentos sociais, mas que, paradoxalmente, retomou o discurso desenvolvimentista dos anos 1970, como já mencionei, no capítulo 4. Segundo o discurso oficial, as “populações tradicionais” passam a ser vistas, então, como

parceiras, legitimamente interessadas em participar da conservação e da gestão de políticas públicas socioambientais, pois elas tradicionalmente vivem em um território e desenvolvem técnicas e práticas sustentáveis de manejo de seus recursos naturais e são as mais capacitadas e interessadas em promover a sua conservação” (SANTILLI, 2005, p.130).

Uma definição de população tradicional a relaciona ao “uso de técnicas ambientais de baixo impacto e às formas equitativas de organização social e de representação”, a uma “relativa simbiose com a natureza”, que conhecem de forma aprofundada e à “noção de território ou espaço onde se reproduzem econômica e socialmente” (Ibd., p.128). Para muitos antropólogos, as relações com o território podem ser consideradas como um dos critérios para identificação das populações tradicionais; o conceito de “cosmografia” é usado para entender a relação particular que um grupo mantém com o seu território (Ibd., p.138). O antropólogo Paul Little define a territorialidade como: “o esforço coletivo de um grupo social para ocupar usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu ‘território’ ou *homeland*” (apud SANTILLI, op.cit., p.139), e propõe a definição de povos tradicionais com base em três elementos comuns, apesar das múltiplas diferenças existentes entre eles: “regime de propriedade comum, sentimento de pertencimento a um lugar específico e profundidade histórica da ocupação guardada na memória coletiva e a gestão compartilhada dos recursos naturais” (Ibd., p.139/140).

Considerando a definição acima, os produtores rurais residentes nas APAs enfocadas, só correspondem a um desses critérios: a que diz respeito à memória coletiva, mas, apesar de algumas situações de mutirão, eles não apresentam uma gestão compartilhada dos recursos naturais nem um regime de propriedade comum,

pelo contrário, são todos bem cuidadosos com a garantia de seus direitos de propriedade privada.

Eles não são os “mesmos de antes” pois as populações são dinâmicas e a própria tradição é reconstruída a cada geração. Em contato cada vez mais intenso com a sociedade mais ampla, através da melhoria das estradas e dos meios de comunicação, a maioria dos agricultores usa adubos químicos e muitos agrotóxicos, tendo, desde os anos 1970, abandonado suas técnicas anteriores, estimulados pela Emater e pelos empréstimos bancários condicionados à venda de certas tecnologias (MUSUMECI, 1987), no contexto da “Revolução Verde”. Além disso, foram eles que venderam suas terras para os que a autora chama de “neo-rurais”, ou construíram casas para alugar para os veranistas. Muitos não dependem mais exclusivamente da agricultura para sobreviver e desenvolvem outras atividades para complementar a renda familiar (CARNEIRO, 1998), apesar de sua identidade assumida ainda passar pela condição do trabalho rural.

De qualquer forma, cabe reconhecer aqui que não importa se eles são ou não populações tradicionais segundo este ou aquele critério, considerando-se que o aspecto relevante é o caráter político da identidade, presente numa das linhas de conceituação de população tradicional, quando este é acionado por um grupo para defender seus interesses afetados por forças do contexto da sociedade nacional inclusiva, legitimando suas reivindicações, por apresentarem determinadas características específicas.

Organizaram movimentos reivindicatórios junto aos representantes políticos dos legislativos municipais e estaduais; criaram um movimento social - a “União das Famílias da Terra (UFT)”, que se autoproclama “*a voz da população tradicional*” em adesivos e em placas afixadas em vários pontos das estradas; moveram ação junto ao Ministério Público contra o governo estadual e acionaram seus representantes na Assembléia Legislativa. Desta maneira, conseguiram suspender o processo de implantação da UC, tal como vinha sendo conduzido pelo órgão gestor estadual e buscaram adequá-lo a sua perspectiva. Eles promoveram uma indigenização do discurso político e ambiental global dominante: alegam que seu modo de viver e de trabalhar foi responsável pela existência até hoje das matas na região, se apresentando como os “*verdadeiros ambientalistas*”, em contraposição aos que se dizem “*protetores da natureza*”, mas que, segundo eles, “*degradam o ambiente, com abertura de platôs, a construção de piscinas naturais e de jardins gramados nas*

margens dos rios, para aumentar o seu conforto e não para garantir sua sobrevivência”, como eles. Da sua perspectiva, *“garantiram a preservação da mata, enquanto o resto do mundo destruíra”* e não compreendem porque agora *“estão sendo penalizados por isso”* e desejam *“poder viver em paz”, “poder trabalhar como sempre”*, segundo falas locais. Sua resistência serviu para defender indiretamente os interesses ligados à especulação imobiliária e à construção civil, cujos detentores também ficaram descontentes com a criação da APA – mas cuja causa não encontra tanta simpatia e apoio entre os representantes dos órgãos ambientais e da comunidade em geral – e foram intensificadas por divergências partidárias entre os ocupantes dos governos estadual e municipal; inclusive foi um dos principais temas na disputa eleitoral local para a Câmara dos Vereadores de Nova Friburgo, em 2008. A atuação da UFT negou, desta maneira, uma visão disseminada no senso comum, no campo científico e nos órgãos públicos, que considera as populações “rurais” alienadas, “conformistas”, alheias à participação, ocupando uma posição de marginalidade, nos quadros de uma visão evolucionista modernizadora. Por exemplo, o diagnóstico da equipe da Agenda 21 de Nova Friburgo, quando se refere à participação comunitária das comunidades residentes na Bacia do Rio Macaé, afirma:

O grau de organização e a capacidade de articulação da sociedade civil para participar dos processos relacionados ao meio ambiente nesta região podem ser considerados ainda pouco desenvolvidos, assim como a fraca interação de órgãos públicos com a população local.

Essa baixa participação popular e interação público-popular são verificadas nos recentes conflitos, que envolveram a criação e implementação da Área de Proteção Ambiental Estadual de Macaé de Cima. Refletem a incapacidade de diálogo do poder público - nesse caso, o Governo do Estado, na figura da FEEMA - e de falta de articulação e de bases da sociedade civil para discutir os projetos com o poder público (ISER, 2008, p.21).

Aqui é possível perceber a mesma visão etnocêntrica e evolucionista em relação às populações de Lumiar e de São Pedro da Serra geralmente apresentada pelos moradores de Nova Friburgo, que muitas vezes pude constatar, em que o rural estaria numa posição inferior, atrasada, e as populações urbanas e a cidade seriam o exemplo da modernidade, do progresso, da informação e da participação política. No entanto, considero que, longe de apresentarem pequena capacidade de participação, revelaram, ao contrário, um grande esforço para se fazerem ouvir e foram adquirindo visibilidade ao longo do seu processo de mobilização. Isso aponta para o entendimento de que a participação é um processo pedagógico, pelo qual os grupos envolvidos vão adquirindo novos saberes e orientações diante das

experiências e situações vivenciadas. À medida que surgiu a necessidade de resistência, rapidamente as pessoas se organizaram, criaram associações, como a UFT, e mobilizaram as associações já existentes, como a AMOLA e a AMASPS, que através de suas lideranças foram fundamentais na mediação de seus interesses no processo de negociação com o governo estadual. Inclusive, há um passado recente de mobilização comunitária em casos como o da construção das pequenas centrais hidrelétricas, no Rio Macaé, e da rodovia Serra Mar, já mencionados, em que os grupos locais mostraram grande capacidade de articulação e de resistência, sendo no primeiro caso, a resistência bem sucedida.

Aliada a ela, a identidade de “populações tradicionais” assumiu, nos casos em estudo, principalmente neste caso da APA de Macaé de Cima, uma dimensão política estratégica, no processo de confronto e luta deste grupo pela construção e afirmação de sua posição pública, específica, em oposição à sociedade mais ampla. Eles procuraram obter seu reconhecimento oficial como uma “*população tradicional*”, o que lhes garantiria “*direitos*” no uso de suas propriedades, segundo as novas leis de inspiração socioambiental. Como já colocado, se eles são ou não “populações tradicionais” segundo qualquer das muitas perspectivas existentes, não é o cerne da questão, já que neste caso, como em outros tantos, esta é uma identidade auto-atribuída, conforme também preconiza a própria legislação; o importante é seu significado político, quando um grupo resolve se assumir como tal. Além disso, outra perspectiva correria o risco de ser associada a concepções de imobilidade histórica e de atraso econômico, podendo “congelar” as características desses grupos. É importante ressaltar que todas as populações estão num processo contínuo de mudanças, decorrente da própria dinâmica social e provocado por sua crescente interação com outros grupos e instituições, em que as “tradições” vão sendo renovadas cotidianamente.

Um caso ilustrativo de renovação e, mesmo, criação de tradições e de ampliação do patrimônio sociocultural é o caso relatado por Grunewald (2002) dos índios Pataxós, no Sul da Bahia, que criaram a Reserva Pataxó da Jaqueira, gerida pela Associação Pataxó de Ecoturismo. Segundo o autor, é

(...) um exemplo de uma sociedade indígena que ampliou seu patrimônio sociocultural através de uma trajetória de etnodesenvolvimento contextualizado numa arena turística. (...) a sociedade indígena em foco é vista como um sujeito histórico que, a partir do nível local, empreende e direciona seu próprio desenvolvimento e a partir de suas próprias expectativas (Ibd., p.206).

Os índios desenvolveram um projeto de etnodesenvolvimento, “onde patrimônio cultural e sustentabilidade são pensados e acionados juntos” (GRÜNEWALD, 2002, p.207). Por ocasião das comemorações dos 500 anos do “Descobrimento”, o turismo na região de Porto Seguro, Coroa Vermelha e Santa Cruz de Cabrália foi intensificado e os pataxós se tornaram mais uma “atração”. Aprenderam a fazer artesanato com uma equipe do SEBRAE e procuraram resgatar o seu idioma e práticas culturais antigas, impulsionados pela imposição que a Funai fez em relação ao uso dos nomes indígenas, ao organizar o comércio de artesanato que eles faziam. Assim,

buscaram reforçar sua identidade internamente, mas também percebendo neste realinhamento da cultura em tradição uma forma de ocupar o espaço que o branco legitima para os índios do Brasil, no sentido de que os índios têm que ser exóticos (Ibd., p.212).

Dessa mesma perspectiva, se pode ver como na APA MC, além da disputa apresentada, esta ampliação da tradição cultural também ocorre, procurando “resgatar as raízes” por meio de eventos como o “Encontro com as Raízes”, que já teve duas edições, em que novos e antigos empresários e representantes das entidades locais, sob organização do Arranjo Produtivo Local, procuram promover atrações como exposições, festivais de comidas típicas, forrós, shows, palestras. É interessante que muitos moradores não querem mais as “tradições”, mas preferem a praticidade e o conforto das novas tecnologias e hábitos, como por exemplo, abandonar o fogão de lenha e só usar o de gás. Encaram com certo espanto este interesse pelo folclore e pelos hábitos locais, conforme pude observar em muitos eventos na escola, como Festa do Folclore. Até a Festa de São Pedro, grande evento do local, que atrai milhares de pessoas no dia de São Pedro, foi afetada por este retorno às tradições, após a AMASPS assumir a organização da festa, anteriormente feita por uma comissão ligada à Igreja Católica. Totalmente “descaracterizada” em relação a como se apresentava há cerca de 15 anos e padronizada, em termos de festa junina, com shows de rock e axé, barracas somente de cachorro quente e cerveja. Há uns quatro anos, a Festa foi reformatada, com menor número de barracas, a exigência da inclusão de comidas e bebidas típicas e prêmio para a barraca mais original, além de incluir os músicos locais na programação. Assim, novas tradições vão sendo criadas, por iniciativas dos novos moradores e dos órgãos públicos e empresários ligados ao turismo que querem

promover o “resgate e a preservação da cultura local”. Outro exemplo é a Festa do Inhame, que acontece anualmente, desde o ano de 2000, na localidade de Rio Bonito, no distrito de Lumiar, realizada em conjunto pela Secretaria Municipal de Agricultura de Nova Friburgo e a Associação de Produtores de Rio Bonito, evento que mistura um certo ar de festa “caipira” com preocupações de preservação ambiental.

Em novembro de 2008, foi publicada a Portaria IEF/RJ/PR, nº 260/2008, que estabelece diretrizes e procedimentos para composição e funcionamento dos conselhos das unidades de conservação da natureza administradas pela Fundação Instituto Estadual de Florestas - IEF/RJ. O Artigo 2º do Decreto define como “membro do conselho de unidade de conservação: entidade ou instituição representante de setores da sociedade civil e de Órgãos Públicos” e como “conselheiro: pessoa física designada por um membro do conselho como representante daquela entidade ou instituição nas reuniões ordinárias e extraordinárias do mesmo”.

