

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**MESTRADO EM DIREITO AMBIENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Adiel de Sousa Diniz**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E SUSTENTABILIDADE**  
**O caso do Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá**

**Macapá-AP**

**2011**

**ADIEL DE SOUSA DINIZ**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E SUSTENTABILIDADE**

**O caso do Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado de Direito Ambiental e Políticas Públicas da Universidade Federal do Amapá – UNIFAP, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: Meio Ambiente e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Adalberto Carvalho Ribeiro

**MACAPÁ-AP**

**2011**

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

Diniz, Adiel de Sousa.

Participação Popular e Sustentabilidade: o caso do projeto agente ambiental comunitário do Amapá/Adiel de Sousa Diniz; orientador, Prof. Dr. Adalberto Carvalho Ribeiro, 2011.

172 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amapá, Programa de Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas, 2011.

1. Participação Popular. 2. Sustentabilidade. 3. Sociedade Civil. 4. Conflitos Socioambientais. 5. Gestão Ambiental. I. Ribeiro, Adalberto Carvalho. II. Universidade Federal do Amapá, Programa de Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas. III. Título.

CDD- 344.046

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E SUSTENTABILIDADE**  
**O caso do Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá**

**ADIEL DE SOUSA DINIZ**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado de Direito Ambiental e Políticas Públicas da Universidade Federal do Amapá – UNIFAP, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: Meio Ambiente e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Adalberto Carvalho Ribeiro

Banca Examinadora

---

Presidente: Orientador: Prof. Dr. Adalberto Carvalho Ribeiro – PPGDAPP/UNIFAP

---

Membro: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Daguiete Maria Chaves Brito – PPGDAPP/UNIFAP

---

Membro: Prof. Dr. José Alberto Tostes – MINTEG/UNIFAP

---

Membro: Prof. Dr. Alaan Ubaiara Brito – UNIFAP

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**MACAPÁ-AP**  
**2011**

Dedico esta dissertação a minha esposa e filhos, que me motivaram do início ao fim a nunca desistir.

Dedico também aos meus pais, que são um grande exemplo de amor ao conhecimento.

Dedico ao meu orientador, Dr. Adalberto Carvalho Ribeiro, muito mais que um professor, um bom amigo.

Dedico, por fim, a minha equipe de pesquisa, por sua valiosa colaboração.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao supremo Deus, que é a fonte da vida, da sabedoria e de todas as maravilhas da natureza que a tantos inspiram.

Aos queridos familiares, que nos momentos mais árduos de nossa caminhada souberam compreender a importância deste trabalho.

Aos colegas da universidade, pelo carinho, encorajamento e colaboração nos momentos necessários.

Ao Professor Adalberto Carvalho Ribeiro, que com sua extrema lucidez conduziu até o final os trabalhos de orientação, nunca deixando de acreditar no êxito da pesquisa, e aos demais professores do Curso de Mestrado.

A estimadíssima Neura e demais servidores do PPGDAPP, por sua inestimável colaboração.

Ao Professor Raul José de Galaad Oliveira, o qual, além de sua contribuição como docente e Coordenador do Mestrado, revelou-se um grande amigo.

Aos técnicos e servidores da Sema, sempre prestativos com as informações, e aos componentes da nossa equipe de pesquisa, pelo grande trabalho que realizaram dentro da APA.

E, finalmente, aos amigos que tivemos o prazer de conhecer na APA da Fazendinha, cujas lutas se tornaram também o nosso ideal de vida.

*“[...] A qualidade da participação se eleva quando as pessoas aprendem a conhecer sua realidade. [...] A qualidade da participação aumenta quando as pessoas aprendem a manejar conflitos; [...]”*

Juan E. Diaz Bordenave

## RESUMO

Este trabalho apresenta os resultados da pesquisa sobre “Sustentabilidade e Participação Popular no Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá na APA da Fazendinha - PROJAACAP. Este projeto foi concebido pelo Governo do Amapá com propósito de envolver moradores em atividades de educação ambiental e fiscalização. O objetivo geral do estudo é a compreensão das dificuldades e desafios inerentes a processos participativos. Ele suscita quais dificuldades e desafios para a participação popular se verificam em projetos ambientais comunitários e como tais obstáculos se manifestaram na execução do PROJAACAP na APA da Fazendinha. Baseado na abordagem dialética, discute a percepção oficial da problemática, diante da realidade empírica observada. A pesquisa envolveu os principais atores sociais ligados a APA, como moradores, agentes ambientais comunitários, lideranças locais e técnicos do Órgão Ambiental Estadual. A constatação da realidade conflitiva local e do seu efeito desestruturante sobre a dinâmica participativa dos moradores confirmou a hipótese defendida, mas também revelou resultados positivos que recomendam a manutenção e a reformulação do PROJAACAP, com estratégias participativas comprometidas com a valorização das esferas participativas, de uma educação ambiental coerente e a efetivação de uma participação substancial dos moradores, mediante implementação de políticas públicas estruturantes.

Palavras-chave: Sustentabilidade, Participação Popular, Sociedade Civil, Conflitos Socioambientais, Gestão Ambiental.

## **ABSTRACT**

This paper presents the results of research on "Sustainability and Public Participation in Environmental Design Agent Community of Amapá in APA Fazendinha - PROJAACAP. This project was conceived by the government of Amapá with intention to involve residents in environmental education activities and supervision. The overall objective of the study is to understand the difficulties and challenges inherent in participatory processes. He raises what difficulties and challenges for public participation occur in community environmental projects and how such obstacles were manifested in the implementation of the APA PROJAACAP Fazendinha. Based on a dialectical approach, discusses the official awareness of the problem, given the observed empirical reality. The research involved the main social actors linked to the APA, as residents, staff environmental community, local leaders and technicians from the State Environmental Agency. The observation of reality conflicting local and destructuring effect on the dynamics of participatory residents confirmed the hypothesis defended but also showed positive results that recommend maintenance and overhaul of PROJAACAP with participatory approaches committed to the enhancement of participatory spheres of education coherent environmental and realization of a substantial participation of residents, through implementation of structural policies.

**Keywords:** Sustainability, Popular Participation, Civil Society, Environmental Conflict, Environmental.

## **LISTA DE SIGLAS**

**APA** – Área de Proteção Ambiental

**CAESA** – Companhia de Água do Estado do Amapá

**COOPERCAF** – Cooperativa dos Camaroeiros do Igarapé da Fortaleza

**COEMA** – Conselho Estadual de Meio Ambiente

**GEA** – Governo do Estado do Amapá

**PDDUAM** – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental

**PROJAACAP** – Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá

**REBIO** – Reserva Biológica

**SEMA** – Secretaria de Estado do Meio Ambiente

**SNUC** – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da APA da Fazendinha	15
Figura 2 – Graus de Controle de Decisão de Dias Bordenave	58
Figura 3 – Níveis de Participação de Dias Bordenave	60
Figura 4 – Processo de Cooperação Social concebido por Souza	62
Figura 5 – Fazendinha de Dentro e Fazendinha de Fora	80
Figura 6 – Macrozoenamento Urbano de Macapá	82
Figura 7 – Principais Núcleos Populacionais do Distrito da Fazendinha	82
Figura 8 – Mapa do Perímetro Urbano de Macapá	84
Figura 9 – Redução do Espaço Territorial da APA da Fazendinha	86
Figura 10 – Fotografia da Árvore-mulher, no centro da APA	87
Figura 11 – Armadilha para mucura, no centro da APA	87
Figura 12 – Palafita no interior da APA, às margens do rio Amazonas	88
Figura 13 – Fotografia de palafita às margens do Igarapé Paxicú	88
Figura 14 – Duna de areia no interior da APA	89
Figura 15 – Pontes de Madeira no interior da APA da Fazendinha	89
Figura 16 - Trecho da ponte Beira Rio, em madeira, com risco de Desabamento	90
Figura 17 – Embarcações atracadas às Palafitas, no Igarapé da Fortaleza	90
Figura 18 – Balneário da Fazendinha, com plena infra-estrutura Urbana	91
Figura 19 – Banheiro da Escola Municipal no entorno da APA	91
Figura 20 - Núcleos Residenciais na APA da Fazendinha	92
Figura 21 – Açazeiros no interior da APA	92
Figura 22 – Residência no Interior da APA e instrumentos de Pesca	94
Figura 23 – Evolução das Ocupações Humanas na APA	96
Figura 24 – Índice da População da APA por Anos de Residência	96
Figura 25 – Índice da População da APA por origem	97
Figura 26 – Índice da População da APA por Gênero	97
Figura 27 – Índices Sócio-econômicos dos Moradores da APA	98

Figura 28 – Índices de Participação em Ações Comunitárias	101
Figura 29 – Idéia Central que orienta as Unidades de Uso Sustentável	105
Figura 30 – Elementos Caracterizadores do PROJAACAP	108
Figura 31 – Agentes Ambientais Comunitários	109
Figura 32 – Lixo Jogado em Igarapé da APA da Fazendinha	114
Figura 33 – Opinião dos Moradores sobre Aumento ou Diminuição dos Problemas da APA da Fazendinha	114
Figura 34 – Agente Ambiental Nerivan C. Conceição, no Interior da APA	121
Figura 35 – índice de conhecimento sobre o PROJAACAP pelos moradores	125
Figura 36 – Índices de Participação em Associações Cívicas	149

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b>	14
<b>1</b>	<b>ASPECTOS METODOLOGICOS</b>	19
<b>2</b>	<b>PARÂMETROS CONCEITUAIS PARA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DA SUSTENTABILIDADE</b>	26
2.1	SOCIEDADE CIVIL	26
2.2	PARTICIPAÇÃO POPULAR	38
2.2.1	CONCEITOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR	39
2.2.2	ASPECTO HISTÓRICO	40
2.2.3	ASPECTO JURÍDICO	44
2.2.4	A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA LEGISLAÇÃO AMAPAENSE	49
2.2.5	PRINCIPAIS INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS DO DIREITO BRASILEIRO	54
2.2.6	TIPOS DE PARTICIPAÇÃO	54
2.2.7	DIFICULDADES PARA A PARTICIPAÇÃO	62
2.3	SUSTENTABILIDADE	66
2.3.1	ANTECEDENTES HISTÓRICOS	66
2.3.2	CONCEPÇÃO DE SUSTENTABILIDADE	70
2.4	CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS	73
2.5	GESTÃO AMBIENTAL	75

<b>3</b>	<b>PROJETO AGENTE AMBIENTAL COMUNITÁRIO DO AMAPÁ NA APA DA FAZENDINHA: ESPAÇOS, CONCEITOS E FATOS</b>	<b>79</b>
3.1	CARACTERIZAÇÃO MULTIDISCIPLINAR DA AREA DE ESTUDO	79
3.1.1	CARACTERIZAÇÃO DO DISTRITO DA FAZENDINHA	79
3.1.2	UM HISTÓRICO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NA ESTRADA DA FAZENDINHA	84
3.1.3	CARACTERIZAÇÃO DA APA DA FAZENDINHA	86
3.1.4	CARACTERIZAÇÃO DA APA DA FAZENDINHA COMO UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	102
3.2	PROJAACAP: FORMALISMOS, PARTICIPAÇÃO E SUSTENTABILIDADE	106
3.2.1	DIFICULDADES E DESAFIOS PARA A EXECUÇÃO DO PROJAACAP NA APA DA FAZENDINHA	112
3.2.1.1	OBJETIVOS DO PROJAACAP E RESULTADOS OBSERVADOS	112
3.2.1.2	DIFICULDADES PARA A EXECUÇÃO DO PROJAACAP: DISCURSO OFICIAL E PERCEÇÃO DOS MORADORES	116
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DIALETICA: DISCURSOS E REALIDADES</b>	<b>129</b>
4.1	PERCEÇÃO OFICIAL E SUSTENTABILIDADE	129
4.2	PERCEÇÃO OFICIAL E PROPOSTA PARTICIPATIVA	130
4.3	O DISCURSO DA SUSTENTABILIDADE E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA PERSPECTIVA DA VIDA REAL	132