A Portaria estabelece pelo Artigo 9º que os Conselhos das APAs serão somente consultivos. Ao tirar do Conselho o poder de deliberar sobre a gestão da APA, o governo estadual busca impedir a perda total de controle sobre esta categoria de UC, já que seu poder de intervenção é limitado, na medida em que os proprietários não perdem os direitos sobre suas propriedades e podem deliberar medidas e ações contrárias aos interesses de proteção dos recursos naturais, segundo a ótica governamental. Por outro lado, também impede que o Conselho se transforme num espaço efetivo de participação das entidades representativas da região, pois não tem poder deliberativo, de certa forma só vai ser consultado sobre as decisões governamentais. Desta maneira, o Conselho tem grandes possibilidades de se tornar um mero instrumento de legitimação das decisões governamentais, conduzido, ou mesmo, manipulado pelo órgão gestor da APA (hoje o INEA), que pode comandar o processo de debate e definir os pontos de pauta.

A pequena importância atribuída pelo Governador do Estado do Rio ao Conselho de uma APA ficou bem clara, por exemplo, no caso recentemente ocorrido na APA Tamoios. Criada em 1986 e regulamentada em 1994, é formada por 93 ilhas da Baía da Ilha Grande, além de uma faixa costeira no continente de 81 quilômetros; foi afetada pelo Decreto Estadual no 41921/2009, que permite maior ocupação de áreas protegidas e a construção de empreendimentos nas ilhas da Baía da Ilha

Grande, inclusive a Ilha Grande e a Ilha da Gipóia. Esse decreto flexibilizou as regras de ocupação da área permitindo a construção, antes restrita aos proprietários com área já construída, a todos os que têm terreno, inclusive aqueles que não tinham qualquer edificação. Esse decreto não passou pelo Conselho Consultivo desta UC e nem considerou o caótico e desordenado crescimento urbano que vem ocorrendo na região, com o desmatamento e a ocupação das encostas e das cabeceiras do morros, responsáveis pela catástrofe que ocorreu na cidade de Angra dos Reis e na Ilha Grande, nas últimas chuvas de verão, durante o reveillon de 2010. As entidades ambientalistas, contrárias ao decreto e que estão em intensa luta por sua revogação, usando inclusive a Internet para encaminhar uma petição online ao Governador para sustar seu decreto, alegando que “estimula a ocupação desordenada da zona costeira e a especulação imobiliária local”. Por sua vez, o Ministério Público Federal entrou com uma representação junto à Procuradoria Geral da República propondo uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) contra o decreto, em razão da violação à Constituição Federal. Cabe aqui ressaltar a importância que a atuação do Ministério Público vem ganhando na sociedade brasileira, como órgão defensor dos interesses difusos ou coletivos, conforme este e os casos das APAs estudados demonstram, reconhecida e analisada por autores como Dias (2003).

Como já mencionei durante o segundo semestre de 2007, o IEF realizou oficinas nas várias UCs estaduais visando recompor seus Conselhos. No caso da APA de Macaé de Cima, os membros da UFT se recusaram a participar das oficinas e esta ausência só os fortaleceu, pois seus anseios e reivindicações foram referências sempre presentes durante os trabalhos. Inicialmente, os agricultores não quiseram formalizar seu movimento, transformando a UFT numa associação oficial, mas aproveitavam a estrutura da Ação Rural de Lumiar, instituição ligada à Igreja Católica, para viabilizar sua organização e comunicação. No entanto, na reunião ocorrida em dezembro de 2008, ao perceberem que suas diversas ações para “acabar” com a APA não tinham surtido efeito e que a criação do novo Conselho ocorreria, independente da presença deles ou não, resolveram registrar a entidade e incentivar a formação de outras associações de moradores, nas diferentes localidades incluídas no território da APA. Em abril de 2009, foi publicada a Portaria INEA/PRES n. 35/2009, definindo a composição do novo conselho consultivo da APA de Macaé de Cima, formado por 42 entidades, com forte representação local. A

posse do Conselho ocorreu em maio de 2009 e, em julho, foi iniciada a elaboração do Regimento Interno, aprovado em setembro de 2009. Somente agora, o Conselho começa a se reunir periodicamente e é importante observar como serão suas condições de funcionamento, com um número tão grande de entidades.

Nesta reunião - a última do IEF, que depois foi transformado em INEA - a equipe do IEFG levou a ONG Instituto Terra de Preservação Ambiental para contar sobre o programa "Produtores de Água e Floresta", pelo qual produtores rurais recebem pagamento pelos serviços ambientais prestados na Bacia do Rio Guandu, já que "a garantia da água é um serviço público". O programa - executado por meio de parceria entre a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), o Instituto Estadual do Ambiente (Inea), Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Guandu, Prefeitura de Rio Claro, e as ONGs, The Nature Conservancy (TNC) e Instituto Terra de Preservação Ambiental. Lançado em maio de 2008, pelo governador Sérgio Cabral, remunera os proprietários rurais de Rio das Pedras, que conservam e recuperam as nascentes do Rio Piraí, uma das principais fontes de abastecimento de água da Região Metropolitana do estado. Os recursos para o pagamento são obtidos por meio da cobrança pelo uso da água de grandes usuários e repassadas ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Guandu, que remunera os proprietários pelos serviços ambientais. O município de Rio Claro abriga a nascente do rio Piraí, considerado um dos mais importantes do sistema Guandu. Junto com o Paraíba do Sul respondem por 80% do abastecimento de água do estado e por 25% da geração de energia elétrica da Região Metropolitana, beneficiando uma população de 7 milhões.

Este relato provocou grande entusiasmo na platéia. Muitos tinham assistido a uma reportagem na TV Globo, sobre remuneração recebida por agricultores nos Estados Unidos, para conservar os mananciais que abastecem a cidade de Nova Iorque. É a melhor maneira de se estimular a conservação, na sociedade capitalista. Aqui é importante registrar a evolução das políticas públicas, não só estaduais, mas federais também, ao reconhecerem a importância e a especificidade da agricultura familiar no Brasil, vista como grande responsável pela produção de alimentos para o mercado interno e para a geração de emprego e renda. Essa mudança de postura pode ser percebida também pelas legislações já mencionadas anteriormente.

No momento, as entidades componentes do Conselho da APA MC têm o desafio de transformar este espaço, através de suas práticas participativas próprias, num instrumento efetivo de debate e encaminhamento das ações previstas para a

consolidação desta UC, principalmente agora que a Usina Termoelétrica Norte Fluminense anunciou que vai financiar seu plano de manejo e pode tentar influenciá-lo no sentido de garantir seus interesses, assim como já fez no caso do Rio Macaé, mencionado no capítulo 3.

Por sua vez, o Conselho da APA do Sana nos oferece uma ótima oportunidade para refletirmos sobre o potencial emancipatório ou regulatório (SANTOS, 2003) destes órgãos e suas possibilidades de “proteger o meio ambiente” e garantir o “desenvolvimento sustentável” de seu território.

4.2 A APA do Sana

A sensibilidade e a determinação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Macaé e a demanda encaminhada por diversos atores sociais locais, fortemente identificados com a causa ecológica por militância e pelo exercício da cidadania, foram fundamentais para que o sonho de conservação e uso sustentável dos recursos naturais do Sana saísse de acaloradas discussões (que se estenderam por cerca de oito meses) e fosse transformado em realidade, através da Lei nº 2172, de 30 de novembro de 2001, que transformou o 6º Distrito de Macaé na APA DO SANA (VIVA RIO, 2004, p.5).

Por estar num estágio bem mais consolidado de sua implementação do que a APA MC, a avaliação da experiência da APA municipal do Sana permite maior aprofundamento sobre a análise de seu processo de gestão, pois já construiu diversos instrumentos, como o Plano de Manejo, um Conselho Gestor atuante, paritário – atualmente 8 membros do Poder Público e 8 da sociedade civil – presidido pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente, sede própria, com reuniões ordinárias com periodicidade bimestral e várias Câmaras Técnicas funcionando. Seu Regimento, existente desde a criação da UC, foi reformulado e o novo texto acabou de ser aprovado na reunião ordinária de fevereiro de 2010 e será homologado pelo Prefeito por meio de um decreto lei, pois os membros do Conselho consideraram que o Regimento inicialmente aprovado era omissivo em alguns aspectos e precisava ser atualizado, após a experiência efetiva de funcionamento do Sanapa. Além disso, nesta APA já foram desenvolvidos diversos projetos voltados para a sustentabilidade e para a conservação ambiental, financiados por medidas compensatórias. Segundo o já mencionado ambientalista Bruno, *“a APA foi criada pela importância de seus aspectos ecológicos, por militância, por exercício de cidadania. Respeitar o meio ambiente é característica do cidadão. Foi um processo de oito meses de discussão. A condição do Conselho da APA foi ser paritário, para o governo não ter mais força.*

Participaram da discussão SEMA, EMHUSA, SECOM, SEMOB, MACAE TUR. O Conselho é formado por seis entidades governamentais mais a Pequena Semente, Associação de Moradores do Sana e da Cabeceira, Segmento Religioso, que está morrendo. Os ambientalistas estão fomentando as procissões, os padroeiros, tudo”.

Assim que a APA do Sana foi legalmente instituída, em 2001, os “novos moradores”, principalmente, começaram a pressionar pela criação do Conselho Gestor e fundaram diversas associações e entidades para dele participarem. A primeira reunião do Conselho Gestor da APA do Sana (oficializado pelo Decreto municipal 075/2002) foi em outubro de 2002. Para muitos conselheiros, a APA e o Conselho não são considerados como espaços instituídos pelo governo, que se desenvolvem num contexto institucional público estatal, pois foram criados pelo Poder Executivo Municipal, mesmo que pressionado pelos ambientalistas. Por exemplo, o Secretário Executivo do Sanapa, Marcio Nascimento, cujo salário, junto com o da assessora administrativa, Isabel, é pago pela Prefeitura Municipal de Macaé, considera que *“o Conselho não é um órgão do poder público, porque é formado pela sociedade civil organizada, por meio de suas entidades, que é independente da Prefeitura e pode pressioná-la”*, conforme me corrigiu em conversa sobre a APA, na nova sede do Sanapa. Como se pode ver, ele diz isso contrariando o fato de que tanto o conselho quanto a APA, mesmo que sob pressão dos moradores ambientalistas, foram criados por atos legais do Prefeito de Macaé, sendo também um instrumento de participação concedida, como já me referi anteriormente.

Apesar de todos os envolvidos considerarem que a experiência do Sana está bem consolidada e pode até se constituir num exemplo para a implantação de outras UCs no município, conforme disse o Secretário do Meio Ambiente, cabe questionar se a experiência que vem sendo desenvolvida no processo de implantação da APA do Sana significa a construção de uma proposta de desenvolvimento sustentável socioambientalmente inovadora. Será que a militância e as práticas participativas das entidades locais estão conseguindo implantar um novo padrão de organização do território e de usos do solo, em que se conciliem as atividades econômicas, geradoras de renda para as populações locais, com a preservação e conservação dos recursos naturais, conforme a proposta de criação da APA? Será que, com a criação da APA, os cidadãos do Sana estão conseguindo garantir o seu direito constitucionalmente estabelecido ao “meio ambiente equilibrado e saudável”? E

como esse direito se articula com os outros direitos constitucionais, como o do trabalho e o de propriedade, considerando-se, ainda, como tudo isso se traduz para eles?

Boaventura de Souza Santos (2007) apresenta contribuições teóricas que ajudam a responder a uma parte desses questionamentos, formuladas em seu projeto de busca das bases e das possibilidades de reinvenção da emancipação social, de acordo com o contexto das sociedades periféricas e semi-periféricas, em relação aos países centrais, nos quadros do desenvolvimento capitalista global. Ele considera que as Ciências Sociais hegemônicas estão passando por uma crise (Ibd., p.19), decorrente das características da racionalidade da modernidade ocidental, que é marcada por “um contexto de tensão entre a regulação e a emancipação”, expresso pelas diferentes correntes teóricas (por exemplo, estrutural-funcionalismo – visão de regulação; marxismo – perspectiva crítica). Coloca, então, o objetivo de “renovar a crítica social e reinventar a emancipação social”, postulando a necessidade de se criar a “Sociologia das Ausências” e a “Sociologia das Emergências”.

A Sociologia das Ausências deve se basear numa “ecologia dos saberes”, em oposição ao pensamento hegemônico dominante, que produz “ausências”, através do que ele chama de “monoculturas”, a saber:

- A *monocultura do saber* e do rigor científico, que, como a monocultura da soja, “destrói outros conhecimentos”, produzidos por camponeses, indígenas, grupos urbanos, saberes populares alcançados por outras práticas e outras racionalidades que não as da ciência. A primeira forma de criação da ausência é gerada pela ignorância.

- A *monocultura do tempo linear*, que estabelece um sentido único para toda a história da humanidade, conforme o padrão das sociedades capitalistas centrais. A segunda ausência é produzida por uma visão das formas sociais diferentes desse padrão dominante como residuais.

- A *monocultura da naturalização das diferenças*, ocultando hierarquias como a classificação racial, étnica, sexual e a de castas, na Índia. A ausência é produzida pela visão de que existem inferiores e superiores nas relações sociais.

- A *monocultura da escala dominante*, onde prevalecem o universalismo e a globalização, anulando o ‘local’ ou o particular. No entanto, até mesmo as empresas e instituições globais têm tido que incluir o local em seus planejamentos e

concepções, diante de sua inegável influência e capacidade de resistência e de ressignificação das práticas e projetos impostos pelos interesses hegemônicos, que frustram os objetivos destes, se não forem considerados.

- E a *monocultura da produtividade capitalista*, aplicada ao trabalho e à natureza, em que prevalecem a ideia de crescimento econômico e de mensuração da produtividade conforme os critérios de eficiência e de expectativa de lucro. O “improdutivo”, conforme esses padrões, não conta, é ausente, como a lógica dos indígenas e dos pequenos produtores, que, por exemplo, “*deixam a terra descansar*”.

Dessa maneira, uma “Sociologia das Ausências” deve romper com a tradição positivista de trabalhar com o presente e procurar

fazer que o que está ausente esteja presente, que as experiências que já existem mas são invisíveis e não-críveis estejam disponíveis, ou seja, transformar os objetos ausentes em objetos presentes (Ibd., p.32).

Procura, assim, superar a ‘razão indolente’, que ‘desperdiça a experiência’ e se manifesta de duas formas:

Como razão metonímica, contrai, diminui o presente; como razão proléptica, expande infinitamente o futuro. E o que vou lhes propor é uma estratégia oposta: expandir o presente e contrair o futuro. Ampliar o presente e contrair o futuro. Ampliar o presente para incluir nele muito mais experiências, e contrair o futuro para prepará-lo (Ibd., p.26).

A Sociologia das Ausências, proposta por Santos para superar a razão metonímica, recomenda substituir as monoculturas, por cinco ecologias, segundo as quais é possível avaliar os processos ocorridos na APA do Sana:

- A *ecologia dos saberes*, tenta promover um uso contra-hegemônico da ciência dominante e um diálogo entre os saberes: o científico e os outros saberes em circulação na sociedade criados por diferentes grupos, que possuem outra racionalidade. Santos alerta que nesta ecologia,

o importante não é ver como o conhecimento representa o real, mas conhecer o que determinado conhecimento produz na realidade; a intervenção no real. Estamos tentando uma concepção pragmática do saber. Por quê? Porque é importante saber qual é o tipo de intervenção que o saber produz (Ibd., p.33).

Essa perspectiva ajuda a ver como não dá para se compreender a experiência da implantação da APA do Sana apenas considerando o conhecimento científico/técnico. No processo de sua implantação houve muita interação entre o saber dos técnicos e o dos atores locais, que depois se tornaram representantes das entidades no conselho. A elaboração do Plano de Manejo, coordenado por uma

ONG com longa experiência de mobilização comunitária e incluindo as pessoas que participaram ativamente da criação da APA e tinham um conhecimento empírico do meio biótico e abiótico local, por um lado, pode ser bem representativa da visão do local por parte dos militantes do movimento ambientalista. Mas, por outro lado, foi muito criticada por entidades que, pelo menos em seus nomes, eram ligadas aos produtores rurais, como a Associação de Moradores, Produtores Rurais e Ecoturismo da Cabeceira do Sana (AMPRET-CS) e Associação de Produtores e Trabalhadores Rurais do Sana (APTRS). Estas alegaram falta de rigor técnico e de ética, devido ao envolvimento pessoal dos conselheiros no processo de pesquisa, que foram remunerados para realizar tal trabalho. Questionaram também a metodologia utilizada, com base no Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) - também utilizada pelo IEF para recomposição do conselho da APA MC - vista como superficial e insuficiente para o plano de manejo e o zoneamento; além disso, reclamaram sobre a insuficiência das visitas de campo, pois muitas conclusões foram tiradas a partir de imagens de satélites, sem ter havido visitas *in loco*. Esses questionamentos, de certa forma, afetaram a legitimidade do Plano de Manejo, que não é visto por muitos como um instrumento técnico, mas como um meio de garantir certos privilégios e interesses.

Algumas pessoas desse grupo dos ambientalistas, relacionados aos trabalhos da ONG Viva Rio, também desqualificavam os produtores rurais nativos, como “analfabetos”, “degradadores” do meio ambiente, e não considerando sua produção como sendo expressiva, o que teve efeitos sobre a pequena importância atribuída à agricultura, no Plano de Manejo. Frequentemente ouvi dos ambientalistas referências à inexistência da agricultura na região, anteriormente, desqualificando as práticas locais e seu peso como atividade geradora de renda.

- A *ecologia das temporalidades* prega a necessidade de uma concepção mais rica do tempo, que inclui outras épocas. Nesse sentido, é importante perceber, por exemplo, o contato do pequeno agricultor rural com um executivo da Petrobrás ou pesquisador da UFRJ, que podem ser contemporâneos, mas estar em “tempos diferentes”, com estilos de vida totalmente diversos. Segundo uma perspectiva etnocêntrica dominante em tantos contextos das sociedades urbanas e industriais capitalistas ocidentais, o primeiro é visto como “atrasado”, que deve ser “modernizado”, pelos outros, mais “avançados”. Ou então, há diferenças quanto aos ritmos temporais. Os representantes do Poder Público sempre estão com pressa,

porque têm compromissos em Macaé ou outras coisas para fazer no Sana e não respeitam o tempo das dúvidas das pessoas, procuram logo encerrar o debate, não vendo como os esclarecimentos são necessários para a deliberação consciente e autônoma.

- A *ecologia do reconhecimento* procura distinguir na diferença o que é produto de uma hierarquia social do que não é. No caso aqui considerado, as diferenças de visão sobre os usos da terra, mais do que de diferenças de classes (muitas vezes, os proprietários rurais tem mais recursos que os militantes ambientalistas) ou de nível de instrução, decorrem de diferenças de posições e de correntes de tradições culturais nas quais as pessoas estão inseridas, como já visto em várias situações aqui referidas.

- A *ecologia da transescala* articula nos projetos, as escalas locais, nacionais e globais; como é possível perceber na APA do Sana quando os interesses energéticos globais determinam ações locais, mediadas por Ongs e pelo Poder Público municipal e estadual

- A *ecologia das produtividades* recupera e valoriza os sistemas alternativos de produção, das organizações econômicas populares, cooperativas, economia solidária, ocultadas pela ortodoxia capitalista dominante. Por exemplo, na Feira de Integração Social, implantada pela Prefeitura Municipal de Macaé (PMM), os artesãos estão se organizando para montar uma cooperativa para explorar o artesanato da fibra de bananeira, que vem fazendo grande sucesso no mundo da moda. E a própria feira é uma experiência de desenvolver sistemas alternativos de produção, que, aliás, é como funciona boa parte dos negócios, no Sana, pois eles não obedecem aos padrões de administração técnica, racional e eficiente predominante no sistema dominante.

Além da Sociologia das Ausências, que procura valorizar o presente, Santos propõe, também, uma Sociologia das Emergências, para combater a razão proléptica (que expande o futuro), que tem como objetivo perceber quais são

(...) os sinais, as pistas, latências e possibilidades que existem no presente e que são sinais de futuro, que são possibilidades emergentes e que são 'descredibilizadas' porque são embriões, porque são coisas não muito visíveis (Ibd., p.37).

Inspirada nessas concepções, procurei ver no Sana, esta perspectiva de futuro, de embrião de uma nova construção das relações humanas entre si, com os

outros organismos e com o meio físico em que vivem. Pretendi ver como as práticas de cidadania de seus moradores, através de seus representantes no Sanapa, têm tido como efeito a garantia de seus direitos de cidadania e a construção de novos padrões de relacionamento dos seres humanos entre si e com os elementos que são chamados de natureza pela tradição cultural ocidental. Ouvi com frequência em inúmeras conversas e em falas dos conselheiros durante as reuniões do Sanapa, uma preocupação explícita com a criação do novo, seja nas artes, nos modos de viver ou na perspectiva de preservar a natureza e a qualidade de vida do Sana, mais do que para eles, para seus filhos; para “garantir o direito das futuras gerações”. Essa preocupação com uma nova ética e o compromisso com os próximos seres humanos que habitarão o Planeta, um direito intergeracional, são novidades estabelecidas pelo Direito Ambiental e assumem um papel norteador das práticas e posições assumidos pelos militantes ambientalistas nas UCs em estudo. Em diversos momentos ouvi falas do Secretário Executivo do Sanapa referindo-se ao seu compromisso com o futuro, tais como *“quando criamos a APA, queríamos deixar o Sana preservado para as futuras gerações; é uma preocupação com minha filha, com a filha do Bruno, a gente quer garantir isso pra elas”*.

A questão da cidadania e do interesse em preservar o ambiente é uma característica sempre presente nas falas dos ambientalistas, que afirmam a importância de sua mobilização e luta para conquistar e garantir seus direitos. No entanto, quando comentei com uma importante liderança comunitária sobre os agricultores da APA de Macaé de Cima, que eram contrários à UC e lutaram em nome do que consideram ser seus direitos de cidadania, ela retrucou, afirmando que *“o direito é um só: aquilo que é definido pela lei e que o Estado tem que fazer cumprir”*.

Para ela, esse seria um dos problemas do Sana, a omissão do poder público municipal diante dos múltiplos crimes ambientais e, apesar de sempre lutar pelos seus direitos e pela criação da APA, tem uma visão muito ligada ao direito positivo, só vendo os direitos no campo do Estado e não como uma conquista.

Nas reuniões bimestrais do Sanapa, é possível observar a existência de conflitos decorrentes do confronto entre diferentes valores e interesses (turismo, agricultura, preservação ambiental) e a ocorrência de práticas tradicionais, características da chamada cultura política brasileira, reatualizadas em contexto de política ambiental e em nome do que se propõe a ser uma gestão participativa.

Analisando o caso da APA do Sana, Cozzolino (2005) e Gaspar (2009) afirmam haver grande controle da população e dos militantes das ONGs por práticas clientelísticas desenvolvidas pelas lideranças políticas do Poder Executivo e Legislativo, sendo a mais corrente sua cooptação através da colocação na folha de vencimentos da Prefeitura ou o financiamento de projetos ambientais e sociais. Por sua vez, os Conselheiros se tornam novos agentes de intermediação da população com o Poder Público, os políticos e o acesso aos serviços básicos, rompendo com as relações de poder dominadas por alguns grandes proprietários de terra, mas, muitas vezes, reproduzindo as práticas políticas tradicionais. Para se garantir a transparência do processo, falta ao Conselho desenvolver instrumentos que controlem mais a atuação tanto do Poder Público quanto dos conselheiros no que se refere aos usos feitos com os recursos obtidos para serem investidos na APA, pois observei situações em que entidades não conseguiram prestar contas, como a verba de R\$29.000,00 que foi recebida por uma entidade para fazer um rodeio, que não aconteceu. O tema provocou polêmicas e discussões em várias reuniões, como pode ser observado nas atas do Sanapa.

O interesse da Prefeitura Municipal de Macaé em criar a APA do Sana certamente está relacionado à aplicação de verbas oriundas de medidas compensatórias pela implantação de grandes empresas ligadas ao setor energético, no município de Macaé, usuárias dos recursos hídricos do Rio Macaé e portadoras de um discurso ecológico, sob a ótica capitalista. Por sua vez, as populações locais encaram os recursos investidos no lugar em projetos ambientais e sociais como uma espécie de “compensação” para os problemas decorrentes da transformação de seu lugar em UC. No entanto, acredito que se forem utilizados por representantes das entidades ou do poder público em proveito próprio, podem afetar a legitimidade institucional do Conselho e dos próprios instrumentos de gestão participativa, que passam a ser vistos como canais de promoção individual, como vem ocorrendo no Sana.

Segundo repetidas falas dos Presidentes do Sanapa, durante o período de pesquisa, observadas em diversas reuniões, a PMM reconhece o Conselho como órgão deliberativo sobre as ações públicas e privadas que vão ser implementadas no Sana. Ele delibera sobre questões relativas ao saneamento básico, às obras públicas, aos serviços, como telefonia e transportes, ao calendário de eventos turísticos e os problemas dele decorrentes, como a poluição sonora e o uso de

drogas, etc, por meio de debates acalorados e orientados pelos pareceres das Câmaras Técnicas. Dessa maneira, as decisões do SANAPA envolvem questões socioambientais, tais como instalação de energia elétrica, calendário de eventos, água, esgoto, telefone, evidenciando a amplitude e a complexidade do campo da gestão ambiental que, além dos aspectos especificamente ligados ao meio físico e à biodiversidade, inclui relações sociais, econômicas, políticas e culturais. No entanto, muitas vezes, as decisões tomadas pelo Conselho não são respeitadas pelo Poder Municipal ou demoram muito tempo para serem efetivadas.