4.3.1	A REALIDADE DESESTRUTURANTE E A FRAGILIDADE DOS LAÇOS COMUNITÁRIOS	132
4.3.2	FRAGILIZAÇÃO DOS LAÇOS COMUNITÁRIOS	133
4.3.3	POLÍTICA PÚBLICA DESESTRUTURANTE, ESTRUTURANTE E ORDENADORA	134
4.3.4	REALIDADE ESTRUTURAL E SUSTENTABILIDADE	135
4.3.4.1	CONFLITO POLÍTICO-IDEOLÓGICO	135
4.3.4.2	CONFLITO SÓCIO-ECONÔMICO	138
4.3.4.3	CONFLITO POLÍTICO-CULTURAL	141
4.3.4.4	CONFLITO POLÍTICO-GERENCIAL	143
4.3.4.5	CONFLITO POLÍTICO-INSTITUCIONAL	149
4.4	SUSTENTABILIDADE E PERCEPÇÃO	151
4.5	PROPOSTA E PRÁTICA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL	152
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	154
	<b>REFERÊNCIAS</b>	158
	<b>APÊNDICES</b>	168

## INTRODUÇÃO

Inspirado na rara paisagem formada pelos ventos da abertura política que visitaram o Brasil, nos idos dos anos 1970, os movimentos sociais de contestação fervilhando, vagas do movimento ambientalista forjando novas concepções, na tentativa de consolidar o discurso do desenvolvimento sustentável, o constituinte recepcionou da antiga lei 6.938/81 as normas básicas que regiam o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), transportando-as ao artigo 225 da Constituição Federal.

O sistema se despiu da velha roupagem republicana, de um centralismo escancarado, para revestir-se dos princípios que regem a democracia pós-constituinte, caracterizada por um centralismo menos afoito, mas cooptador, transformista, legitimador, aberto às investidas dos cidadãos, mas contido de variadas formas pelas barreiras políticas. Este é o berço de toda política pública ambiental brasileira. Uma democracia construída na base de uma república que ainda glorifica a sua faceta representativa. É nesse contexto que surgiram novos espaços participativos relacionados ao discurso da democracia participativa.

No caput do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, foi estabelecido o princípio ambiental da participação, como uma extensão do princípio democrático em que se funda a Nova República Federativa Brasileira. O princípio da participação foi erigido como direito e dever, simultaneamente. Como direito, garante o amplo acesso às informações ambientais, aos processos deliberativos em matéria ambiental e aos bens ambientais que proporcionem uma sadia qualidade de vida. Como dever reclama de todos os cidadãos o empenho no sentido de promover ou apoiar as ações que objetivem alcançar uma sadia qualidade de vida.

O Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá (PROJAACAP) foi concebido sob o manto do princípio constitucional da participação. Constituiu-se como uma política pública com a pretensão de envolver pessoas segundo estratégias e metodologias típicas da democracia participativa.

Outra dimensão se fundiu ao eixo normativo renovador. A dimensão da sustentabilidade. Com este propósito, o constituinte inseriu nos dispositivos que compõem o artigo 225 da Constituição Federal diversos princípios e normas que exigem medidas administrativas e normativas voltadas para a garantia de proteção ambiental a espaços dotados de atributos especiais. Foram então concebidos os principais instrumentos da Política

Nacional do Meio Ambiente, que são os *Espaços Territoriais Especialmente Protegidos* e o *Zoneamento Ambiental*.

Foi editada posteriormente a lei 9.985 de 18 de julho de 2000, regulamentando o artigo 225 da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Tal normatividade se reproduziu no Estado do Amapá com a edição da lei 165, de 18 de agosto de 1994 (AMAPÁ, 1994a), que criou o Sistema Estadual de Meio Ambiente (SIEMA), e da legislação que a esta se seguiu. Nesta conjuntura e neste encadeamento histórico é que o Estado do Amapá foi instituindo o seu sistema de unidades de conservação.

Atualmente o Amapá possui cinco unidades de conservação sob sua gestão, distribuídas em seu espaço territorial, desafiando o Poder Público diante de suas limitações operacionais, a criar políticas públicas orientadas pelo princípio da participação. Por este motivo é que foram criadas diversas políticas públicas ambientais pelo órgão estadual ambiental, restando saber se essas políticas foram devidamente fundamentadas com o propósito de envolver as populações de cada localidade tanto no dever de apoio as ações de proteção ambiental, quanto no sentido de assegurar-lhes políticas públicas que viabilizem uma sadia qualidade de vida.

No Distrito da Fazendinha, a história da preservação ambiental remonta à criação em 1974 do *Parque Florestal do Amapá*, convertido em 1984 para *Reserva Biológica (REBIO)*. Em 2004, através da Lei 873, de 31 de dezembro de 2004 (AMAPÁ, 2004a), a REBIO da Fazendinha foi convertida em *Área de Proteção Ambiental (APA)*, denominada de APA da Fazendinha.

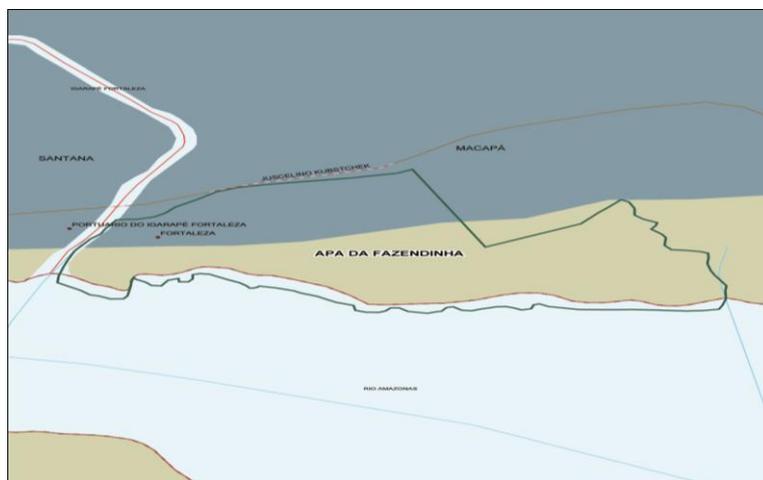


Figura 01 – Mapa da APA da Fazendinha  
Fonte: AMAPÁ, 2008a

O PROJAACAP foi concebido e aprovado como resposta aos dilemas relacionados às limitações operacionais do aparelho estatal na fiscalização das unidades de conservação geridas pelo Estado do Amapá. Ele foi criado há alguns dias antes da conversão da REBIO da Fazendinha em APA.

Surgiu por conta disso a idéia de estudar o PROJAACAP visualizando a questão da participação e da sustentabilidade, questionando o seu caráter participativo, daí por que se chegou ao tema *Participação Popular e Sustentabilidade: O Caso do Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá na Área de Proteção Ambiental da Fazendinha*.

A finalidade deste trabalho é apresentar os resultados da investigação sobre a dimensão participativa deste projeto, no pleno sentido anteriormente aludido, tomando como referência principal na avaliação dessa política pública as idéias de Diaz Bordenave (1994) e de Souza (2008) sobre participação. Assim, a palavra participação foi empregada neste trabalho no pleno sentido atribuído pelos referidos autores, significando tanto o aspecto procedimental quanto o aspecto substancial ou material.

A questão da sustentabilidade foi analisada à luz das concepções propugnadas por autores como Sachs (2002), Furriela (2002), Santilli (2005), Guilherme (2007) e Meneses (2005), trilhando o caminho da concepção socioambientalista.

Além das categorias básicas perceptíveis expressamente no tema, outras categorias serão também analisadas, que são sociedade civil, conflitos socioambientais e gestão ambiental.

A perspectiva que vai orientar essa abordagem será a perspectiva gramsciana, com aplicação de suas concepções numa clara adesão a sua peculiar vertente marxista, o que, a propósito, orientou a definição da hipótese.

O objetivo geral do estudo, por conseguinte, é *a compreensão das dificuldades e desafios inerentes a processos participativos*. Os objetivos específicos são, num primeiro plano, *a compreensão das dificuldades e desafios que se revelam na participação popular de projetos comunitários que envolvam questão de sustentabilidade*, e, num segundo plano, *a compreensão das dificuldades e desafios se revelam para a execução do PROJAACAP na APA da Fazendinha*.

O questionamento norteador foi construído com base na realidade observada na pesquisa exploratória, e assim se expressa: *Quais as dificuldades e desafios se revelam na participação popular de projetos comunitários que envolvam questões de sustentabilidade e como eles se revelam na execução do PROJAACAP na APA da Fazendinha?*

Visualizando a sociedade civil a partir de sua realidade conflitiva, a resposta provisória ou hipótese relativa à problemática suscitada foi propugnada nos seguintes termos: *As dificuldades e desafios para a execução do PROJAACAP na APA da Fazendinha consistem em que suas estratégias e metodologias participativas não se adequaram à realidade conflitiva da APA da Fazendinha e à necessidade de fortalecer os pressupostos de acesso a participação popular.*

A expressão *pressupostos de acesso à participação popular* refere-se ao trabalho educativo de capacitação ambiental das lideranças locais, que concentram normalmente uma ampla representatividade comunitária, constituindo verdadeiras esferas participativas locais ou de micro-participação, e de formação da população infantil, que constitui o agente impactante de amanhã.

Optou-se por trabalhar numa plataforma de antagonismos ou conflitos porque a própria natureza de uma Área de Proteção Ambiental insere o elemento antrópico como inexorável nessa análise, sendo que este se constitui na própria razão de ser para a criação desta modalidade de proteção ambiental e o fator determinante para as barreiras e vicissitudes que dificultam e desafiam os processos participativos.

Por razões semelhantes, os estudos se desenvolveram através de uma abordagem dialética, indispensável para a compreensão de uma realidade conflitiva, buscando captar e explicar o discurso oficial sobre as dificuldades e desafios para a execução do PROJAACAP na APA da Fazendinha, em contraposição à percepção dos moradores e à realidade observada. Esta metodologia se refletiu, por exemplo, na visualização do Distrito da Fazendinha e da APA, através da exposição dos contrastes e contradições observados nessas localidades. Ao fim de tudo, a construção de uma proposta sintética, apontando para um caminho que associe de forma mais adequada às diferentes percepções.

O trabalho foi dividido em quatro capítulos. No primeiro, preocupou-se em justificar e detalhar os aspectos metodológicos da pesquisa, mostrando a importância de opor a realidade retratada a partir de um projeto formal à outra baseada na percepção de um projeto real. No

segundo, expõem-se as concepções teóricas a respeito das categorias de estudo selecionadas, com a finalidade de estabelecer parâmetros para a análise crítica da dimensão empírica. No terceiro, trata-se da caracterização multidisciplinar da área de estudo, mediante descrição do Distrito da Fazendinha, da APA da Fazendinha, da realidade dos moradores, realçando seus aspectos jurídicos, culturais, históricos, sócio-econômicos e políticos, bem como da caracterização do PROJAACAP, com base na percepção dos principais atores sociais nele envolvidos. No último capítulo, cuida-se de uma análise crítica e dialética sobre as diferentes percepções da APA da Fazendinha, sobre as dificuldades do PROJAACAP, sobre a dinâmica participativa dos moradores e sua relação com a realidade conflitiva da localidade.

Nas considerações finais do trabalho, a revelação dos aspectos positivos e negativos do PROJAACAP, com a conseqüente proposição de importantes critérios para superação de suas dificuldades e desafios.