Em reuniões do Sanapa, ouvi referências de vários presidentes do Conselho, devido à troca de secretários do Meio Ambiente, a quem cabe ocupar a presidência do Conselho, no período de 2006 a 2010, e todos reconheciam o poder do Conselho como órgão deliberativo acerca das questões locais. Como exemplo, podemos mencionar a seguinte fala, pronunciada no seio dos debates sobre os patrocínios feitos pela Prefeitura para projetos e eventos no Sana:

- “Tudo o que ocorrer no Sana será emanado do Sanapa. Não posso aceitar uma correspondência que não tenha a chancela do Sanapa. Não posso aceitar outras... Qualquer processo só anda com aprovação do empenho. Só vou atender a solicitações de empenhos públicos para eventos nominais ou somente por solicitação do Sanapa, por meio de ofício, com assinatura dos conselheiros/presidentes, são os “gestores” do Sanapa. Não vou mais deliberar sozinho, sem o respaldo de vocês. É um fórum público. A gente tem o direito de saber o que foi lido e aprovado (Referindo-se às atas das reuniões). Os conselheiros do Sanapa são mini-vereadores dessa comarca”.

. Ou então, “uma UC, que é uma construção coletiva; a proposta é que a Plenária seja o mais participativa possível e estou convidando qualquer entidade ou órgão público para participar. O fórum de discussão da criação de políticas públicas para o Sana é o plenário do Conselho com a participação da comunidade”.

No entanto, na prática, muitas decisões do Conselho não são acatadas ou demoram muito tempo para serem implementadas, ou, mesmo, sequer é consultado, como aconteceu com a construção da estação de tratamento de esgotos, que, agora tornou-se um dos principais problemas locais.

Um das questões em relação à atuação do Poder Público se refere à falta de integração entre as ações da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que ocupa a presidência do Sanapa, e as outras secretarias, acarretando indefinição das

responsabilidades e atribuições dos envolvidos. Muitas vezes, decisões de um órgão podem entrar em choque com as de outros e com a proposta da APA. De uma maneira geral, interesses políticos e econômicos dominantes podem impedir ou favorecer a continuidade de certos projetos e ações, como, por exemplo, de fiscalização. O Conselho também pode favorecer a proeminência de certos atores, possibilitando-lhes maior visibilidade política e influenciando, assim, nas disputas eleitorais. Uma das maneiras do Poder Municipal controlar o Conselho está na definição das regras para seleção das instituições componentes representantes do Poder Público e da sociedade civil.

Outro problema refere-se à falta de autonomia financeira do Conselho, pois ele não conta com dotações específicas, mas depende de verbas de projetos e ações das diversas secretarias e órgãos públicos; assim, há sempre o risco do Poder Municipal tentar controlar o processo decisório. Já desde o início de 2009, uma dotação orçamentária específica para a APA tem sido reivindicada pelos conselheiros. Por exemplo, na reunião ocorrida em fevereiro de 2009, Marcos, da Associação de Moradores do Peito de Pombo (AMOPP), pediu que fosse incluída na pauta a dotação orçamentária das UCs municipais, *“que pela Lei do SNUC devem ter orçamento próprio”*. A coordenadora de UCs de Macaé, Érika Emerick, disse na ocasião que *“há um projeto de dotação orçamentária de R\$300.000,00 para as UCs já existentes e para criar novas, porque outras regiões do município precisam ser contempladas”*. E esta reivindicação, de um orçamento próprio para o Sanapa, ao que tudo indica, parece ser uma das principais lutas dos membros do Conselho ligados à sociedade civil.

O atual Secretário do Meio Ambiente, revelando, na prática, a menor relevância das questões ambientais, nos quadros do planejamento e do orçamento feitos pelo município, explicou que, diante da redução dos royalties do petróleo (recurso fundamental do município de Macaé), houve uma diminuição dos recursos municipais e que um dos setores mais afetados foi o meio ambiente. Assim, a verba destinada às UCs *“vai para os projetos definidos que serão feitos no Sana e a recuperação das nascentes é uma ação prioritária. O orçamento da secretaria foi reduzido em relação a 2008. O município está passando por dificuldades financeiras, devido à queda do preço do petróleo e, conseqüentemente, do repasse dos royalties . São 20 milhões a menos de um repasse para o outro. De U\$ 150 o barril de petróleo caiu para 42, provocando uma queda significativa na arrecadação.*

Constitucionalmente saúde tem verba carimbada, meio ambiente não. Mas o meio ambiente não precisa só de recurso orçamentário, precisa de atitude. As prioridades devem ser aquelas que efetivamente garantam a sustentabilidade do conjunto de ecossistemas. Além de dinheiro é preciso a participação das pessoas, porque infelizmente acabam degradando o meio ambiente de uma forma insana, como acontece no município todo”.

Por outro lado, as reuniões bimestrais do Sanapa exigiram a presença mais constante e efetiva dos representantes dos órgãos municipais no distrito, apontando para a necessidade de prestação de contas diante das responsabilidades por eles assumidas nas reuniões anteriores, mesmo que as ações demorem muito para acontecer. Inegavelmente, desde a criação da APA, a atual gestão da PMM tem investido mais recursos humanos e financeiros no Sana, do que anteriormente, apesar de ainda estar bem abaixo das necessidades e reivindicações da população local, conforme todos falam⁶¹.

Uma das ações foi a construção do espaço com stands para exposição - a Feira de Integração Social do Sana, a partir da mobilização de alguns artesãos locais que criaram uma associação – a Sanarte. Sua implantação é um bom exemplo de como vão se dando as relações entre os políticos, os cidadãos e o Poder Público, conforme me contou Fausto, um dos poucos entrevistados que não se incomodou em ser identificado e que é bem representativo dos “novos moradores” do Sana e de sua participação em defesa de seus interesses e da comunidade. Atualmente com 54 anos, desde os 16 anos é artesão e foi um dos fundadores da Feira Híppie de Ipanema. Já mora no Sana há 17 anos, pois foi “a cidade que escolhi pra viver o resto da minha vida. Aqui é um lugar de qualidade de vida boa, uma boa água e o calor humano. Sempre me identifiquei muito com o lugar, com as pessoas daqui, com os nativos daqui da região”

Sempre envolvido com o artesanato, utilizando diversos materiais e criando diferentes produtos, Fausto abriu um ateliê e desenvolveu um trabalho interessante e permanente, ao longo destes 16 anos, tornando-se uma referência neste campo,

⁶¹ Nos últimos anos, foram instalados: o posto do Macaé Facilita; o espaço para artesãos a Criarte; a Casa de Educação e Cultura Emilio Gato; a agência comunitária dos Correios e o Festival Vila Lobos. Foi comprada, também, uma área de 40 mil metros quadrados onde já foram instalados o Colégio Municipal do Sana, o campo de futebol, a Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) e estão projetados para os próximos meses o DPO, a academia popular, com cobertura ecológica, e um playground de fibra; além da instalação de um posto avançado da SEMAURB, no recém-desapropriado Bambuzal, prédio construído irregularmente nas margens do Rio Peito de Pombo, que será mantido, mas com uso ambiental (sede do Sanapa, da SEMAURB, ponto de controle dos visitantes, etc).

no Sana. Ele foi convidado pelo Prefeito de Macaé para ser o administrador da Feira de Integração Social – CriaSana – fundada, em 2007, fruto de uma luta dos artesãos, que foram apoiados por um político de Macaé, na época Secretário de Turismo. Ele contou que esta conquista *“foi um trabalho assim dos artesãos, não é. O Sana, na época, os artesãos que tinham aqui, na calçada... Então, o que que acontecia? Ficava aquilo tudo sujo....Ficava, como dizer, aquela cidade com aspecto meio sujo...Porque eles não iam pra casa, tomar aquele banho. Então, a gente disse, vamos dar um toque...Vamos dar um toque, fundar uma associação, a Sanarte, fundada pelos artesãos, pra conseguir esse espaço em que hoje nós estamos aqui trabalhando. Foi muita luta, mas nós conseguimos, entendeu... (...) Pressionamos, pressionamos. Pressão forte com o prefeito, com faixas, né. Na época de eleição, que é época que eles tão precisando da gente mesmo...Então a gente fez uma troca...Eles tão ali, a gente vota neles e eles apóiam a gente. Foi o que aconteceu.”*

A consciência de que as relações entre políticos e eleitores envolvem uma troca de “favores” e a importância da pressão dos cidadãos em busca de seus interesses está bem clara em sua fala. Cabe comentar que ouvi comentários locais sobre a compra de votos, durante as eleições, como sendo uma prática corrente em Macaé. Este é um dos aspectos presentes no Sana, que tornam as práticas de cidadania mais complexas, do que a visão liberal coloca, pois ocorre uma mediação entre os interesses dos cidadãos e os políticos, seus intermediários em relação ao Poder Público, como coloca Ottman (2006), redefinindo o sentido em que ocorrem estas práticas, pois são maneiras específicas das pessoas procurarem garantir, de alguma forma, seus direitos no contexto de um sistema político e econômico relativamente excludente e autoritário.

Abaixo, cito ainda algumas das colocações do artesão Fausto, muito esclarecedoras de algumas das principais questões envolvidas na APA, que afetam os direitos básicos dos cidadãos, tais como o direito ao saneamento básico e o direito de ir e vir. Os problemas relativos ao funcionamento da estação de tratamento de esgoto e o parcelamento do solo são básicos para qualquer projeto de desenvolvimento sustentável e que no Sana estão ainda bem mal resolvidas, assim como as péssimas estradas e a privatização dos rios e cachoeiras.

-“A APA ela ajudou, mas tem que ajudar mais, entendeu? (enfático) Ela ajuda, ela participa, mas ela poderia ser mais, ser mais atuante em vários segmentos aqui no Sana. Por exemplo, na construção, no esgoto...

(...)Tá preservando, em certos aspectos tá preservando. Ela parou um pouco. Ela parou com as coisas que estavam acontecendo. Mas não tá...só fez aquilo parar. Não ta fazendo assim um trabalho para o futuro, entendeu...(...). Até aí ta legal, mas tem que pensar pra daqui a dez, quinze anos. Como é que vai ficar aqui daqui a dez, quinze anos... as construções... Eu acho que a gente precisa disso... De um plano assim, pra longo prazo, pra mostrar o futuro.

(...)Até certo ponto, a APA é uma conquista de cidadania, porque quando se fala em APA, fala em respeito a alguma coisa, não é? Pelo menos a proteção. Foi aquilo que eu te falei: pára. Parou a devastação, parou. Então, quer dizer, já foi um grande ganho. Mas, por exemplo, na área de esgoto tinha que ter uma fiscalização mais rigorosa. O esgoto... sobretudo o esgoto é tudo aqui na cidade. Se é bem tratado. O turista sentiu cheiro ruim vai embora. Então, eu acho que tinha que dar mais atenção na parte do esgoto. Melhorar a qualidade do tratamento do esgoto... Rápido. Ter uma fiscalização que permaneça ali.

(...) O direito do cidadão, primeiro é o de ir e vir, né. É uma coisa que tá pegando aqui no Sana, sobre as cachoeiras, de cobrar as cachoeiras. Eles tão com uma ideia maluca aí de cobrar as cachoeiras. Esse direito tem que ter, o direito de ir e vir. Então, eles tão querendo barrar a gente. No resto, tá tranqüilo... Tem que ver os direitos das crianças, dos adolescentes, das mulheres, idosos... Estatuto dos Idosos... Então todos esses direitos... Isso não tem aqui. A pessoa tem que ter mais jogo, mais informação sobre isso. Passar os direitos das crianças, da mulher... Porque aqui há vários casos de agressão à mulher; casos de crianças molestadas por pedófilos. Tava escondido mas já botaram isso numa reunião. Então tem que ter assim mais participação de uma pessoa ligada ao governo, que venha pra cá fazer uma palestra, né... sobre isso. É muito importante pra comunidade.

A participação, apesar do grande número de associações, não é amplamente disseminada entre toda a população local e muitas associações são criadas, diante de um determinado objetivo, mas é difícil dar continuidade aos seus trabalhos. Algumas são chamadas no local de “INGs” – Indivíduos não governamentais- pois foram criadas para garantir interesses privados de alguns indivíduos. Fausto também se referiu a esta “fraca” participação da comunidade nas associações,

principalmente a de moradores, dizendo que existem “*muitas associações, mas, por exemplo, a associação de moradores ... poucos participam. Eu acho errado isso. As pessoas... eu acho que a associação de moradores é a maior ong que existe numa cidade, entendeu. Se houver, todo mundo junto pode fazer muita coisa. É uma coisa muito forte, um poder que as pessoas talvez ainda não saibam. O poder que os moradores têm. Não são passados... eles não são informados disso, então não há uma participação melhor. Porque quando há uma reunião da Associação de Moradores, o pessoal deveria anunciar... Aí compareçam... Precisamos da sua presença. Você é morador, você deve participar... Então, conscientizar a comunidade o quanto é importante que ela participe... Não é só ficar reclamando que isso tá ruim, tem que participar também, se dar, entendeu, se dar...*”. A própria Sanarte, segundo ele, enfrenta o mesmo problema pois “*ficou um período parada, porque, na época que nós criamos a Sanarte, ela demorou a ser feita. Então, muitos artesãos foram embora, que fundaram a Sanarte, foram embora. Então, a Sanarte deu aquela parada de convívio, de ter as reuniões. Eu acho que agora a gente tá voltando. Tem um pessoalzinho aí que tá chegando de novo, tá vendo que tem um espaço bom, então, a gente tá se unindo pra voltar...*” Revela, assim, a dificuldade de garantir a continuidade dos esforços coletivos na consecução de objetivos comuns, como outras questões envolvidas no caso da participação na gestão de uma APA.

Conforme Gaspar (2009) também constatou, a criação do Sanapa realmente instituiu uma nova instância de poder local, com a função de promover a reconfiguração do espaço e a regulação das atividades econômicas e usos do solo, a partir da definição de certos critérios de preservação ambiental. Lentamente os usos do solo e as atividades econômicas vão se adequando a esses critérios; porém muitas vezes, os pequenos empreendedores locais têm mais dificuldades para se adequar a eles, ocorrendo, assim, uma elitização e privatização do acesso aos recursos naturais e à renda gerada pelo turismo, mais dirigida para os “novos moradores”. O cercamento das cachoeiras, poços e margens dos rios, que também ocorre na APA de Macaé de Cima, é uma evidência desse processo, impedindo o acesso de todos a áreas antes de uso coletivo.

O direito ao saneamento básico tem sido uma das tônicas principais das reuniões, principalmente depois da divulgação de análises que comprovaram que a água consumida pela população do Sana não estava adequada para consumo

humano, e devido ao fracasso da implantação da ETE, que só aumentou o volume de esgotos despejado no Rio Sana. Este tem sido um dos principais focos atuais da mobilização e da participação dos moradores do Sana, diante do paradoxo da situação atual, pois, no contexto de uma APA criada para proteger os recursos hídricos, esta é a última coisa que vem ocorrendo, inclusive por responsabilidade do próprio órgão gestor da APA, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. Aqui entramos na reflexão sobre os temas da cidadania e da participação nas UCs estudadas, como será apresentado a seguir.

4.3 A cidadania e a participação nas APAs estudadas

Nos dois casos, o processo de criação e implantação das APAs ocorreu por meio de uma aliança entre os representantes do Poder Público e alguns “novos moradores”, participantes do movimento ambientalista e defensores dos valores de preservação da natureza. E também nos dois casos, inicialmente, houve certa exclusão dos grupos ligados à pequena produção rural, antigos moradores da região, que tiveram que lutar para serem ouvidos, em nome de seus “*direitos*”, enquanto “*verdadeira população do lugar*”.

A observação das práticas ativas dos agricultores da UFT, grupos geralmente vistos como “passivos”, “ignorantes”, pela sociedade mais ampla, fez com que o enfoque da investigação se deslocasse: ao invés da concepção inicial de verificar a existência de uma “maior” ou “menor” condição de cidadania, como se fosse uma questão de mensuração, ficou evidenciada a necessidade de se focalizar a multiplicidade de sentidos referentes ao que os diferentes atores consideram ser seus “direitos de cidadão”, em circulação nas práticas que se pode correlacionar ao campo da cidadania e envolvidas na definição dos rumos do processo de desenvolvimento local. Como se pôde entrever no que foi mostrado das duas APAs, todos acionam as categorias “direito” e “cidadão” enquanto instrumentos de luta política e de defesa de seus interesses, ao lado de uma concepção dominante no sentido de que “o direito é o que está na Lei”, conforme disse a referida militante do movimento ambientalista e ardorosa defensora da APA do Sana. No entanto, muitas vezes, o que está estabelecido na Lei é bem diferente e distante do que ocorre na realidade complexa dos diversos contextos; ou, então, a garantia de certos direitos legais relativos a diferentes atores pode afetar aqueles de outros atores.

Como colocado no capítulo 1, a propósito de aspectos teórico-metodológicos, o conceito de “cidadania ambiental”, que eu havia assumido inicialmente como conceito direcionador da investigação, mostrou-se problemático, pois a observação das práticas cotidianas de participação evidenciou a relatividade dos significados envolvidos em termos como “vigiar e participar na instrumentação das políticas públicas”, “projeto próprio”, “manipulação de recursos naturais mais “racional”, “entorno mais habitável”, cujos sentidos dependem dos interesses e dos valores que orientam as interações cotidianas dos atores humanos envolvidos no processo de construção do ambiente.

A criação do Conselho da APA do Sana e a reestruturação do Conselho da APA MC provocaram a formação de novas associações, nas localidades envolvidas. Segundo Cozzolino (2005), no caso da APA do Sana, algumas dessas associações não têm atuação efetiva, mas foram criadas especificamente por indivíduos para ocupar um assento no Conselho, procurando flexibilizar as regras e legalizar suas atividades, para torná-lo um espaço de conquista de vantagens pessoais. Realmente, em diversas reuniões do Sanapa, pude verificar situações de representantes das entidades procurando defender seus interesses, no que se refere às verbas públicas, à liberação de eventos ou de construções e intervenções no local. No caso da APA MC, como algumas Associações de Moradores foram criadas recentemente, seria preciso acompanhar suas atividades para fazer qualquer avaliação sobre elas.

Há diferenças nas possibilidades e facilidades de participação entre os representantes do Poder Público e os das organizações da sociedade civil, que geralmente participam com base no trabalho voluntário, muitas vezes deixando de cumprir seus compromissos profissionais pessoais. O financiamento das despesas com passagens e alimentação, para os representantes da sociedade civil, como já vem sendo feito no CBH Macaé e das Ostras, outro importante espaço de participação cujas decisões também podem afetar as APAs estudadas, é essencial para viabilizar seu comparecimento às reuniões. Também há diferenças quanto à linguagem utilizada, ao nível de instrução e ao acesso à informação entre os componentes da Plenária, tornando o diálogo entre os diversos atores um instrumento fundamental para aumentar a compreensão mútua das diferentes perspectivas em jogo, todos lutando pelo que pode ser visto como traduções de “seus direitos de cidadania”.

Apesar das diferenças no peso das participações dos setores, nos dois casos analisados, encontra-se um pequeno grupo de pessoas e entidades participando ativamente do Conselho e dos diversos outros fóruns participativos que incidem sobre a região. Somente nos últimos quatro anos, nelas ocorreram processos como a elaboração do plano diretor municipal, Agenda 21 Local, APL na APA MC, dentre outros. Mas estas pessoas são praticamente as mesmas, nos diversos espaços, havendo pouca renovação dos quadros das lideranças das entidades. Enquanto isso, a maioria da população local, de certa forma, permanece alheia às reuniões e só se dá conta da existência da APA, quando esbarra em alguma regulamentação, ao desenvolver certas atividades. Uma das diferenças fundamentais entre as UCs estudadas reside na sua área de influência administrativa: uma é estadual, poder mais distante, e a outra é municipal, poder mais sujeito às pressões locais.

A busca do controle da participação popular por práticas clientelísticas, pelo patrimonialismo e pela defesa dos interesses privados é muito presente na APA do Sana e pode ser vista como mais uma manifestação de certa tendência autoritária apresentada pelo Estado, no Brasil. A permanência destas práticas é vista, tanto pelo senso comum como pelas Ciências Sociais, como impedimento para a emergência de instituições democráticas mais sólidas e a construção de uma cidadania combativa, na perspectiva apontada por Vieira (1998), conforme visão essencializada sobre o que vem sendo chamado de “cultura política brasileira”. Tavolaro (2009), ao analisar criticamente a produção sociológica nacional sobre a “cidadania à brasileira”, afirma que esta assume como padrão o modelo histórico da ordem normativa das sociedades modernas centrais. São abordagens que visam verificar até que ponto, no Brasil, a institucionalização das garantias, obrigações e direitos civis, políticos e sociais se afastou desse modelo e que apontam a existência de um “desvio normativo brasileiro”, responsável pela manutenção do caráter elitista da democracia brasileira, marcada pelo desrespeito aos princípios liberais fundamentais e pela sedimentação de estruturas patrimonialistas. Adota-se uma visão dualista, em que o tradicional se caracteriza pela ausência de instituições modernas, para regular o poder dos políticos e dos funcionários públicos, e o moderno significa a predominância de procedimentos legal-rationais na administração pública, por meio de instituições políticas representativas e comprometidas com o “bem comum” e a universalização dos direitos.

Reconheço com esse autor que estas análises não vêem possibilidades de examinar o espaço que se abre entre os pontos de referência “tradicional” e “democrático” e como essas práticas podem se transformar no contexto de novos espaços participativos. Também me reporto a Ottmann (2006), que questiona a noção de que a persistência das práticas políticas tradicionais enfraquece a democracia no Brasil. Para ele, o processo de democratização tende a incorporá-las e a construir-se a partir delas, transformando-as cultural e materialmente; os atores envolvidos negociam suas demandas com seus intermediários e representantes. A cidadania brasileira, segundo o autor, seria uma “cidadania mediada”, em que o acesso aos direitos é mediado por atores num contexto político que não se orienta por regras efetivamente universalistas, mas muitas alianças políticas são construídas através da barganha de cargos e vantagens pessoais, numa relação de dependência entre o patrono e seus clientes, que geralmente envolvem vários mediadores ou agentes. Como a mediação política é uma atividade competitiva, os eleitores fazem escolhas entre aqueles que lhes prometem os melhores retornos.

É dessa perspectiva que avalio os casos das duas APAs em questão, entendendo que a democracia depende da participação; ela é uma forma de existência social aberta, em contínua construção pela interação dos cidadãos organizados, que procuram desenvolver ações para expressar suas necessidades ou anseios, defender seus interesses, alcançar seus objetivos e influir nos poderes públicos. Envolve, assim, processos amplos e multifacetados, em que o conflito é considerado legítimo, permitindo a criação de novos direitos, daí apresentar potencial emancipatório.

Entendo também que, se a cidadania se constitui neste processo de luta pelos direitos, a partir do significado dominante da visão liberal, em que ser cidadão é a condição do sujeito portador de direitos e deveres perante sua coletividade, na prática, pode ir assumindo diferentes formas e conteúdos, sendo retraduzida pelos vários grupos, conforme suas posições sociais, tradições culturais e experiências históricas de participação social e política. Assim, o conceito teórico e a categoria política cidadania revelam-se extremamente complexos, diante dos seus múltiplos significados, assumidos em cada situação concreta, pois o que um determinado grupo/sociedade considera ser seu “direito”, ou entende por “cidadania” e “participação”, pode ser diverso da visão de outro.

Partindo da idéia referencial de que ser cidadão implica participar plenamente da vida em sociedade, isso significa influir na construção do ambiente, que, seguindo a concepção de Ingold (2000), só existe para os seres que dele fazem parte. Por sua vez, esse ambiente criado pelos atores humanos em interação com os não humanos, retroage sobre todos, estando num contínuo processo de reconstrução; ou seja, as ações humanas, como as de todos os demais seres, têm consequências que retornam sobre a própria humanidade, assim como sobre os ecossistemas.

Constatei que muitos organismos sociais, como conselhos e órgãos colegiados, baseados na proposta de participação popular, que buscam superar os limites da “democracia representativa” e construir uma “democracia participativa”, podem, na verdade se constituir em instrumentos de controle da participação popular em cuja idéia se sustentam, mantendo-a dentro dos limites institucionais e tornando-se um instrumento de legitimação das políticas públicas, definidas e apresentadas com base nesta dita consulta popular. No entanto, os atores sociais demonstram inegável capacidade de “improvisação”, de reagirem e de apresentarem respostas e propostas que ultrapassem os limites dessa “participação concedida” pelas políticas públicas, conforme aconteceu no caso da APA MC, em que o governo estadual teve que rever suas posições, diante das resistências e do movimento organizado que encontrou. O próprio processo participativo pode possibilitar um aumento da consciência crítica dos setores populares, da capacidade de deliberar e de adquirir poder, fortalecendo os indivíduos e grupos, através da constante reflexão, avaliação e reorientação das práticas e decisões adotadas. Como, afirmam os já citados Hallam e Ingold (2007), a vida não tem um roteiro pré-definido, mas a medida em que os seres humanos vão vivendo, vão se orientando e estabelecendo pontos de referência, simultaneamente vivem e mapeam a vida, atribuindo sentidos, de forma a orientar sua interação com o ambiente e os outros seres que nele vivem.