## 1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

No processo de investigação foi aplicado o método dialético (SEVERINO, 2007) na busca incessante de confrontação entre a APA da Fazendinha e uma Política Pública Ambiental formal de um lado, baseada, sobretudo, em processos discursivos, e de outro a realidade vivenciada pelos moradores da localidade, à luz do quadro referencial privilegiado, num processo de observação do espaço e do projeto real. A conclusão dos trabalhos corresponde à síntese resultante desse processo, com a finalidade de subsidiar posturas mais adequadas por parte dos gestores públicos e técnicos da área ambiental.

O tipo de pesquisa aplicado foi o estudo de caso, numa análise qualitativa da sustentabilidade e participação popular no contexto do PROJAACAP na APA da Fazendinha.

A bibliografia selecionada reflete o caráter triangular a que se refere Lima (2008), privilegiando autores de linha marxista, como Gramsci, Diaz Bordenave, Souza, além de outros que preconizam a ampliação da democracia participativa e do socioambientalismo, como Furriela (2002), Guilherme (2007), Peres (2009), Bobbio (2003), Teixeira (2009), Meneses (2005), Santilli (2005) e Sachs (2002).

Quanto à pesquisa documental, houve muita dificuldade de acesso aos documentos da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA). Um dos motivos é que havia um grande acervo não digitalizado e não sistematizado, impossibilitando a obtenção de cópias ou até mesmo do exame direto. Outro motivo é que o prédio da Secretaria ficou por uns tempos em reforma, dificultando ainda mais o acesso às informações. Na base construída pela SEMA na APA da Fazendinha, também não havia documentação disponível a respeito do PROJAACAP e nem da APA da Fazendinha.

Uma parte da documentação sobre o PROJAACAP e que consistiu basicamente do texto do Projeto Piloto, mais alguns documentos históricos e técnicos sobre a REBIO da Fazendinha, foram obtidos logo no início dos trabalhos. Entretanto, outros documentos contendo resultados de pesquisas sobre o Igarapé da Fortaleza e sobre a execução do PROJAACAP foram disponibilizados mais recentemente.

O histórico sobre a Fazendinha de Dentro e a Fazendinha de Fora foi obtido na Biblioteca Municipal de Macapá.

A triangulação se processou mediante articulação de diversificadas concepções teóricas sobre sociedade civil, participação, sustentabilidade, conflito socioambiental e gestão ambiental, e de diferentes fontes de dados, com o propósito de obter uma compreensão mais profunda e ampla da temática.

Realizou-se uma análise diversificada do tema e de sua problemática, focalizando múltiplas dimensões do processo participativo, ou seja, as dimensões procedimental, substancial ou material, institucional, associativa, político-ideológica, histórica, geográfica e cultural.

Em observação direta extensiva houve aplicação de formulário em todas as residências da APA com a finalidade de obter inicialmente informações recentes sobre a população residente na área do Igarapé Paxicu, Balneário do Acará e às margens do Igarapé da Fortaleza e Rio Amazonas.

Tratou-se, portanto, de uma coleta de dados quantitativos com objetivo de determinar o total da população da APA, verificar o total de ocupações e a questão dos índices de analfabetismo e de desemprego. Com relação aos moradores do interior da APA, segundo um agente ambiental comunitário, existem na localidade quatro residências. Houve uma tentativa de abordagem desses moradores, porém se encontravam ausentes no momento da visita.

O questionário foi aplicado mediante utilização de amostragem probabilística, levando em conta o total de residências observadas, ou seja, 243 residências nas localidades visitadas. Portanto, houve seleção aleatória de 25 residências. Foram aplicadas duas seleções aleatórias. Uma nas áreas do Paxicú e do Balneário do Acará, e outra na áreas do Igarapé da Fortaleza, da Margem do Rio Amazonas e da Margem da Rodovia JK, de modo que todas as localidades da APA se fizessem representar na pesquisa de campo.

As categorias focalizadas no questionário objetivaram a coleta de dados, sobretudo, a respeito da opinião sobre os problemas ambientais da APA, problemas sócio-econômicos dos seus moradores, o nível de conhecimento e participação dos destes quanto às ações do PROJAACAP, os diversos conflitos da localidade, a dinâmica participativa dos moradores e a sua avaliação das atividades dos agentes ambientais comunitários.

Em observação direta intensiva, aplicou-se instrumento de entrevista semi-estruturada, conforme modelo ao final do trabalho, procurando abranger importantes lideranças locais,

técnicos da SEMA, professores das escolas localizadas no entorno da APA e os agentes ambientais comunitários.

No caso das lideranças locais, não houve um critério de quantidade para seleção dos entrevistados. O objetivo era entrevistar todas as lideranças comunitárias da APA, mas só foram entrevistados os líderes que estavam na localidade nos momentos da visita. Assim, entrevistou-se um dos líderes eclesiásticos, o presidente de uma cooperativa de pesca localizada no entorno da APA, o ex-presidente e o atual presidente do Instituto Cumaús e uma das componentes da liderança da Associação de Mulheres do Igarapé da Fortaleza, que também externou suas avaliações na qualidade de agente ambiental comunitária.

Com relação aos agentes ambientais comunitários, dos trinta e dois credenciados para atuar na APA, aplicou-se a entrevista aos primeiros quatro agentes encontrados, levando em consideração que uma parte deles não mais reside na localidade.

Representando as escolas da rede pública, localizadas no entorno da APA, foram entrevistadas duas professoras, uma ligada à rede estadual de ensino e outra vinculada à rede municipal, indicadas pelos próprios colegas.

Houve também aplicação de entrevista a dois técnicos da SEMA, um deles o atual Gerente do Núcleo de Educação Ambiental da SEMA, que foi um dos idealizadores do PROJAACAP, e o outro o Chefe da APA da Fazendinha.

As perguntas formuladas para entrevista foram construídas visando basicamente a percepção da opinião e da avaliação dos entrevistados acerca das dificuldades para a participação popular na APA da Fazendinha, especialmente no contexto das ações do PROJAACAP. Outra preocupação foi também conhecer a opinião dos entrevistados sobre os problemas ambientais e sócio-econômicos, os conflitos visualizados na localidade, assim como os fatores que influíram sobre a dinâmica participativa dos moradores.

Outro aspecto observado nas entrevistas diz respeito à participação das representatividades coletivas locais nas ações do PROJAACAP, buscando compreender sua opinião sobre os métodos participativos utilizados no projeto e sobre a atuação dos agentes ambientais comunitários.

O que preponderou no plano de observação foi a compreensão das dificuldades e desafios para a participação dos moradores no PROJAACAP. Assim, os conflitos e paradoxos

observados nos discursos dos moradores e dos responsáveis pela gestão do referido projeto foram analisados como possíveis fatores que dificultaram o alcance dos objetivos da política pública.

O ambiente geográfico-histórico foi descortinado no sentido de desvendar uma Fazendinha desconhecida (DIOCESE, 1989), ainda não suficientemente retratada nos estudos feitos sobre a APA, retroagindo para compreender as raízes históricas da participação, o processo migratório na localidade, e é justamente nessa perspectiva de um desvendamento da diversidade migratória existente na APA, que este aspecto será abordado.

. Os aspectos físicos e bióticos foram observados a partir de uma visão sociológica do conflito (DIAZ BORDENAVE, 1994; ALONSO; COSTA, 2000; ALCÂNTARA JUNIOR, 2005; ALIROL, 2004), considerando especialmente os problemas ambientais que afetam os recursos hídricos do Igarapé da Fortaleza, com destaque a um dos mais importantes fatores de poluição das águas na localidade que é a questão do saneamento básico na APA da Fazendinha.

A participação é a questão central da pesquisa. A participação, como anteriormente explicitado, foi analisada sob uma perspectiva procedimental e substancial, relacionando todos os processos sociais participativos à questão da dignidade das pessoas, dos seus problemas materiais vitais, ao problema da injustiça na distribuição dos bens e serviços públicos, que têm a ver com as suas estratégias de sobrevivência.

Nessa linha de raciocínio, a pesquisa se preocupou em verificar no contexto da APA a presença de uma lógica que busca conservar os recursos naturais para servir os interesses do capitalismo industrial, na esquemática dicotomia denunciada por Sachs (2002) entre Norte e Sul, na separação entre natureza e homem, como se a natureza devesse ser conservada ao ponto de ignorar os interesses das populações locais, a bem dos interesses econômicos prevalecentes.

No aspecto institucional, foi analisada a realidade conflitiva entre as esferas participativas construídas pelos moradores da APA e o Poder Público, em razão de sua exclusão dos processos deliberativos que são do interesse da unidade de conservação e dos moradores. Procurou-se confrontar o discurso oficial acerca do desinteresse participativo das entidades civis organizadas com o discurso das lideranças locais, sob a inspiração da idéia sobre políticas públicas de desenvolvimento institucional (MENESES, 2005).

Houve também análise dos conflitos existentes entre os próprios representantes das instituições públicas, e de que forma isso afetou o processo participativo no contexto do PROJAACAP e da APA da Fazendinha .

No contexto urbanístico focalizou os conflitos suscitados pela absoluta ausência de infra-estrutura urbana na APA da Fazendinha e os paradoxos visualizados nesse contexto, ligados ao processo discriminatório observado na gestão dos recursos públicos e políticas destinados a área urbanizada do Distrito da Fazendinha.

Neste aspecto, fez-se uma intercessão com a problemática político-ideológica, sócio-econômica, e sua interpretação na perspectiva da participação substancial (DIAZ BORDENAVE, 1994), relacionando a questão fundiária, o desemprego e o processo de contra-migração na APA da Fazendinha.

É uma dimensão diretamente vinculada ao conceito chave deste trabalho, ou seja, a ampliação do significado de participação, e que também se posiciona no cerne da concepção socioambientalista.

Procurou-se focalizar não tanto as categorias ou indicadores dessa problemática, mas discutir a ausência na APA de políticas públicas voltadas para a redução do desemprego, da melhoria do ambiente urbano e da renda familiar, considerando a realidade observada na pesquisa de campo.

Compreende-se que a concretização ou não da participação em sua dimensão substancial reflete nos processos participativos propugnados nas políticas públicas, razão pela qual a participação deve ser considerada no contexto dessa relação.

O ambiente antrópico da APA da Fazendinha não se restringe aos seus moradores. Dele fazem parte inclusive todos os atores sociais que tomaram parte, influíram e/ou continuam influenciando em sua realidade, mediante os condicionamentos político-ideológicos e interesses exógenos *entranhados* nas políticas públicas. Um condicionamento importante é o caráter etnocentrista que caracteriza a lógica capitalista, e que estende raízes históricas na injusta configuração da realidade urbana (BONETI, 2006).

Focalizado nisso é que foram analisados e interpretados os mais importantes documentos que versam sobre a APA da Fazendinha e sobre o PROJAACAP.

A análise dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que tratam a respeito do SNUC foram abordados sob a perspectiva do princípio ambiental da participação.

A caracterização do PROJAACAP seguiu o caminho anteriormente delineado. Além dos aspectos conceituais verificados no texto que define os seus elementos característicos, outras dimensões foram observadas.

A análise se fundamentou no texto do projeto piloto disponibilizado pela SEMA. Respeitadas as peculiaridades locais de cada unidade de conservação, atinentes ao seu meio físico, biótico e antrópico, o mesmo projeto foi aplicado em todas as demais localidades onde foi implantado.

Do ponto de vista histórico, foram considerados aspectos sócio-políticos mediante confrontação de sua definição pelos setores burocráticos do Poder Público, presentes nos documentos e normas que tratam sobre o projeto e sobre a APA da Fazendinha e a realidade pertinente ao nível de participação nos procedimentos preparatórios e deliberativos de sua criação.

Os aspectos conceituais foram aqueles inseridos no projeto-piloto, os quais foram desenvolvidos como apresentação de um *Projeto Formal*, a ser confrontado pela abordagem crítica do presente estudo, que tem a pretensão de evidenciar o *Projeto Real*, na busca da síntese final do processo dialético.

Sob o olhar de Boneti (2006), de Souza (2008), de Sachs (2002), Diaz Bordenave (1994) e outros autores que compõem o quadro referencial da pesquisa, identificaram-se os fundamentos político-ideológicos que inspiram a concepção de participação do PROJAACAP.

A análise do aspecto metodológico do projeto identificou a sua concepção de participação popular, e o caráter de suas metodologias participativas, com base no quadro referencial da pesquisa. Similarmente, avaliou-se a proposta participativa do PROJAACAP em relação aos coletivos da unidade de conservação, a posição dessas representatividades no *Projeto Formal*.

Levou-se em consideração no aspecto cultural a intrigante posição dos analfabetos na definição do projeto, e de que forma a política pública os inseriu nesse contexto.

No campo jurídico, foram analisados alguns pontos controvertidos observados na legislação instituidora, relacionadas ao papel dos agentes ambientais comunitários e a questões sobre participação popular.

O estudo do projeto no contexto da APA focalizou os aspectos gerenciais e executivos revelados na documentação da SEMA e na pesquisa de campo, na perspectiva da problemática suscitada.

No que respeita a percepção das dificuldades para a execução do PROJAACAP na APA da Fazendinha, buscou-se através das entrevistas junto aos técnicos da SEMA, junto aos moradores e agentes ambientais comunitários a compreensão dos discursos de cada segmento sobre essas dificuldades, com a finalidade de fazer uma análise e confrontá-los.

## **2 PARÂMETROS CONCEITUAIS PARA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DA SUSTENTABILIDADE**

Sustentabilidade, participação e sociedade civil são conceitos por natureza profundamente ligados entre si e cuja compreensão é absolutamente indispensável para o desenvolvimento do tema proposto. Outros conceitos também importantes para a compreensão da matéria serão abordados, como gestão ambiental e conflitos socioambientais.

Neste capítulo serão analisados os conceitos de alguns autores sobre as categorias supracitadas, fixando parâmetros para avaliação das dificuldades e desafios do processo participativo numa política pública comunitária voltada para a questão da sustentabilidade.

Ao referir-se à política pública, este trabalho estará se apropriando do conceito de Boneti (2006), correspondendo à idéia de uma intervenção do Estado no sistema social, através de uma ação previamente construída, executada e avaliada com o envolvimento direto dos principais atores sociais interessados, no contexto de uma correlação de forças.

### **2.1 SOCIEDADE CIVIL**

Um dos fatores que afetam profundamente as ações daqueles que controlam o aparelho do Estado é a idéia que possuem sobre sociedade civil. Este conceito permeia as políticas públicas, determinando seus contornos e limitações, inclusive repercutindo sobre o modo de sua construção, se de forma vertical ou de forma horizontal.

É importante trazer essa discussão para a realidade inicialmente verificada e que diz respeito a evidentes sinalizações que indicam o insucesso dos processos participativos previstos no PROJAACAP na APA da Fazendinha. A explicação para os problemas da APA e para estes insucessos deve ser procurada na compreensão do conceito de sociedade civil que se encaixa na moldura da política pública implantada pelo Governo do Estado do Amapá (GEA).

Para tanto, serão descortinadas as idéias de alguns autores sobre sociedade civil, fixando algumas perspectivas teóricas que contribuirão para a análise do tema, iniciando pelos autores clássicos.

Para Hobbes (apud RIBEIRO, 2008), no Estado de Natureza não existe sociedade civil, mas só guerra e a impunidade geral contra a violência, pois o homem é essencialmente mau. A sociedade surge em razão de um contrato, uma convenção, um pacto, um acordo de vontades. De acordo com esta concepção, a sociedade civil é totalmente passiva, submissa, pois ao conceber que o homem é, por natureza, mau e que deve se submeter ao Estado, na qualidade de poder soberano, a ditadura se estabelece como o melhor modelo a ser adotado.

Hobbes (apud RIBEIRO, 2008) defende um Estado absolutista, sem divisão dos poderes estatais. Rejeita, portanto, a democracia, pois esta conduz a desuniões e formação de partidos, fragilizando o Poder Legislativo, configurando-se nessa perspectiva, uma despolitização da sociedade, uma sociedade despolitizada, alijada dos processos políticos.

Nesse prisma, a sociedade civil é um conjunto de indivíduos essencialmente maus que deve submissão ao Estado, em nome da ordem social. Nessa condição, ela é incapaz de elaboração da política do Estado, devendo ser excluída de qualquer espaço para o exercício da democracia.

Cittadino diz que o estado de natureza de Hobbes é um estado de anarquia de significados, onde prevalece a razão subjetiva de cada pessoa, cabendo ao Estado a intervenção sobre o juízo privado e sobre o estado de subjetividade.

Analisando o pensamento de Hobbes, ele afirma o seguinte:

uma vez que a ordem política implica um sistema de comunicação comum. [...] A fascinação pelo Um, portanto, mais uma vez rompe a possibilidade de pensarmos a política como um espaço de expressão de conflitos resultantes de diferenciadas elaborações intersubjetivas de sentidos de ordem. [...] O mistério da obediência ao poder, a fascinação pelo nome UM, a ordem social que não consegue ignorar a servidão voluntária, a inelutabilidade da ordem, a impossibilidade do conflito e a inexorabilidade do consenso, eis temas que evocam o problema nietzscheano do Estado, como órgão capaz de colocar as individualidades corporais num lugar hierarquicamente delimitado, de modo a se tornarem inatuantes. (CITTADINO, 1986, p. 182)

Arend e Lefort argumentam

Com efeito, o resultado da pretensão de controle total do indivíduo e da integração harmônica da vida social – que responde a uma necessidade de ordem – traduz-se na incapacidade de pensar a política como espaço público e prática da comunicação normativa. (AREND e LEFORT apud CITTADINO, 1986, p. 181)

Brunner e Lechner, com rara perceptividade concluem que:

Se cabe ao Estado, como resultado da manutenção da dimensão-ordem, decidir ‘desde cima’, a política torna-se propriedade sua, na medida em que ocorre uma despolitização da ordem social e uma dessocialização da ordem política. (BRUNNER e LECHNER apud CITTADINO, 1986, p. 182)

Oportuno ressaltar, com base nessas afirmativas, que mesmo no âmbito de um modelo formal de Estado Democrático, muitas vezes, no plano material, reminiscências dessa concepção hobbesiana podem ser observadas. Por exemplo, tal sucede quando as políticas públicas são elaboradas e implantadas de forma vertical, sob a influência de uma concepção negativa a respeito das populações locais pretensamente beneficiárias dos favores do Estado.

Quando os valores, a cultura local, os costumes e as características da população são vistos pelos que controlam o aparelho estatal de forma preconceituosa, ou quando preconceituosamente são tratados como párias, como nocivos à ordem social, então aí se evidencia atitudes de raízes ditatoriais que podem suscitar o total desinteresse ou passividade da sociedade, o que se reflete no nível de participação ou envolvimento nas ações governamentais.

Traduzindo empiricamente essa afirmação e aproximando da realidade regional, Oliveira e Schor (2008) reclamam que as cidades ribeirinhas da Amazônia não são normalmente visualizadas na discussão dos problemas ambientais, inclusive que os programas em meio ambiente se esquecem da questão urbana na Amazônia, pois são pouquíssimos os editais de pesquisa focados nesta temática para esta região.

Declaram também, pensando no contexto ribeirinho da Amazônia, que

A linguagem da globalização nega qualquer forma de autonomia para o desenvolvimento urbano, subestima a capacidade individual de cada cidade para definir novas possibilidades de viver no urbano e torna impossível vislumbrar saídas alternativas para a trajetória capitalista da globalização/urbanização. (OLIVEIRA; SCHOR, 2008, p. 19-20)

Cruz afirma que

Historicamente se sedimentou no imaginário social um conjunto de representações, imagens e ideologias sobre a Amazônia e, em particular, sobre as populações que tradicionalmente se territorializaram na região. [...] Desse modo, podemos enumerar, pelo menos hegemonicamente, três ‘modos de ver’ a identidade das populações ribeirinhas [...]: em primeiro lugar um ‘olhar naturalista’, que produz a invisibilidade dessas populações; um segundo modo de ‘ver’, que denominamos ‘olhar romântico tradicionalista’, que produz uma idealização idílica do ‘caboclo ribeirinho’; e, por último, o ‘olhar moderno/colonial’, que produz o estereótipo e a estigmatização cultural de tais populações’. [...] Esta visão se personifica nas idéias de que essas populações representam o primitivo, o tradicional, o pré-moderno, o simples, o obsoleto, o subdesenvolvido.

Isto fica bem claro através da atribuição às populações ribeirinhas do estereótipo do ‘caboclo, indivíduo ‘ignorante’, ‘atrasado’, ‘lento’, ‘indolente’ e ‘improdutivo’. (CRUZ, 2008, p. 52, 54- 60)

Para Locke (apud MELLO, 2008), o estado de natureza é um estado de paz. Daí a idéia de que é imprescindível um terceiro para dirimir as lutas sociais. O Estado chega para garantir a vigência e proteção dos direitos naturais. A sociedade civil deve evitar as desvantagens da condição natural, estabelecendo o Estado como autoridade que se sobreponha e a qual todos devem submeter-se. Assim, a propriedade já existe no Estado de Natureza, e, sendo uma instituição anterior a sociedade, é um direito natural do indivíduo, inviolável pelo Estado. Ele concebia que a violação deliberada e sistemática da propriedade e o uso contínuo da força sem amparo legal colocariam o Estado em situação de guerra contra a sociedade, e os governantes em rebelião contra os governados, conferindo ao povo o legítimo direito de resistência à opressão e à tirania. A sociedade civil em Locke é, portanto, a sociedade patrimonialista de natureza nitidamente liberal, cabendo ao Estado o papel de garantidor da ordem social e da preservação dos direitos individuais. Essa doutrina se transformou na semente das revoluções liberais que depois aconteceram na Europa e na América e que conduziram à formação do Estado Liberal, firmado no conceito de uma sociedade individualista e patrimonialista.

Sem negar a grande contribuição da teoria de Locke para a formação do contemporâneo Estado de Direito, contudo, essa visão da sociedade patrimonialista até hoje se projeta de forma negativa, por exemplo, no discurso daqueles que, em nome do sagrado direito de propriedade, são contra políticas públicas que objetivam assegurar os direitos de moradia ou de urbanização. Há que se atentar para que esta visão sutilmente não invada o discurso ambientalista assumindo a discreta forma de medidas protetoras de espaços especialmente protegidos, em detrimento de populações locais, de suas tradições e de suas necessidades socioeconômicas.

A concepção de sociedade civil que orienta os atos do governo repercute na questão da sustentabilidade e na questão dos níveis e graus de participação nas políticas públicas, podendo constituir um importante fator para explicar as dificuldades para envolver as pessoas nesse processo.

Rousseau (apud NASCIMENTO, 2008) foi um filósofo racionalista que inspirou a revolução francesa. Segundo sua teoria, o Estado deve refletir o estado de natureza, em que os homens viviam em paz e perfeita harmonia, tendo tudo em comum. A sociedade civil

representa os diversos agrupamentos humanos surgidos com o reconhecimento da propriedade. Esta é considerada pelo mesmo como a origem das disputas e das desigualdades sociais. O Estado veio, através de um consenso ou contrato social, garantir que todos se submetam a uma vontade geral, sempre certa, e que se materializa no contexto de uma democracia representativa. Para Rosseau é no povo que reside a soberania e é deste que ela emana. O poder Legislativo é exercido por representantes eleitos pelo povo, sendo este o fundamento das modernas democracias representativas, em que o sufrágio universal figura como a mais importante forma de participação no poder pelo cidadão.