Como Barth coloca, estamos posicionados num contexto e na sociedade, caracterizada por diversas forças produtoras de símbolos e expressões culturais, que não são explícitas. Os vários atores vão gerando e acionando estes e novos padrões culturais, numa produção ativa de respostas que vão constituindo a própria cultura e a vida em sociedade, vistas como sistemas abertos e desordenados. Neste trabalho, busquei alguns padrões culturais acionados pelos atores envolvidos na

gestão das APAs, que, no caso de questões relacionadas aos direitos, à cidadania e à participação, estão profundamente influenciados pelo discurso liberal dominante na organização política e administrativa dos Estados nacionais e nas análises clássicas das Ciências Sociais. Os processos sociais em que são acionados – ambientalização, industrialização, urbanização, crescimento demográfico, expansão do turismo, dentre outros – envolvem diferentes grupos de atores ligados às grandes empresas energéticas, aos organismos internacionais financiadores dos projetos ambientais, ao Poder Público, pequenos produtores rurais, cientistas, ambientalistas, empresários do turismo, prestadores de serviços, etc..., que vão utilizando as categorias analisadas segundo a situação e seus interesses.

Inegavelmente, os conselhos gestores das UCs são novos canais de participação, com potencial para ampliar e consolidar o “pensamento crítico”, a democracia e a cidadania, partir de uma perspectiva emancipatória, na busca de construção de uma proposta de uma sociedade socioambientalmente mais justa. Mesmo que exista o risco de alguns se assumirem como detentores do “saber” da participação, usando sua posição de liderança e conhecimento nos grupos ou instituições para manipular os outros e perpetuar seus privilégios/interesses.

Na verdade, os dois casos estudados revelaram formas específicas e contingentes de configuração da cidadania, em que todos lutam em defesa de seus interesses em nome de seus supostos “direitos”. De uma maneira geral, o que pude verificar foi a inexistência de uma cidadania “pura”, no sentido clássico dos valores liberais, baseada no princípio da igualdade, impermeável aos interesses pessoais, somente preocupada com um abstrato e genérico “bem comum”. Sempre os seres humanos interagem socialmente orientados por seus valores e interesses, conforme vêm afirmando pensadores da tradição sociológica, baseada em Max Weber (1980) e de boa parte da tradição antropológica. E são esses valores e interesses que fazem com que as pessoas lutem por seus direitos individuais e coletivos. Assim, a visão de que o Sana estaria “contaminado” pelas práticas clientelísticas não pode encobrir o grande potencial e a novidade desta experiência histórica, que deve ser acompanhada com atenção. As particularidades das práticas políticas brasileiras não devem ser vistas como “desvios” de um modelo ideal de cidadania ativa, mas, sim, como maneiras específicas dos cidadãos brasileiros alcançarem seus direitos no contexto de um Estado autoritário e de uma sociedade excludente. Os diferentes grupos criam formas próprias de atualização, de resignificação dos direitos de

cidadania conforme o contexto/grupo/interesse em nome do qual ela é acionada, de acordo com o processo histórico e as práticas de participação locais. Aqui cabe o mesmo raciocínio já colocado anteriormente com relação à indigenização, tal como vista por Sahlins (1997), no sentido de que os grupos locais se apropriam e recriam o que lhes é trazido ou “imposto”.

As diversas tradições de pensamento da Modernidade elaboraram distintas concepções de cidadania, mas a visão liberal se tornou dominante no discurso jurídico e administrativo dos Estados Nacionais, desenvolvido, principalmente no século XIX, e que vinculou a cidadania ao espaço territorial da nação. Segundo essa visão, a cidadania envolve o pertencimento igualitário a uma dada comunidade política – o Estado Nacional – e consiste em direitos, deveres e instituições para garantir a eficácia social e política. Orientada pela distinção entre Estado e sociedade civil (campo das livres associações dos indivíduos), afirma a primazia do indivíduo perante o Estado e defende os princípios da propriedade e da liberdade.

Como seria de se esperar, esses aspectos também fazem parte das visões encontradas no caso das APAs enfocadas, mas sempre sujeitos às curvaturas e traduções a que venho me referindo (a indigenização). Os direitos à propriedade e à liberdade para decidir sobre os usos de suas terras são constantemente invocados, tanto pelos “novos moradores” “ambientalistas”, quanto pelos “pequenos produtores rurais”, sendo um dos argumentos centrais do discurso dos últimos contra a implantação destas UCs. Ou do discurso pela criação de um outro tipo de UC, como pode ser nitidamente observado no caso da APA de Macaé de Cima, onde moradores, proprietários e agricultores da localidade de Macaé de Cima estão reivindicando a criação do Refúgio de Vida Silvestre Municipal Flores-Macaé de Cima (RVS-Floma), relatado neste trabalho. Eles vêm lutando por alternativas legais para garantir sua permanência no local, abrangido pelo Parque Estadual dos Três Picos. Embora tanto a categoria RVS quanto a de Parque sejam UCs de Proteção Integral, a primeira permite a manutenção das propriedades privadas em seu interior, enquanto a segunda exige a desapropriação obrigatória em todos os casos. Nesse caso, está ocorrendo uma aliança entre os “novos” e os “antigos” proprietários em defesa do seu direito fundamental de propriedade e de sua permanência no local. O “direito de ir e vir” também é freqüentemente acionado, diante do péssimo estado das estradas e do cercamento dos poços, rios e cachoeiras.

Concordo com Bordenave (1994), quando afirma que a noção de participação está intimamente relacionada à de conflito, pois a participação sempre implicará um confronto entre diferentes interesses (Ibd., p.42), conforme observei nas APAs analisadas e no CBH Macaé e das Ostras. A inclusão das populações locais, sejam classificadas como tradicionais ou não, nos processos de gestão de uma unidade de conservação é difícil, mas vem sendo construída cotidianamente, de forma específica, em cada experiência concreta, de maneira mais ou menos democrática, mas que não tem receita previamente estabelecida. A implementação de políticas públicas ambientais, como a criação de unidades de conservação, envolve a resolução dos conflitos socioambientais, difícil de ser alcançada, diante da profundidade e complexidade das divergências implicadas. Na APA do Sana e na APA MC, pude identificar a presença dos seguintes conflitos, conforme quadro abaixo.

ATORES ENVOLVIDOS	MOTIVO DA DISPUTA
Moradores X Poder Público	Cobrança das atribuições do Poder Público: saneamento (água, esgoto, lixo), situação das estradas, telefonia e Internet, saúde.
Moradores “de fora” X Moradores “do lugar” ou “da terra” (ou “nativos”)	Hábitos, costumes e valores diferentes: Terra = contemplação (cenário) + preservação ambiental X Terra = sustento, trabalho e riqueza
Donos de pousada + moradores e turistas mais idosos X donos de campings, bares e casas noturnas+ moradores e turistas jovens ou boêmios	Barulho, movimento na rua principal, congestionamentos, trânsito, segurança, uso de drogas
Poder Público Municipal X Poder Público Estadual	Disputa eleitoral; poder
Agricultores X Moradores e ambientalistas	Uso de agrotóxicos, queimadas e desmatamentos
Agricultores X Poder Público (órgãos de fiscalização ambiental)	Queimadas e desmatamento
Especuladores + empreiteiros + donos de casas para aluguel e de lojas de material de construção X Moradores + ambientalistas + órgãos de fiscalização	Parcelamento e loteamentos irregulares, especulação imobiliária; construções desordenadas; ocupação da Faixa de Proteção Marginal dos rios; desrespeito aos padrões de edificação
Turistas X moradores e ambientalistas	Lixo, barulho, trânsito, extração de plantas
Caçadores + passarinhos + extratores de palmito X órgãos de fiscalização ambiental	Caça ilegal de espécies da fauna e extração ilegal de palmito
Ambientalistas + cientistas X pescadores (possível, mas ainda não existente)	Introdução de espécie exóticas no Rio Macaé
Moradores X Moradores	Asfalto das estradas, telefone celular, DPO e policiamento ostensivo (uns querem outros não)
ONGs+ Associações X ONGs + Associações	Disputa por assentos nos Conselhos, por verbas para projetos
Moradores (principalmente os jovens) + turistas + alguns empresários do turismo X “proprietários” dos poços e cachoeiras +empresários do turismo	Privatização e cercamento do acesso às cachoeiras, poços e rios

FIGURA 12: Mapa dos principais conflitos socioambientais nas APAs estudadas
Fonte: elaboração própria

Uma visão antropológica do conflito, conforme propõe Little (2006), incorpora os elementos políticos e econômicos, cosmológicos, rituais e identitários; enfocando o conflito em si e as múltiplas interações sociais e naturais que o fundamentam. Para tal, busca identificar e analisar os principais atores sociais, bem como sua

interação entre si e com o meio biofísico e social, os recursos ambientais envolvidos, suas reivindicações, interesses e respectivas cotas de poder formal e informal. Segundo o autor, é mais realista falar em processos de tratamento dos conflitos socioambientais do que em sua resolução (Idem, p.119) e define, para fins de análise, cinco tipos básicos de processos de tratamento de conflitos: confrontação, repressão; manipulação política; negociação/mediação; diálogo/cooperação, que podem ser acionados segundo o grupo social, devido aos seus poderes e interesses específicos, e segundo a conjuntura histórica de ocorrência do conflito. Por exemplo, na APA do Sana, cujo conselho já funciona há mais tempo, são acionados principalmente os três últimos tipos de tratamento dos conflitos, que, geralmente, são explicitados, por meio de intensas discussões; negociações também são práticas constantes aliadas, frequentemente, à busca de manipulação política, por parte dos representantes do Poder Público. Considero que os Conselhos das UCs podem ser instrumentos fundamentais de resolução dos conflitos, envolvendo todos os interessados para que, através da negociação e do diálogo, consigam conciliar os diversos interesses e direitos em interação e ordenar os usos do espaço e dos recursos naturais.

Observei, em diversas situações, como os diferentes atores envolvidos no processo de gestão das UCs analisadas acionavam as categorias “direitos” e “cidadania” para legitimar seus interesses e justificar suas ações. Frequentemente, os direitos acionados por um certo grupo podem entrar em choque com os direitos reivindicados por outros atores, como, por exemplo, “o direito a um ambiente saudável e equilibrado”, reivindicado pelos “novos moradores ambientalistas” e o “direito à propriedade” “ao trabalho” e “à sobrevivência”, reivindicado pelos pequenos agricultores, diante das limitações impostas pela legislação ambiental ao desenvolvimento das suas atividades costumeiras, como as queimadas. Além disso, é interessante observar as diferenças de sentidos existentes, quando tanto produtores rurais quanto ambientalistas têm a preocupação com as terras que “vão deixar para os seus filhos”. Enquanto os primeiros se preocupam com a “preservação das suas propriedades”, com a garantia do uso produtivo da terra, fonte de sobrevivência, assim como com a “perda” de seu valor enquanto mercadoria, diante das restrições ambientais, os segundo também consideram que sua “preservação” garante a sobrevivência, indispensável para seus filhos e “futuras

gerações”, mas orientados pelas noções do discurso ambientalista, como “equilíbrio dos ecossistemas” e “proteção da biodiversidade”.

A participação das populações locais na gestão das UCs, por meio de seus conselhos é um tipo de “participação concedida” (BORDENAVE, 1994) pelo Estado, no sentido de, conforme o discurso oficial, “incluir as populações nos processos decisórios”, que pode influir tanto em decisões relativas a problemas locais quanto globais e envolve questões fundamentais, como perguntei antes a propósito do caso da APA do Sana: Qual é a importância das decisões de que se participa? Qual é o grau de controle dos membros sobre a execução das decisões tomadas? Até que ponto esta participação possibilita o fortalecimento da cidadania e da autonomia dos envolvidos ou se torna um instrumento regulatório e de legitimação das políticas públicas?

A observação das condições e dos conflitos evidenciados pelo funcionamento dos Conselhos das APAs analisadas revela a complexidade do potencial (regulatório e/ou emancipatório) destes órgãos enquanto espaços de desenvolvimento de práticas participativas de cidadania.

Concordo com Bordenave (1994), quando ele afirma que o estímulo e a inclusão da participação popular no espaço de deliberações referentes à vida pública vêm sendo defendidos pelos setores que se consideram progressistas, em nome de uma “democracia autêntica”, “participativa”, pois possibilita o aumento da “visão crítica” da população, aumenta seu poder de reivindicação, fortalecendo seu poder na sociedade (Ibd., p.12), além de resolver problemas e conflitos de forma coletiva. Mas, segundo o autor, a participação também é proclamada pelos setores tradicionais, mais autoritários e centralizadores, interessados numa participação concedida e controlada, legitimadora das decisões tomadas na formulação das políticas institucionais. Ele considera que a participação pode se constituir num instrumento de luta pela libertação e igualdade, como pode ser usada como instrumento de controle para a manutenção de uma dada ordem social, existindo inúmeras modalidades e gradações dos tipos e formas de participação, entre estas duas posições extremas.

Como já disse, as particularidades das práticas políticas brasileiras, como as observadas nos processos de criação e implantação das APAs estudadas, não podem ser vistas como “desvios” de um modelo ideal de cidadania ativa, mas maneiras específicas dos cidadãos brasileiros alcançarem seus direitos no contexto

de um Estado autoritário e de uma sociedade excludente. Os diferentes grupos criam formas próprias de atualização, de ressignificação dos direitos de cidadania, nos termos da ideologia liberal, conforme o contexto/grupo/interesse em nome do qual orientam suas reivindicações e lutas, de acordo com o processo histórico e suas práticas de participação locais, conforme procurei apresentar ao longo desta tese. As diversas posições que ocupam no contexto dos processos sociais, assim, como as tradições culturais com as quais entram em contato, conforme afirma Barth (2000), fazem com que vão construindo significados, num processo de indigenização, como apontado por Sahlins (1997), em que vão atribuindo novos sentidos aos termos dos discursos a que são submetidos, bem como estabelecendo práticas próprias, constantemente tendo que “improvisar” (HALLAM e INGOLD, 2007) no processo de viver, que não obedece a um roteiro pré-definido e, assim, vão criando seu ambiente, junto com os outros organismos nele existentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DE VOLTA À QUESTÃO DE ORIGEM

Com minha pesquisa procurei identificar as múltiplas forças sociais que influem no processo de construção do ambiente, no território ocupado por duas APAs, visando responder à questão: Como certas coletividades vêm conseguindo construir instrumentos para efetivar sua cidadania, diante das forças ligadas ao Estado ou ao mercado. Busquei enfocar os processos sociais que ocorrem na Bacia Hidrográfica do Rio Macaé, contexto no qual os vários atores envolvidos encontram-se diferentemente posicionados e cujas posições por eles ocupadas influem em suas práticas, interesses e valores no processo de gestão do território das APAs focalizadas. Busquei verificar como acionam seus direitos e constroem suas práticas de cidadania, a partir da concepção de cidadania nos termos do discurso liberal, e considerando, principalmente, a atuação de seus conselhos gestores, oficialmente os responsáveis pelos rumos assumidos pela implementação efetiva da determinação legal de criação de uma UC e pela efetivação da construção de um ambiente saudável que garanta os direitos dos cidadãos que por lá circulam ou vivem.

O grande desafio de promover a inclusão efetiva das populações locais, consideradas tradicionais ou não, nos processos de gestão democrática de uma UC, levando em conta seus anseios, interesses e valores implica uma reflexão profunda sobre as formas em que se desenvolve o que se pretende que seja a participação e a cidadania, que depende de aspectos históricos e culturais específicos da área envolvida. Um importante instrumento de avaliação da democratização da gestão das UCs é verificar a composição e a atuação da sociedade civil nos Conselhos Gestores.

Nos dois casos analisados, encontra-se um pequeno grupo de pessoas e entidades participando ativamente, do Conselho e dos diversos outros fóruns participativos que incidem sobre a região. Mas estas pessoas são praticamente as mesmas, nos diversos espaços, havendo pouca renovação dos quadros das lideranças das entidades. Enquanto isso, a maioria da população local, de certa forma, permanece alheia às reuniões e só se dá conta da existência das APAs, quando esbarra em alguma regulamentação, ao desenvolver certas atividades. O

controle social e a autonomia são dificultados por aspectos estruturais da cultura política brasileira, como a cooptação das pessoas pelo poder político e econômico, o clientelismo, a busca de obtenção de vantagens pessoais por parte dos ocupantes dos cargos públicos ou dos assentos dos conselhos. Outro aspecto, já evidenciado no caso da APA do Sana, refere-se à falta de autonomia financeira do Conselho, pois ele não conta com dotações específicas, mas depende de verbas de projetos e ações das diversas secretarias e órgãos públicos.

A criação do Conselho da APA do Sana, assim como a reestruturação do Conselho da APA MC, provocou a eclosão de novas associações, criadas pelas pessoas em busca de defesa de seus interesses. Muitas dessas associações não têm existência efetiva, mas foram criadas especificamente por indivíduos para ocupar um assento no Conselho, procurando flexibilizar as regras e legalizar atividades impactantes. O Conselho também pode ser visto como um espaço de conquista de vantagens pessoais.

No entanto, tais aspectos devem ser relativizados, inegavelmente, reconhecendo-se os conselhos gestores das UCs como novos canais de participação, com potencial para ampliar e consolidar posturas questionadoras, a democracia e a cidadania, na busca de construção da proposta de uma sociedade socioambientalmente mais justa. E, nos dois casos, certos setores das populações locais perceberam isso, buscando se organizar em associações e entidades para poder ocupar um assento no Conselho. O processo participativo foi fortalecendo os indivíduos e grupos, através da constante reflexão, avaliação e redefinição das práticas e decisões.

Diante da minha questão inicial sobre os fatores que interferiam na consolidação do “direito ao meio ambiente equilibrado e sadio”, previsto pelo Artigo 225º do texto constitucional, para cuja resposta foi realizada a pesquisa que resultou nesta tese, é possível afirmar que:

Constatai a importância do posicionamento do Estado, em suas diversas instâncias (federal, estadual e municipal) através da atuação e do discurso dos atores ligados aos órgãos de fiscalização e planejamento, ao poder executivo e ao legislativo. O fato da APA do Sana ser uma APA municipal, influencia bastante em seus rumos. A maior proximidade da comunidade em relação do Poder Público favorece a cobrança, o controle e a fiscalização social por parte da população, mas por outro lado, pode possibilitar, também, o desenvolvimento das práticas

tradicionais da chamada cultura política brasileira, na busca do controle desta participação.

A PMM investe simbolicamente na APA do Sana, considerada “experiência exemplar” para o resto do município com a frequente presença do prefeito na região. Predomina um forte discurso de defesa do meio ambiente, pela preocupação explícita com a preservação dos recursos hídricos e com a articulação das políticas municipais ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Macaé.

A mudança de governo estadual, em 2007, também foi determinante para a redefinição dos rumos assumida pelo processo de sua implantação. As políticas desenvolvidas pelas diversas secretarias e órgãos públicos são desarticuladas, não estabelecendo um planejamento integrado e específico para aquela área nem a provisão de recursos para financiar os projetos de “sustentabilidade local”, sem os quais a APA permanece “letra morta” dos decretos governamentais. Outra medida importante por parte do Poder Público é a consolidação de mecanismos legais e tributários de indução da conservação ambiental, tais como o ICMS ecológico, a isenção de impostos e a remuneração dos produtores rurais, pelos serviços de conservação das matas e das águas.

Confirmei, também, a importância da presença de grandes empresas, no município de Macaé, gerando recursos para os projetos obtidos através do pagamento de suas compensações ambientais. Assim, empresas como a Usina Termelétrica Norte Fluminense e a Petrobrás, portadoras de um discurso ecológico, que defende o “desenvolvimento sustentável”, sob a ótica capitalista, são fatores relevantes no processo de implantação da APA do Sana, da APA MC e em toda Bacia do Rio Macaé. Elas buscam, com seus recursos (oriundos de medidas compensatórias), organizar o território da sua Bacia de maneira a garantir o atendimento de sua demanda por água, riqueza inestimável desta região, cuja preservação, as APAs visam garantir, juntamente com a Mata Atlântica.

Constatei que a sociedade civil, com sua mobilização e capacidade de pressão, também tem papel fundamental no “controle” das outras duas instâncias, conforme foi constatado em diversas situações. No entanto, é sempre importante lembrar que como a sociedade civil é o lócus dos interesses privados, estes nem sempre são empenhados com a proteção ambiental.

A categoria política cidadania revela-se extremamente complexa, pois seus múltiplos significados, variam em cada situação concreta, pois o que um

determinado grupo considera ser seu “direito”, ou entende por “cidadania” e “participação”, pode ser diverso da visão de outro grupo. As relações dos indivíduos com o Estado, orientadas por certos valores e significados próprios de cada grupo, é fundamental para o alcance de seus “direitos”, que podem ser vistos como “dádivas” do Estado ou como conquistas dos cidadãos. A partir do significado dominante geral, definido pelo liberalismo, que vê o cidadão como “condição do sujeito portador de direitos e deveres perante sua coletividade”, na prática, ela pode assumir diferentes formas e conteúdos, sendo retraduzida pelos diferentes grupos, conforme suas posições sociais, tradições culturais e experiências históricas de participação social e política, por meio do processo de “indigenização”. Os diversos direitos, previstos em lei, podem se complementados por novos direitos, surgidos a partir das lutas e da mobilização popular, ou podem entrar em conflito entre si, como o direito à sobrevivência e ao trabalho dos pequenos produtores rurais e a preservação ambiental. Esta questão é bem difícil de ser equacionada e até as novas leis ambientais procuram considerá-la, pois é muito difícil proteger o meio ambiente, quando nele estão presentes a pobreza ou fome.

O funcionamento dos Conselhos revela como é fundamental haver diálogo, a comunicação entre os diversos atores, para ocorrer um aumento da compreensão mútua quanto as diferentes perspectivas em jogo, todos julgando exercer seus direitos de cidadania, para definir o que consideram ser um ambiente “equilibrado e sadio”. A participação concedida pelo Estado, conforme a existente nos conselhos das UCs ou em outras instâncias semelhantes também pode ir sendo redefinida cotidianamente pelos indivíduos, que vão procurando adequar as regulamentações e os significados de maneira a conseguir ampliar a construção da democracia e o fortalecimento da própria cidadania, segundo uma perspectiva emancipatória.

Assim, a compreensão dos diversos sentidos que os “direitos de cidadania” podem assumir para os múltiplos atores envolvidos é nuclear para o êxito da implantação das UCs, cuja gestão, segundo a legislação, deve se orientar em mecanismos democráticos baseados na participação dos cidadãos, renovada cotidianamente por meio de suas práticas ao longo da vida.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. e DINO, K. J. Descentralização da Gestão da Água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados?. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, SP: ANPPAS-UNICAMP, v.8, n. 2,. 2005.
- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, v. 15, n.43, 2001.
- ACOSTA, L. e BARBOZA, L. *Semaurb recupera área degradada no Sana*. Macaé: PMM, 18/05/2009. Disponível em <[http:// www.pmm.gov.br](http://www.pmm.gov.br)>. Acesso em 30/06/2009.
- ADAMS, Cristina. As populações caiçaras e o mito do bom selvagem: a necessidade de uma nova abordagem interdisciplinar. *Revista de Antropologia*. São Paulo: USP, v. 43, nº 1, 2000.
- AMADOR, A. B. *Qualidade das águas da bacia do alto Rio Macaé, Nova Friburgo-RJ*. Dissertação. (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2003.
- BARRETTO FILHO, H. T. *Da nação ao planeta através da natureza: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia brasileira*. Tese de doutorado. São Paulo: USP/PPGAS/FFLCH, 2001.
- BARTH, F. *O guru, o iniciador e outras variações antropológicas*. Rio de Janeiro: Contracapa, 2000.
- BORDENAVE, J.C. *O que é participação*. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BRANDÃO, C.R (org.). *Repensando a pesquisa participante*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- _____. *O afeto da terra*. São Paulo: Peirópolis, 1999.
- CARNEIRO, M.J. Ruralidades: novas identidades em construção. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ; n.11, outubro de 1998.
- CASTORIADIS, C. e CONH-BENDIT, D. *Da ecologia à autonomia*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- CATÃO, H. e CARNEIRO, M.J.. *Conservação ambiental, turismo e população local*. I Congresso Acadêmico de Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: CADMA EBAPE/Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- CHAMBOREDON, J.C. “La ‘naturalisation’ de la campagne: une autre manière de cultiver les ‘simples’”. In: CADORET, A (org.) *Protection de la nature: histoire et idéologie*. Paris, L’Harmattan, 1985.
- CHAUÍ, M.. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Moderna, 1980.
- CONAMA. Transcrição ípsis verbis da 96ª reunião ordinária do Conama. Brasília/DF: MMA, 25/11/2009. Disponível em: www.mma.gov.br/conama/. Acesso em: 20/12/2009.
- CORTE, D. A. de A. *Planejamento e gestão de APAs: enfoque institucional*. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1997.
- COOKE, B. e KHOUTARI, U. (ed). *Participation: the new tyranny?*. London, New York: Zed Books, 2001

COUTINHO, R.L. Direito Ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, R.L. e ROCCO, R. (Orgs.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004.

_____ e ROCCO, R. (Orgs.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004.

COZZOLINO, L.F. F. *Unidades de conservação e desenvolvimento local: as APAs do Rio de Janeiro e seus processos de governança local*. Dissertação de Mestrado. EICOS/UFRJ, 2005.

CUNHA, M. C. e ALMEIDA, M.. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: CAPOBIANCO, J. P. R. et. Al. (Orgs.). *Biodiversidade na Amazônia brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios*. São Paulo: Estação Liberdade, Instituto Socioambiental, 2002.

DAMATTA R. *Conta de mentiroso: sete ensaios de antropologia brasileira*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

DEMO, P. *Cidadania pequena: fragilidade e desafios do associativismo no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

DESCOLA, P. *La Nature Domestique: symbolisme et praxis dans l'ecologie des Achuar*. Paris: Maison des sciences de l'homme, 1986.