Construiu-se dessa forma uma visão de sociedade civil consensual, que se projeta politicamente no Estado, na figura ingênua da vontade geral do povo. Nesse contexto, as políticas do Estado são forjadas sem a participação direta do povo, que na verdade nem precisa se envolver diretamente neste processo de construção, visto que já se faz representar perfeitamente na vontade geral. Essa visão de sociedade civil, a despeito das vantagens inerentes ao sistema representativo, no entanto é exacerbada com a despolitização da sociedade e a deturpação do conceito de cidadania.

Saindo do período clássico e adentrando no contexto da modernidade, considere-se a teoria social de Gramsci, um dos mais importantes expoentes que se inspiraram na doutrina de Marx e que explica sobre sociedade civil.

Segundo Portelli (1977), a perspectiva teórica gramscista sobre sociedade civil, sobre sociedade política e sobre o denominado *bloco histórico* demonstra o significado essencialmente instrumental do Estado em relação a uma classe hegemônica. Neste sentido, todas as ações do Estado refletem o interesse dessa classe hegemônica em sua preservação como um bloco histórico, em detrimento dos interesses das classes subalternas ou auxiliares. Gramsci visualiza no contexto social a prevalência dos interesses de uma classe hegemônica em relação aos grupos sociais considerados auxiliares ou subalternos. Ele entende que essa hegemonia, embora se fundamente no predomínio da classe dominante sobre as relações de produção, porém se consolida somente através da difusão de sua ideologia.

Essa hegemonia advém do vínculo orgânico produzido pelos intelectuais de elite entre a sociedade civil, a sociedade política e as relações de produção. Os intelectuais de elite constituem um bloco intelectual, representado pelo corpo técnico e de especialistas, designados de *funcionários da superestrutura*, a serviço da sociedade civil e da sociedade política.

Netto (1985) observa que as raízes do pensamento de Gramsci repousam na doutrina de Marx, filiando-se, contudo, mais ao segmento reformista, que segue uma via diferenciada no que respeita a um caminho não revolucionário para a transformação social. Esta se processaria mediante constituição de uma hegemonia por parte das classes subalternas, baseada na crise do bloco histórico, com a ruptura dos vínculos orgânicos entre os intelectuais que apóiam o sistema e as classes dominantes, ou seja, a transformação social ao nível dos laços que sustentam o bloco historicamente estabelecido. De acordo com esta concepção, a transformação social adviria da luta das classes subalternas pela conquista de posições e condições que favoreçam o apoio de uma expressiva representatividade da sociedade, para a sua condução a uma posição hegemônica.

Na ótica gramscista, a classe hegemônica pode até incorporar alguns interesses estranhos aos seus, com a finalidade de cooptar os intelectuais de outros grupos sociais, num processo que designou de transformismo. Porém, seu objetivo aí reside apenas em cooptar figuras intelectuais impedindo a formação de elite dos grupos adversários, sem se preocupar com os interesses dos demais grupos sociais.

Para entender a importância da concepção de Gramsci sobre sociedade civil para a análise das dificuldades e desafios da participação popular, no contexto da implementação de políticas públicas participativas, é necessário explicar o seu pensamento.

A compreensão do conceito de bloco histórico traz à luz uma nova abordagem de raiz marxista, que estampa uma nova compreensão da sociedade com seus contornos de disputas de interesses, onde o jogo político é decidido ao nível da superestrutura, quando a sociedade civil (classe dominante) disputa com outros grupos sociais organizados a conquista de intelectuais que melhor difundam suas ideologias.

A visão de uma sociedade civil hegemônica e detentora do aparelho estatal, que se estabeleceu ao nível da superestrutura pelo processo de ampla difusão ideológica, estabelecida, portanto, não através do processo revolucionário, mas através da disseminação de sua ideologia por um bloco de intelectuais orgânicos, representa uma compreensão nova e interessante, na verdade uma importante variação da teoria de Marx.

A análise de uma política pública participativa nessa perspectiva é muito interessante, posto que nesta via serão evidenciadas as raízes da política pública, realizando uma leitura mais condizente da realidade, colocando às claras os interesses antagônicos, as disputas das

lideranças intelectuais, pessoas influentes do meio social que possam estar desempenhando uma função contra participativa.

Nesse raciocínio, as ações do Estado, materializadas em políticas públicas participativas serão discutidas nessa perspectiva teórica, relacionando as dificuldades e desafios da participação aos processos de exclusão ocasionados pelos condicionamentos políticos e ideológicos das políticas públicas.

Assim, a hegemonia da classe dominante se constitui ideologicamente. E se expressa ideologicamente de três formas: como ideologia da classe dirigente, como concepção de mundo e como direção ideológica da sociedade. No primeiro caso, difundindo-se através dos diversos ramos do conhecimento; no segundo, introduzida no seio de todas as classes sociais através do conhecimento filosófico, religioso, do senso comum e folclórico; e no terceiro, mediante atuação de estruturas privadas e dos meios de difusão da ideologia.

Na teoria de Gramsci, a ideologia da classe dirigente se expressa concretamente através da construção de políticas públicas. As políticas públicas só atenderão os interesses dos grupos sociais que não são hegemônicos em duas situações: quando o Estado satisfaz alguns interesses de intelectuais cooptados, em troca de apoio ao seu regime, visando à preservação deste, ou quando ocorre uma ruptura no vínculo orgânico, dando ensejo a que a intelectualidade passe a apoiar um novo grupo social que venha a constituir um novo bloco histórico, comprometido com os interesses das classes subalternas.

A importância dessa percepção pode ser reconhecida, por exemplo, nos estudos de Souza (2008), quando afirma que as políticas públicas visam apenas buscar legitimidade e controle da ordem social, diante da necessidade de diminuir os riscos sociais, provocados pelo movimento da acumulação capitalista.

Boneti aborda de forma cristalina essa questão sobre o conteúdo político e ideológico da política pública, elaborada com a exclusão dos setores periféricos da sociedade e dos interesses deste no que tange aos seus processos deliberativos, observando que

cada momento histórico produz, no contexto da inter-relação entre a produção econômica, cultura e interesses dos grupos dominantes, ideologias a partir das quais verdades relativas tornam-se absolutas. Estas verdades absolutas, construídas ideologicamente em cada formação social, produzem e referenciam as ações institucionais e, em particular, a elaboração e a operacionalização das políticas públicas. (BONETI, 2004, p. 11)

O precitado autor ressalta a importância de visualizar a sociedade no contexto dessa relação de disputa:

Considerando esta complexidade, adota-se, neste texto, o entendimento, inspirado na leitura de Poulantzas (1990), de que não é possível se construir uma análise da complexidade que envolve a elaboração e a operacionalização das políticas públicas sem se levar em consideração a existência da relação intrínseca entre o Estado e as classes sociais, em particular entre o estado e a classe dominante. (BONETI, 2004, p. 13)

Boneti (2004), entretanto, enfatiza que nos dias atuais, com a globalização da economia, existe uma nova configuração do Estado e nação, com a universalização das relações políticas e econômicas, rejeitando o esquema simplista da tradição marxista e da tradição funcionalista. Ele insere neste quadro de disputa outras forças sociais, não necessariamente de classes, como movimentos sociais, organizações da sociedade civil, etc., reconhecendo, porém, que a classe dominante possa ter alguma predileção. Ele salienta que as políticas públicas são originadas no contexto da relação do Estado com as classes sociais e a sociedade civil, adverte que se deve expurgar a interpretação funcionalista que nega uma dinâmica conflitiva, e uma subjacente correlação de forças entre interesses de diferentes segmentos ou classes sociais.

A questão dos interesses jungidos à globalização da economia, refletindo-se na política pública, resulta na introdução de novos elementos na estrutura social, os quais funcionam como *véus* que ocultam os interesses específicos de classes.

No mesmo texto, este autor menciona algumas condicionantes na elaboração das políticas públicas, situando-as em três planos: fatores relativos aos interesses de expansão do capitalismo internacional (elites globais), fatores relativos aos interesses do contexto nacional (classes dominantes e segmentos da sociedade civil), e fatores relativos aos interesses locais. Afirma também que as elites globais usam como estratégia para angariar poderes e fazer valer seus interesses até o nível local a estratégia de impor amarras aos países periféricos, condicionando empréstimos destinados a investimentos públicos voltados aos interesses do capital global, ou estabelecendo parâmetros avaliativos com base em indicadores que interessam também ao capitalismo global, o que induz à adoção de modelos homogêneos de desenvolvimento econômico e social por parte dos países periféricos.

Esclarecendo a concepção do ilustre cientista, distinguem-se duas dimensões em que se realizam as mencionadas condicionantes.

A primeira é a dimensão ideológica, correspondente a influência do racionalismo clássico, através de uma diversificada expressão de etnocentrismo e de um corte diferencial valorativo entre bens sociais e culturais. O etnocentrismo é representado pela concepção dualista que visualiza a sociedade como centro e periferia, pela tradição iluminista de associar uma decisão política a uma verdade comprovadamente científica, atribuindo-se maior consideração aos ditames da ciência e da técnica que a vontade da população, pela adoção do princípio da homogeneidade dos grupos sociais, que rejeita as diferenças culturais e pela adoção de modelos pré-estabelecidos de desenvolvimento baseados na industrialização e no antidiferentismo.

A segunda dimensão refere-se à noção de desigualdade social adotada pelas políticas públicas (BONETI, 2006), incompatível com a lógica do pobre, já que tal noção pressupõe que o mais importante para o pobre é a inclusão, o acesso ao trabalho, à escola, ao transporte coletivo, aos serviços de saúde.

Em razão de sua importância, oportuno transcrever o seguinte trecho da precitada obra de Boneti:

Em síntese, os critérios adotados pelas instituições públicas, assim como aqueles utilizados por segmentos sociais originários de classes sociais média e alta partem de resultados, como o caso de ter instrução, capacidade técnica, índices de instrução, etc. Os segmentos considerados pobres assim se consideram quando dizem não ter acesso à escola, ao trabalho, ao lazer, ao transporte coletivo, aos serviços de saúde, entre outros. Na prática, os parâmetros que partem dos resultados e não do processo suplantam habilidades e demais bens sociais próprios dos segmentos pobres e isso faz com que o pobre se torne mais pobre pela condição de ser que lhe é atribuída, no lugar da condição de estar e, portanto, com a capacidade de deixar esta condição. (BONETI, 2006, p. 37)

Ao explicitar o seu entendimento sobre o corte diferencial, ou seja, prosseguindo sua argumentação sobre a dimensão ideológica dos condicionantes das políticas públicas, Boneti expõe seu pensamento acerca da origem da desigualdade social, nos seguintes termos:

Atribui-se valor aos bens reais e simbólicos em conformidade com a aproximação ou distanciamento do centro. Isso significa dizer que a valorização dos bens reais e simbólicos localizados mais distantes do centro transforma os segmentos sociais seus proprietários em potencialmente pobres. [...] Conclui-se, portanto, que a construção social da noção da desigualdade, ideologicamente fundamentada na capacidade individual ou grupal de apropriação do capital social ou cultural, constitui-se no primeiro elemento impeditivo do acesso igualitário aos bens sociais e culturais pelos segmentos pobres da população, porque se estabelece um corte

diferencial valorativo entre os bens sociais e culturais a partir do segmento social que deles detém o acesso. Em outras palavras, estabelece-se uma valorização diferenciada aos bens sociais e culturais (habilidades, hábitos culturais, bens patrimoniais, etc.) a partir dos segmentos sociais que os possuem. Trata-se de uma valorização diferenciada entre os bens sociais e culturais comportados ou não pela racionalidade burguesa. Este fator potencializa a condição de pobre e insere o indivíduo numa dinâmica de perdas sucessivas, o que se pode entender como um processo de exclusão social, na medida em que este não dispõe de elementos entendidos como necessários (bens sociais e culturais comportados pela racionalidade burguesa) ao acesso igualitário a todos os bens sociais e culturais. (BONETI, 2006, p. 41)

A contribuição dessa construção teórica é extremamente útil e rica para análise das dificuldades que se insurgem contra a participação popular no âmbito de política pública ambiental, na medida em que se toma o conceito de democracia substancial, no sentido mesmo empregado por Bobbio (2003), sobretudo levando-se em consideração que existe uma relação entre impacto ambiental e condição sócio-econômica das pessoas. Assim, a questão do conceito de desigualdade social se reflete por esse prisma, na discussão da sustentabilidade.

Boneti (2006) se reporta ao papel influente dos intelectuais e dos técnicos na definição das políticas públicas, argumentando que todos os setores sociais possuem seus intelectuais orgânicos, no sentido empregado por Gramsci, conforme acima explicitado. Para aquele, a política pública segue após a sua criação pela instância burocrática, constituída por técnicos, *“responsáveis por transformar as políticas públicas em projetos de intervenção na realidade social com medidas administrativas ou com investimentos”*.

Finalmente, ele declara (2006) que a concepção dualista na transmissão de informação a diferentes segmentos sociais, gerando uma desqualificação social, implica numa diferenciação entre os aptos e não-aptos. Há que ser analisada a política pública sob esse prisma.

No contexto da correlação de forças da qual resultam as políticas públicas, Boneti reitera que a questão se prende ao interesse de saber quais os grupos são mais bem representados pela política pública.

Nesse esquema, tudo que for útil é científico, a verdade está no centro, o útil se identifica com o centro, potencializando-se tudo que se origina no centro. Noutra ótica, quando a política pública se restringe mais ao plano formal/institucional sem disponibilizar mecanismos de acesso e sem levar em consideração a desigualdade, acaba beneficiando mais as classes dominantes.

Boneti afirma o seguinte:

a construção da condição social a partir de parâmetros racionalistas e cientificistas de instâncias burocráticas do Estado, se materializa, no meio social, pela construção de identidades coletivas nos moldes que Manuel Castells (1999, p. 22-25) elabora. (BONETI, 2004, p. 32).

Explicando, Castells vai além, referindo-se a uma nova “*forma de sociedade, a sociedade em rede*”. A sociedade em rede se caracteriza, segundo ele, pela globalização das atividades econômicas decisivas do ponto de vista estratégico, por sua forma de organização em redes, pela flexibilidade e instabilidade do emprego e a individualização da mão-de-obra. Ele menciona como características desta sociedade:

[...]uma cultura de virtualidade real construída a partir de um sistema de mídia onipresente, interligado e altamente diversificado. E pela transformação das bases materiais da vida – o tempo e o espaço – mediante a criação de um espaço de fluxos e de um tempo intemporal como expressão das atividades de elites dominantes. (CASTELLS 2002, p. 17-18)

Prossegue Castells, na mesma obra observando que ao final do século XX ocorreu o avanço de expressões poderosas de identidade coletiva que desafiam a globalização e o cosmopolismo em função da singularidade cultural e do controle das pessoas sobre suas próprias vidas e ambientes.

Ao desenvolver essa teoria social da identidade coletiva, Castells toma como conceito de identidade o processo de construção de significado com base em um atributo cultural ou ainda um conjunto de atributos culturais inter-relacionados, o(s) qual(ais) prevalece(m) sobre outras fontes de significado (CASTELLS, 2002, p. 22).

A concepção de Castells parece de extrema importância para análise dos desafios que se colocam para concretização da participação popular no que tange à implementação de políticas públicas participativas. Aliás, em sua análise sobre as formas de construção da identidade, ao falar sobre sociedade civil relaciona sua teoria nesse ponto ao universo teórico de Gramsci. Desse modo, discorre que “[...] a construção social da identidade sempre ocorre em um contexto marcado por relações de poder” (CASTELLS, 2002, p. 24-25), propondo por esta razão uma distinção da construção social da identidade em três formas.

Antes de explicitar essas formas de construção social da identidade, é necessário enfatizar que a sua análise em essência se harmoniza com a teoria social de Gramsci (Apud PORTELLI, 1977), tendo em vista que as ditas expressões poderosas de identidade coletiva podem ser consideradas, num certo aspecto, como uma reprodução da identidade que racionaliza as fontes de dominação estrutural.

Como observa, no universo ideológico de Gramsci, as forças da mudança, presentes na sociedade civil, podem conquistar o Estado, em razão da continuidade da relação entre as instituições da sociedade civil e os aparatos do poder estatal, os quais se organizam em torno de uma identidade semelhante (por exemplo cidadania e democracia).

São formas e origens de construção de identidades a *Identidade Legitimadora*, a *Identidade de Resistência* e a *Identidade de Projeto*. A primeira é introduzida pelas instituições dominantes da sociedade visando à expansão e a racionalização de sua dominação, originando a sociedade civil, a qual se confunde com “um conjunto de organizações e instituições, bem como uma série de atores sociais estruturados e organizados, que, [...] reproduzem a identidade que racionaliza as fontes de dominação estrutural” (CASTELLS, op. cit., p. 24-25). Reiterando, neste ponto a teoria de Castells converge para a teoria social de Gramsci.

A segunda identidade, considerada a mais importante, é

criada por atores que se encontram em posições/condições desvalorizadas e/ou estigmatizadas pela lógica da dominação, construindo, assim, trincheiras de resistência e sobrevivência com base em princípios diferentes dos que permeiam as instituições da sociedade, ou mesmo opostos a estes últimos. (CASTELLS 2002, p. 24-24)

Essa forma de identidade coletiva origina comunas ou comunidades e tem como exemplos o nacionalismo fundado na etnia, o fundamentalismo religioso, as comunidades territoriais, algumas tendências do movimento gay. Essa forma de identidade coletiva é defensiva em relação às instituições e ideologias dominantes, *revertendo o julgamento de valores e reforçando os limites da resistência*.

A terceira forma de identidade coletiva é introduzida pelos atores sociais que buscam novas posições na sociedade e a transformação de toda a estrutura social, a exemplo do movimento feminista.

Em resumo, a sociedade civil é uma sociedade em rede que contém em seu interior movimentos antagônicos representados por agrupamentos baseados numa identidade coletiva.

Altvater (1999, p. 42) argumenta que nesse contexto da globalização “[...] *formam-se grupos de interesses, os quais articulam as questões localmente e temporariamente restritas,*” na tentativa de resolver questões específicas que o modelo democrático partidário não solucionou.

Ora, seguindo essa linha de raciocínio, a teoria de Castells constitui um importante instrumento analítico para verificar a presença ou não desses antagonismos como fatores que

dificultam a participação popular no âmbito de políticas públicas comunitárias, sobretudo quando fala da formação de identidades territoriais (CASTELLS, 2002).

De todo o exposto, conclui-se que a análise da política pública na perspectiva do conceito de sociedade civil, é importante para a compreensão da concepção que influenciou decisivamente a construção da política pública participativa.

## **2.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR**

### **2.2.1 CONCEITOS DE PARTICIPAÇÃO**

O presente estudo volta-se no momento para a compreensão das dificuldades e desafios da participação popular no âmbito de uma política pública participativa, com base numa análise conceitual, histórica e tipológica da participação.

Em seguida, serão considerados alguns conceitos de participação, descortinando posteriormente o histórico da democracia participativa, com a intenção de compreender as implicações ideológicas que se refletem atualmente no modelo de democracia participativa. Finalmente, serão descritos alguns tipos e algumas classificações de participação, que serão também de imenso valor para melhor visualizar as dificuldades e desafios dos processos participativos.

Furriela (2002) adverte que o conceito de participação deve ser compreendido em conjunto com outros, como, por exemplo, os conceitos de democracia e de cidadania. Ele compreende que participação pública consiste na distribuição de poder, implicando isto que qualquer política pública de participação teria que redistribuir poder em favor daqueles que são desfavorecidos.

Souza pontua que é necessário considerar a diversidade de significações desse conceito, pois, segundo ela, há diferentes sentidos quando empregado, por exemplo, no âmbito da política social ou no âmbito dos movimentos sociais. No primeiro caso, a participação diz respeito

às operações estruturadas em função da aceitação pelos comunitários de programas previamente estabelecidos”, ou seja, “Participar é estimular-se para assumir a execução de ações previamente determinadas, assim como para assumir um conjunto de valores da modernidade, [...]. (SOUZA, 2008, p. 16)

No segundo caso, a participação diz respeito ao “*exercício coletivo da tomada de decisões e da gestão das ações definidas e implementadas pela população comunitária*”.

De acordo com Diaz Bordenave (1994), na sua perspectiva do processo de comunicação, conceitua participação na forma seguinte: “*Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte*”. Ao transportar este conceito ao campo da ciência política, Diaz Bordenave adotou diversos conceitos conexos ao primeiro. Para ele, democracia participativa

[...] seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por ‘fazerem parte’ da nação, ‘têm parte’ real na sua condução e por isso ‘tomam parte’ – cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual ‘se sentem parte’. (DIAZ BORDENAVE, op. cit., p. 22-26)

Ele fundamenta seu pensamento nos conceitos de *microparticipação* e *participação sócia,l* abaixo transcritos:

[...] microparticipação é a associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum na qual elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais e imediatos.

[...] participação social é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada. (DIAZ BORDENAVE, op. cit., p. 21-24)

Ele compreende que no nível da *microparticipação* se insere a participação, por exemplo, em associações de moradores, na família, na escola, no trabalho, no esporte e na comunidade, visando a solução de problemas localizados, comunitários, ligados a grupos específicos. Concebe que essa experiência de *microparticipação* constitui uma aprendizagem para a participação num nível mais profundo que é o nível de *participação social*, quando os cidadãos assimilam a necessidade de se organizarem para obter a transformação das estruturas sociais, políticas e econômicas, focalizando aspectos políticos e estruturais.

Toma-se como referência para a análise da problemática suscitada as concepções de Diaz Bordenave, inclusive suas idéias acerca dos tipos, níveis e graus de participação, adiante explicitadas. A opção pelo referido quadro de referência está ligada à natureza da política pública objeto de investigação e às características da realidade social que constitui o palco para o desenvolvimento dessa política. Na forma propugnada por Diaz Bordenave na referida obra, há que se discutir essencialmente a participação no sentido material e político, visto que

nesta dimensão residem os mais importantes fatores de alteração das condições do meio ambiente.

### 2.2.2 ASPECTO HISTÓRICO

Descortina-se a partir deste instante o encadeamento histórico da participação popular, com objetivo de revelar a orientação ideológica do atual modelo de democracia participativa, e, se for o caso, de que modo esse caráter ideológico se expressa na formulação da política pública, dificultando a participação popular.

O Estado Democrático originou-se das revoluções liberais do final do século XVIII (Peres, 2009). Peres enfatiza que as idéias democráticas propugnadas pela burguesia liberal do final do século XVIII não estavam devidamente sistematizadas e tinham como objetivo apenas a derrubada do absolutismo. Somente no século XIX autores como Rosseau, Madison, Bentham, Mill e outros desenvolveram uma teoria democrática como forma de governo. Observa, entretanto, que a burguesia ascendida à classe dominante se consolidara no Poder do Estado, portando-se de forma dúbia, pois no plano econômico agia como liberal, enquanto que no plano político e social, agia como autocrática.