DIAS, D. S. O Estatuto da Cidade e os desafios postos à ação do Ministério Público na atualidade. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 40, n.159, 2003.

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

DOMINGUES, P.C. e SALDANHA, B. Entrevistas & Novidade. *Cuidando do Rio Macaé de Cima*. Disponível em: <<http://www.mosca.com.br>>. Acessado em: 10/08/2009.

EMBRATUR. *Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo*. Brasília: MMA/MIC, 1994.

FERREIRA, Nilda T. *Cidadania: uma questão para a educação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FERNANDEZ, A. C. F. *Do sertão carioca ao Parque Estadual da Pedra Branca: A construção social de uma unidade de conservação à luz das políticas ambientais fluminenses e da evolução urbana do Rio de Janeiro*. Tese de doutorado em Sociologia e Antropologia. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, 2009.

FONSECA, G. N. A participação popular na administração pública: Audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos municípios. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 40, n.160, 2003.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Plano Preliminar de Recursos Hídricos e Estudos de Controle das Cheias no Baixo Curso do Rio Macaé, em especial sobre o núcleo urbano. *6º Relatório Final*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA E INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS/INPE. *Atlas dos remanescentes florestais da Mata Atlântica: Período 2000-2005*, 2008. Disponível em: <<http://www.sosmatatlantica.org.br/>>; consulta em 03/07/2009.

GADOTTI, Moacir. *A pedagogia da Terra*. São Paulo: Peirópolis, 2000.

GASPAR, N.M.. *Participação e exclusão na criação e gestão de uma área de proteção ambiental (apa) no norte fluminense*. Rio de Janeiro: SBS, 2009.

GENTILI, P. *A falsificação do consenso*. Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

GERHARDT, C. H.P. *Pesquisadores, populações locais e áreas protegidas: entre a instabilidade dos “lados” e a multiplicidade estrutural das ‘posições’*. Tese de Doutorado. UFRRJ, 2008.

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

GOMES, A. A. e ROZEMBERG, B. Condições de vida e saúde mental na zona rural de Nova Friburgo-RJ. *Psicologia: ciência e profissão*. Brasília, v.20, n.4, dez., 2000.

GUTIÉRREZ, F. e PRADO, C. *Ecopedagogia e cidadania planetária*. São Paulo: Cortez, 2002.

HALLAM, E. e INGOLD, T.. “Creativity and cultural improvisation: an introduction”. In: HALLAM, E. e INGOLD, T. (eds). *Creativity and Cultural Improvisation*. Oxford: Berg, 2007.

IANNI, O. *A era do globalismo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

IEF (INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS). *Revista Rio Florestal*. Rio de Janeiro, setembro, n. 2, 2006.

INGOLD, T. *The Perception of the Environment: Essays in Livelihood, Dwelling and Skill*. London: Routledge, 2000.

_____. Jornada ao longo de um caminho de vida – mapas, descobridor-caminho e navegação. *Religião e Sociedade*. Rio de Janeiro: ISER, vol. 25, nº1, ano 2005.

ISER. *Documento base da Agenda 21 local de Nova Friburgo: Planos de ação de desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: ISER, 2009.

LAPLANTINE, F. *Aprender antropologia*. São Paulo: Brasiliense, 2000.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*, 5ª ed. Rio de Janeiro: Alfa-Omega, 1975.

LEVIGARD, Y. E. *A interpretação dos profissionais de saúde acerca das queixas do nervoso no meio rural: uma aproximação ao problema das intoxicações por agrotóxicos*. [Dissertação de Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2001.

LIMA, H. et al. *Reserva Ecológica De Macaé De Cima, Nova Friburgo, RJ: Lista de espécies vasculares [on line]*, 2001. Disponível em: <http://www.jbrj.gov.br/pesquisa/pma/macaedecima/checklist/Lista_Plantas_Vascular es_apresentacao.htm>. Acesso em: 01/10/2008.

LITTLE, P. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre: UFRS, ano 12, nº 25, 2006.

_____. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTYN, M. (org.). *Difícil sustentabilidade: Política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

LOBÃO, R. *Economia política do ressentimento: contingente ou necessária*. Nufep/UFF, 2006.

LOPES, J. S. L. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre: UFRS, ano 12, n.25, jan./jun., 2006.

LYRA FILHO, R. O que é direito. 7ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

MACAÉ. Prefeitura Municipal. Minuta do anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Macaé. 2006 Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/planodiretor/documentos/minuta_planodiretor.pdf>. Acesso em: 20/01/2007.

MACHADO NETO, A.L. *Sociologia Jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2008.

MARX, K. *A origem do capital: a acumulação primitiva*. São Paulo: Global, 1977.

MATHIEU, N. e JOLLIVET, M. (Orgs). *Du rural à l'environnement: la question de la nature aujourd'hui*. Paris : L'Harmattan, 1989.

MAYER, J. M. e ARAÚJO, J. R. de. *Teia serrana: formação histórica de Nova Friburgo*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 2003. .

MELLO, M. Rio Macaé: um tesouro que guarda surpresas. *Olhar Virtual*. Rio de Janeiro: UFRJ. Edição 085, 14/06/2007. Disponível em: <<http://www.olharvital.ufrj.br>>. Acesso em: 10/05/2008.

MENDES, S.P e GUERRA, A.J.T. *Gestão De Áreas Protegidas considerando a estrutura e a funcionalidade florestal: O caso da Área de Proteção Ambiental Municipal De Macaé De Cima, Município De Nova Friburgo, RJ*. XIII SBGFA Simpósio BHRasileiro de Geografia Física. Universidade Federal de Viçosa, 2009. Disponível em: <www.geo.ufv.br/simposio/simposio/trabalhos/trabalhos.../024.pdf>. Acesso: 20/12/2009.

MILLER, D. Entrevista. *Orchid news*, 22. Disponível em: <<http://www.delfinadearaujo.com/on/on22/pages/david03.htm>> . Acesso em: 10/10/2009.

MMA (Ministério do Meio Ambiente). “Decreto presidencial reconhece existência formal das populações tradicionais”. Brasília; 09/02/2007. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em 12/02/2007.

MORIN, E. Complexidade e ética da solidariedade. In: CASTRO, G.(org.) *Ensaio de complexidade*. Porto Alegre: Sulina, 1997.

_____. *Os sete saberes essenciais à educação do futuro*. Brasília/São Paulo: Unesco/Cortez, 2000.

MUSUMECI, L. *Pequena produção e modernização da agricultura: o caso dos hortigranjeiros no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1987.

NOVA FRIBURGO, Prefeitura Municipal. *Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo*. Outubro de 2006. Disponível em: <<http://www.camara.nf.rj.gov.br/anteprojeto/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 20/01/2007.

PADUA, M.T.J. *O fim da APA de Guaraqueçaba*. *Jornal O Eco*. 13/09/2006. Disponível em: <http://www.oeco.com.br/>. Acesso em: 01/10/2008.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v.40, n.1, 2006.

OLMOS, Fabio et al.. Correção política e biodiversidade: a crescente ameaça das “populações tradicionais” à Mata Atlântica. In: ALBUQUERQUE, J. et al. *Ornitologia e conservação: da ciência às estratégias*. Tubarão, SC: Unisul, 2001.

OTTMANN, G. Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. *Novos estudos CEBRAP*. São Paulo: Cebrap, n.74, março, 2006.

PINHEIRO, M.R. de C. *Avaliação de usos preponderantes e qualidade da água como subsídios para os instrumentos de gestão dos recursos hídricos aplicada à Bacia Hidrográfica do Rio Macaé*. CEFET/CAMPOS - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental, 2009.

PINTO, L.P.de S. et. al. (ed.). *Mata Atlântica: Ciência, Conservação e políticas*. Workshop Científico sobre a Mata Atlântica. Belo Horizonte: 1996.

PRADO JR., C. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. São Paulo: Brasiliense, 1963.

QUINET e ANDREATA. Lauraceae Jussieu na Reserva Ecológica de Macaé de Cima, Município de Nova Friburgo, Rio de Janeiro, Brasil. completar

RAMBALDI, D. M. *A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CNRBMA, n.22, fevereiro, 2003.

PEREIRA, R.R. *Conflito territorial no distrito de São Pedro da Serra-Nova Friburgo/RJ: o embate entre a atividade turística e a agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas/FGV. Monografia, Curso de Especialização *latu sensu* em Análise ambiental e gestão do território. 2007.

PRADO, R.M. Depois que entrou o Imbamba: percepção de questões ambientais na Ilha Grande. In PRADO, R.M.(org.) *Ilha Grande: do sambaqui ao turismo*. Rio de Janeiro: EdUERJ/Garamond, 2006.

_____. *A indigenização da Agenda 21: Reflexão a partir de um caso na Ilha Grande (Angra dos Reis, RJ)*. XXVII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu - MG, 2003.

_____. Tensão no paraíso: Aspectos da intensificação do turismo na Ilha Grande. *Caderno Virtual de Turismo*, vol 1. Rio de Janeiro: IVT/UEFRJ, 2003.

REGO, V. V.B.S. *Mundos em confronto: o desenvolvimento do capitalismo e a educação numa comunidade camponesa*. Dissertação de Mestrado, PUC/RJ, 1988.

_____. *Relato do trabalho do CE José Martins da Costa: Ambiente, cidadania e democracia*. Fórum Mundial de Educação, São Paulo, 2004.

_____. *Algumas reflexões sobre um Conflito na Área de Proteção Ambiental de Macaé de Cima*. II SAPIS. Rio de Janeiro, Programa Eicos/UFRJ, 2006.

_____. et. Al. *Educação, sustentabilidade e recursos hídricos: o trabalho de educação ambiental do CE José Martins da Costa*. VIII Semana do Meio Ambiente – UERJ. Rio de Janeiro, 2007.

_____. *Paraísos perdidos ou preservados? A conquista da cidadania em áreas de proteção ambiental*. Brasília: IV Encontro da ANPPAS, 2008.

_____. Educação, cidadania e recursos hídricos: a participação da Associação de Apoio a Escola do Colégio Estadual José Martins da Costa no Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Macaé e das Ostras. X Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas. Rio de Janeiro, 2008a.

_____. A gestão dos recursos hídricos da Bacia do Rio Macaé(RJ) e a sua rede de monitoramento hidrometeorológico. II Simpósio de Recursos Hídricos do Sul-Sudeste. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2008b.

ROZEMBERG, B. e al. Percepção das condições de trabalho em uma tradicional comunidade agrícola em Boa Esperança, Nova Friburgo, Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 20, n. 4, julho/agosto, 2004.

_____. Conflito entre interesses agrícolas e ambientalistas nas localidades rurais de Nova Friburgo, Rio de Janeiro. In: MINAYO, M.C. de S. e COIMBRA JR, C.E.A. (orgs). *Críticas e Atuantes: ciências sociais e humanas em saúde na América Latina*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.

SAHLINS, M.O “pessimismo sentimental” e a experiência etnográfica: por que a cultura não é um “objeto” em via de extinção(parte I). *Mana 3/2 (Estudos de Antropologia Social)*. Rio de Janeiro: PPGAS/UFRJ/ Contracapa, abril, 1997.

SANTILLI, J. *Socioambientalismo e novos direitos: Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. Brasília: IEB, 2004.

SANTOS, B. S. *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Afrontamento, 2001.

_____. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. *Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SIAINES, M. O meio ambiente e os Direitos do Homem. *Jornal Eco Lumiar*. Nova Friburgo:, novembro de 2007.

SILVA, B. E.M.N. e TRIGO, A. G.M. *Educação Ambiental: Perspectivas e oportunidades para o desenvolvimento sustentável da APA do Sana-Macaé/RJ*. Disponível em: <<http://www.ebape.fgv.br/radma/doc/SMA-017.pdf>>._ Acesso em: 10/07/2007.

SILVA, T.T. *Teorias do currículo: documentos de identidade*. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre: UFRS, ano 8, n.16, jul/dez, 2006.

SOUSA JR, W. C. *Gestão das águas no Brasil: Reflexões, diagnósticos e desafios*. São Paulo: Peirópolis, 2004.

SPERANZA, J.S. *Desenvolvimento local: aproximações entre o Banco Mundial e o debate brasileiro: limites ou possibilidades?* Dissertação de Mestrado. CPDA/UFRRJ, 2005

TRAPICHE, H. Sana desde 1813. *Macaé News*. Macaé. Disponível em: <www.macaenews.com.br/colunistas.php?cat=colunistas>. Acesso em: 10/02/2009.

TAVOLARO, S. B.E. Para além de uma “cidadania à brasileira”: uma consideração crítica da produção sociológica nacional. *Revista Sociologia e Política*. Curitiba: UFPR, v.17, fev., 2009.

VIEIRA,L. e BREDARIOL . *Cidadania e política ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

_____. *Os argonautas da cidadania: A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. *Cidadania e Globalização*. São Paulo: Record, 2002.

VIVA Rio. *Plano de Manejo da APA do Sana*. Rio de Janeiro: Viva Rio/Prefeitura Municipal de Macaé, 2004.