Mas suas raízes se estendem ainda até o Século XVII, com a Revolução Inglesa, que se constituiu no *“primeiro grande movimento de crítica conseqüente [...] ‘às forças da tradição’, desatando os seus nós rumo à modernidade”* (MONDAINI apud PINSK, 2005, p. 120).

A democracia representativa e liberal atinge grande prestígio pelo início do século XX diante da universalização gradativa do sufrágio. A veia democrática da sociedade fluiu, ao princípio, no sentido de firmar os canais de representatividade, que era o instrumento historicamente materializado diante de si. Nesse momento, foram consagrados os direitos sociais, fundamentais, de segunda geração. A democracia representativa, naquele contexto, procurou *“realizar políticas sociais e impulsionar a economia”* ao mesmo tempo em que *“se espera que os instrumentos liberais de contenção do poder do Estado sejam suficientes para continuar a coibir o arbítrio”*. (PERES, 2009, p. 29).

Um interessante aspecto a ser considerado foi a difícil trajetória da democracia representativa para se firmar. O contexto de diversos regimes autocráticos, assim como o

advento de duas guerras mundiais, atuaram como fatores de retardamento ao avanço da democracia. No Brasil, apesar de proclamada a República na virada do Século XIX, “o coronelismo, o clientelismo, a fraude costumeira das eleições e a ditadura de Getúlio Vargas” obstaculizaram um governo democrático (PERES, 2009, p. 30).

Peres (2009) salienta que o final da segunda guerra mundial deu ensejo ao fortalecimento da democracia no Brasil, entretanto não o suficiente para afastar a contradição entre intervencionismo econômico-social e liberalismo político-jurídico, tanto que enumera alguns problemas inerentes ao regime de democracia representativa, apontados pela ciência política: oligarquização dos partidos políticos, excessiva profissionalização da política, desinteresse dos eleitores pela participação política, falta de educação política dos eleitores, dificuldade na contenção do abuso do poder econômico nas eleições, influência nociva dos meios de comunicação, personalização excessiva do processo eleitoral, desprestígio da lei enquanto instrumento normativo e concentração de poderes nas mãos da burocracia do Executivo.

Ocorre que o sistema representativo parece ter correspondido a uma necessária transição a mecanismos de descentralização política, em moldes liberais, a partir das lutas para o estabelecimento do federalismo brasileiro (FAORO, 1997)

Porém, embora tais problemas tenham sido observados na metade do Século XX, até a primeira década do século XXI, encontram-se presentes, o que evidencia o caráter nitidamente centralizador da democracia brasileira, caráter este que se reflete nas políticas públicas como emanações concretas das ações do aparelho estatal.

Ora, diante do avanço científico e da dinâmica social, os detentores do poder cuidaram de abrir o aparelho estatal para a participação da sociedade, mas com objetivo de “*suscitar a atenção e a ação das camadas populares na consecução das políticas e propostas de desenvolvimento econômico*”, como uma “*redefinição de formas mais eficazes de dominação*” (SOUZA, 2008, p. 80).

Faoro (1997) revela com sua peculiar visão crítica da história política brasileira, que o sistema centralizador, pertinente a Monarquia de origem Portuguesa, na tentativa de conter o avanço do movimento tendente a descentralização federalista, utilizou de um mecanismo por ele denominado de *concessão transacional*, que consistiu em autênticas medidas de

*transformismo* e de *cooptação* (PORTELLI, 1977; SOUZA, 2008), através da concessão de cargos públicos honoríficos e favores estatais a importantes líderes políticos.

Percebe-se que no apogeu do sistema representativo brasileiro pós-reforma constitucional de 1988, tal artifício é manipulado pela classe política com a finalidade de breçar o avanço do sistema político brasileiro a um sistema representativo diluído fora da classe política. Ou seja, a democracia brasileira se reforça cada vez mais ao nível dos mecanismos da participação concedida (DIAZ BORDENAVE, 1994), como um artifício sutil de manutenção do predomínio da classe política, vinculada a elites econômicas (BONETI, 2006).

O fato é que transcorre o alvorecer de uma conscientização sobre o intencional condicionamento contextual do conceito de soberania popular pelo constituinte, o qual, após definir a democracia como um sistema democrático com preponderância para mecanismos de controle popular direto, recheou o texto constitucional com institutos de participação legitimadora (SOUZA, 2008), avançando em mecanismos de controle social distantes das decisões pertinentes à estrutura do poder e à economia do país.

Surge a democracia participativa ou semidireta como uma solução para os problemas inerentes ao sistema representativo (PERES, 2009). Ela se constituiu como um fenômeno novo que cresceu na *esteira da exaustão do sistema representativo* (KELLES, 2007). Superasse a idéia de individualismo na representação, a qual se aperfeiçoa para utilizar formas coletivas de participação direta na *formação dos atos de governo* (MENCIO, 2007).

A respeito da democracia participativa, ressalta Peres que

“[...] a democracia participativa baseia-se na abertura do Estado a uma participação popular maior que a admitida no sistema da democracia puramente representativa. Para tanto, a democracia participativa conta com instrumentos institucionais até certo ponto novos [...], que importam na modificação do modo de atuação de todos os poderes estatais e na alteração do relacionamento Estado-sociedade.” (PERES, 2009, p. 32)

Em que pese sua caracterização formal garantindo a abertura do Estado, em certa medida, para a intervenção dos cidadãos, segue-se os passos de Souza, como anteriormente explicitado, a qual percebe na democracia participativa um instrumento elaborado pela classe política, na tentativa de amenizar os revezes do sistema representativo, historicamente comprometido com uma classe dominante e com a lógica capitalista.

Bobbio (1986, p. 54) afirma que a participação na Administração Pública reflete avanços dos ideais democráticos, que superam atualmente a esfera das relações políticas para abranger todas as relações sociais.

Teixeira (2009) discorre sobre democracia participativa contextualizando-a no desenvolvimento do federalismo e da descentralização. Ela defende que a raiz da democracia participativa encontra-se no fracasso do *Welfare State* em conter a crescente exclusão social.

Designado ora de Estado do Bem-estar social, ora Estado Providência, ora Estado do Desenvolvimento, ora Estado Social de Direito, ora Estado de Prestações, ora Estado Intervencionista, sua tarefa era a correção das distorções provocadas pelo sistema liberal, satisfazer os anseios sociais, promover o desenvolvimento e suprimir as desigualdades.

Ao final do século XX, este Estado Social de Direito recebe muitas críticas, desde que considerado economicamente ineficiente, desperdiçador, causador de endividamento público, além de outras. Diante disso, surge a idéia de descentralização como medida para redução de custos e encargos sociais, com a transferência de diversas atividades à iniciativa social.

Nesse contexto, segundo Teixeira

[...] há um consenso entre os historiadores modernos, no sentido de que há mais de duas décadas o pêndulo indica para uma 'nova idade descentralizadora', privilegiando-se a descentralização das instâncias decisórias e administrativas do Estado, 'aprofundando a participação cidadã nas estruturas e processos democráticos. (TEIXEIRA, 2009, p. 31)

Teixeira realça que se construiu um regime federativo com a concentração de poder no centro da estrutura política, democrático, voltado para a conciliação de interesses, [...] *no qual uma pluralidade de idéias de direito concorrem ao estabelecimento do poder estatal federal ao mesmo tempo em que elas fundam, [...] o poder estatal das coletividades particulares.* (TEIXEIRA, 2009, p. 37)

Com extrema percuciência, ressalta que no caso brasileiro, houve a inversão do processo, uma vez que o Brasil deixou de seguir um sistema altamente centralizado, e, portanto, habituado aos esquemas centralizadores, para construir um sistema federativo descentralizado, mas sem qualquer suporte para uma prática descentralizada, ou seja, ainda influenciado por uma prática ou cultura centralizadora.

Nota-se que semelhante situação ocorre atualmente, na qual o Brasil foi definido na Constituição de 1988 como um Estado Democrático de Direito, estabelecendo como centro de poder político a própria sociedade (povo), garantido o seu exercício pela via direta e pela via representativa, entretanto sua prática é basicamente centralizadora e presa a esquemas do sistema representativo. O enfraquecimento da via direta resulta na manutenção de idéias centralizadoras sob o disfarce do sistema representativo. Surge no contexto do federalismo brasileiro a figura da descentralização, conceituada por Simões Pires nos seguintes termos:

[...] modelo de relação do Estado com os núcleos de poder coletivo, como método democrático de concepção, execução e controle de políticas públicas e como mecanismo do federalismo cooperativo (SIMÕES PIRES apud TEIXEIRA, 2009, p. 42)

Concluindo, Castro (apud TEIXEIRA, 2009, p. 43), referindo-se ao instituto da descentralização, afirma que *“A transferência de prerrogativas, e de ações, de competências quanto de recursos, é encorajada pela descentralização enquanto idéia e materializada enquanto política pública”*.

Defende-se, com base no quadro anteriormente descortinado, que esse caráter centralizador, historicamente entranhado no Estado, no caso do Brasil, ainda que num contexto formal de democracia participativa, acompanha as políticas públicas, sob a forma de esquemas representativos utilizados para cooptar lideranças locais em defesa de interesses antagônicos, ou seja, interesses a serviço da lógica capitalista.

Então, um dos fatores que repercutem no nível de participação popular no âmbito de políticas públicas participativas, no exato sentido aplicado por Diaz Bordenave, é justamente esse caráter político-ideológico.

### **2.2.3 ASPECTO JURÍDICO**

Levando em conta a definição da participação na legislação e nos principais documentos que tratam sobre tema ambiental, parte-se para uma análise sob esse prisma, realçando as dificuldades e desafios que se colocam para a efetivação da participação popular em política pública participativa.

Merecem destaque algumas disposições da Agenda 21, da Convenção de Aarhus, da Declaração do Rio e do Estatuto da Cidade.

É de crucial importância destacar que o Brasil, na condição de um Estado Democrático de Direito, rege-se formalmente pelo princípio da legalidade e, conseqüentemente, todas as suas ações, dentre estas as consideradas de natureza descentralizadoras, a exemplo das políticas públicas participativas, serão norteadas pelos preceitos legais em vigor.

A matriz constitucional para o princípio da participação é o artigo 1º da Constituição Federal de 1988, no qual se estabeleceu o núcleo do poder político e as formas de suas emanções. O mais importante fundamento da República Federativa Brasileira é que o núcleo de poder político reside no povo, e que este poder será exercido a partir das determinações do povo através da democracia direta ou através da democracia indireta.

A democracia direta consiste no governo do povo, sem intermediação institucional ou sem a figura da representação. A democracia indireta será exercida pelo Aparelho Estatal, cuja atribuição fundamental é a estruturação da nação e a organização, harmonização e concretização das atividades administrativas, legislativas e judiciais.

O Brasil caminha lentamente na direção de constituir um sistema ampliado de instâncias deliberativas populares, embora o ordenamento jurídico brasileiro preveja isso. Nesse contexto, as instâncias participativas não constituem instâncias deliberativas populares, mas sim instâncias deliberativas do Aparelho Estatal abertas à consulta e influência da população. Este modelo é "a cara" do sistema representativo. Neste caso, a participação assume um caráter meramente legitimador (SOUZA, 2008).

A Agenda 21(CNUMA, 1992) é o instrumento de um acordo internacional aprovado pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Neste documento, 20 dos seus 40 capítulos fazem referência a processos participativos. Portanto, constitui-se num modelo de fundamental importância para orientação das políticas públicas ambientais.

Merece especial destaque o seu capítulo vinte e três, no qual se enfatiza a importância de uma participação genuína de todos os grupos sociais na implementação eficaz dos objetivos, das políticas e dos mecanismos ajustados pelos governos em matéria ambiental.

Essa *participação genuína* classificada como um pré-requisito fundamental para o alcance do desenvolvimento sustentável. Mas não é uma participação meramente *legitimadora* (SOUZA, 2008) ou *concedida* (DIAZ BORDENAVE, 1994).

O dispositivo da Agenda 21 fala em conhecer e participar das decisões, o que implica num nível mais profundo de participação.

Nesse sentido, considera-se que a participação genuína das comunidades é uma questão decisiva para a eficácia dos objetivos estabelecidos nas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável. Os problemas ambientais basicamente são ocasionados pela ação antrópica, e é inconcebível qualquer política pública ambiental que não seja construída com a genuína participação da comunidade interessada.

Furriela chama a atenção para o fato de que a Agenda 21

Enfatiza a participação popular de pessoas pobres, e especialmente mulheres, indígenas, jovens, idosos e deficientes, em diferentes níveis de gestão, mas principalmente nos grupos comunitários locais, com objetivo de promover o desenvolvimento sustentável. (FURRIELA, 2002, p. 37)

Os princípios 10, 20, 21 e 22 da Declaração do Rio sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente (CNUMA, 1992), elaborada como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, de 03 a 14 de junho de 1992, reafirmam o princípio da participação ambiental em termos de democracia direta.

No capítulo 10, procura-se garantir a todos os cidadãos uma participação até o grau dos processos decisórios. No capítulo 20, a Declaração do Rio reconhece a mulher, as comunidades e os povos indígenas como detentores de um papel vital na administração ambiental e no desenvolvimento. Efetiva participação popular é essencial para se alcançar o desenvolvimento sustentável. No capítulo 21 fica registrada a importância da criatividade, coragem e ideais da juventude. No capítulo 22, ficou convencionado que ao Estado cabe reconhecer e garantir a identidade, cultura e interesses das comunidades e dos povos indígenas, assim como possibilitar sua efetiva participação nos resultados do desenvolvimento sustentável.

Na Declaração do Rio a participação é concebida até os graus e níveis mais profundos (DIAZ BORDENAVE, 1994), aproximando tal visão do modelo sonhado pelo constituinte, mas observe que tais arroubos só acontecem em espaços participativos predominadas por membros da sociedade que estão fora do aparelho estatal.

De acordo com suas recomendações, três situações são de extrema importância:

a) Políticas públicas participativas exigem o respeito à questão do gênero. A participação efetiva da mulher, em razão de suas especiais características, constitui-se num importante instrumento de integração. A mulher é o elo mais representativo no tecido social. Sua ausência no processo de construção, execução e controle da política pública seria uma lacuna importante que dificultaria o envolvimento da comunidade. Por outro lado, sua agregação às instâncias deliberativas é um desafio para concretização dessa participação.

b) Políticas públicas participativas exigem efetiva participação da juventude nos processos deliberativos, por razões semelhantes. Sua natural predisposição para vincular-se a redes sociais, em virtude de sua intensa atividade no campo da realidade virtual), possibilita sua dispersão e antagonismo em relação aos objetivos da política pública. Sua permanente sujeição a influência da lógica capitalista, existente na rede mundial de computadores, pode gerar uma mentalidade indiferente ao discurso da sustentabilidade. Entretanto, como sugere Castells ao comentar o caso do movimento Zapatista, essa virtualidade e interatividade dinâmica pode ser um instrumento valioso para envolvimento da comunidade,

c) Outro importante aspecto é que ao Estado, na formulação das políticas públicas, cabe reconhecer e garantir a identidade, a cultura e os interesses das populações locais. Ou seja, a política pública participativa deve ser construída com base nas características das populações locais, deve refletir plenamente a realidade local. Caso isto não ocorra, essa falha de ordem técnico-metodológica dificultará a participação da comunidade.

A ausência de ampla e genuína participação no processo de construção, execução e controle das políticas públicas, sobretudo de grupos locais vinculados por identidades culturais, profissionais, por interesses semelhantes, como mulheres, jovens, igrejas, ribeirinhos, analfabetos, representará lacunas na cadeia de mobilização dos moradores, dificultando sua participação. Um grande desafio para animar a participação da comunidade é focalizar grupos estratégicos que nela atuam naturalmente, desempenhando um papel de mobilização e integração.

Trata-se por outro aspecto do que Diaz Bordenave (1994) denominou de *base afetiva da participação*, relacionada à necessidade e a motivação básica do ser humano em associar-se. Isto explica porque aumenta a participação na proporção em que a população é envolvida nos processos decisórios. A conjunção dessa necessidade e a emoção de tomar parte na construção da política pública funcionam como um importante fator motivacional.

A Convenção de Aarhus, realizada em 21 de abril de 1998 na Dinamarca, dispõe em seu artigo 1:

Para contribuir para a proteção do direito de qualquer pessoa das presentes e futuras gerações a viver num ambiente adequado para seu bem-estar, deverá ser garantido o seu direito de acesso à informação, à participação pública em processos decisórios e à justiça em matéria de meio ambiente. (ONU, 1999)

No artigo 6 dessa Convenção, observa Furriela, ficou recomendado um procedimento criterioso para garantia de acesso às informações que serão repassadas ao público interessado, possibilitando uma participação consciente em todas as etapas.

Ressalta que diversos procedimentos recomendados pela Convenção de Aarhus são obedecidos no Brasil em relação ao procedimento de estudo de impacto ambiental, mas *“raramente com relação a planos, programas e elaboração de normas”*.

Finalmente, no artigo 2º, II e XIII e no artigo 4º, III, f da lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), verificam-se avanços tímidos aproximando o modelo em vigor do sonho democrático. No inciso II, do artigo 2º da lei, ficou estabelecido que a função social da propriedade urbana e da cidade será concretizada mediante a gestão democrática da cidade. Tal participação consistirá nas atividades de formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. São tarefas eminentemente deliberativas. Não se confundem com a participação meramente consultiva referida no inciso XIII, que prevê a realização de audiência pública prévia nos processos de licenciamento ambiental.

Cumpram-se ressaltar que toda a atividade municipal inserida no artigo 4º do Estatuto da Cidade submete-se ao princípio da participação nos termos definidos no inciso II do seu artigo 2º. Ou seja, o legislador federal tateia o sonho democrático brasileiro, timidamente, sorrateiramente, para não dizer demagogicamente, posto que na prática, a classe política cuida de *minar* as bases do sistema com a velha politicagem e o velho clientelismo republicano.

Defende-se, por isso, a hipótese de que essa omissão ou timidez legislativa (tateia, mas não tem coragem de estabelecer plenamente a democracia direta) se reflete na formulação das políticas públicas e acabam perpetuando a atitude de passividade na população como um vício, que continua aceitando o sistema representativo, cujo predomínio sub-repticiamente vai se preservando.

Furriela (2002) avalia diversos instrumentos de participação pública com potencial de democratização da gestão ambiental no Brasil, ressaltando peremptoriamente que “*No limiar do século XXI o modelo clássico de democracia representativa deixou de atender os anseios de participação da sociedade*”.

Este autor observa que apesar das tendências centralizadoras e clientelistas que estigmatizaram a cultura política brasileira, uma forma diversificada de participação foi se materializando no ordenamento jurídico de muitos países ao longo do tempo.

Essas tendências centralizadoras e clientelistas que menciona são típicas dos modelos que se originaram das teorias clássicas. Como visto anteriormente, a visão patrimonialista e a visão consensualista de sociedade civil, propugnadas por Locke e Rosseau, lançaram as bases do Estado Liberal, caracterizado pela glorificação do sistema representativo, tendo como conseqüente a *despolitização da ordem social* e a dessocialização da ordem política (CITTADINO, 1986). Neste plano, essas tendências se constituem na verdade em elementos de ordem política que dificultam e desafiam a concretização de uma democracia balanceada, na qual a participação da sociedade na construção das políticas públicas tenha o mesmo peso que a participação dos agentes políticos vinculados ao aparelho estatal.

Isso reclama uma dupla averiguação inserida na metodologia desta pesquisa, ou seja, uma abordagem analítica da política pública em questão, visando capturar as formas de expressão democrática prevaletentes, e uma abordagem empírica, visando capturar a possível influência de tendências clientelistas antagônicas aos objetivos da política pública participativa.

#### **2.2.4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA LEGISLAÇÃO AMAPAENSE**

O ordenamento jurídico do Amapá seguiu em linhas gerais os princípios e diretrizes da legislação federal sobre participação popular. Agora, no que tange ao seu modo de visualizar a participação popular, existe inegavelmente, do ponto de vista formal, uma idéia de participação em graus e níveis mais profundos.

A primeira evidência disso se encontra no artigo 313 da Constituição do Estado do Amapá (AMAPÁ, 1991), em que ficou assegurada a participação da coletividade na elaboração da Política Estadual do Meio Ambiente, da Política Estadual de Educação Ambiental e na totalidade das decisões relacionadas ao meio ambiente.

É bom frisar que tal garantia encontra-se consignada na própria Constituição do Amapá, o que vincula todos os atos e políticas do Governo Amapaense, sem qualquer exceção.

Art. 313. O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de:

I - propor uma política estadual de proteção do meio ambiente;

II - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e disseminar, na forma da lei, as informações necessárias à conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

III - fiscalizar e zelar pela utilização racional e sustentada dos recursos naturais;

IV - assegurar a participação popular em todas as decisões relacionadas ao meio ambiente e o direito à informação sobre essa matéria; (AMAPÁ, 1991)

Na base da definição de participação fica evidente a conjunção de três princípios constitucionais, ou seja, o princípio democrático, o princípio da participação e o princípio da informação.

Há que se verificar se tal concepção foi se reproduzindo na legislação infraconstitucional e se materializando na prática, mediante valorização das esferas participativas existentes ou mediante a criação de novas esferas participativas, com propósito nítido de ampliar o processo democrático.

É sintomático um caráter dúbio revelado na Constituição do Brasil, na medida em que estabelecendo um estado Democrático de Direito, com a concentração do poder político, formalmente, no povo, pretendendo materializar o sonho democrático, tenha posteriormente concebido um conjunto de instituições que concentram nitidamente o poder político no Aparelho Estatal, invertendo os valores. Essa dubiedade esconde isto sim o que Gramsci, segundo bem notou Portelli (1977, p. 70), chamou de *“revolução passiva”*.

Pois bem, no Código Ambiental e na Política Estadual do Meio Ambiente, o Estado do Amapá reproduziu essa dubiedade, sendo que tal caráter foi se propagando em cadeia para a legislação ambiental complementar.

Na lei Complementar estadual 005, de 18 de agosto de 1994 (AMAPÁ, 1994b), que instituiu o Código Ambiental do Amapá, a participação popular foi garantida num grau e num nível diferente do que havia sido previsto na Constituição Estadual. Agora, a legislação timidamente se refere a processo participativo somente no campo da educação ambiental e do

planejamento, sem qualquer referência aos atos decisórios das políticas públicas. Os seguintes dispositivos do Código Ambiental do Amapá mostram essa contradição:

Art. 2º - A Política Estadual do Meio Ambiente compreende o conjunto de diretrizes administrativas e técnicas com a finalidade de orientar as ações governamentais para a utilização racional dos recursos ambientais, bem como para a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no Estado, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança e a proteção da dignidade da vida humana, observados os seguintes princípios básicos:

VIII - promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino, extensiva à comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Art. 3º - A Política Estadual do Meio Ambiente terá por objetivos:

IV - assegurar a participação da sociedade civil, no planejamento ambiental, no controle, na fiscalização do meio ambiente e nas situações de interesse ecológico;

Art. 4º - São instrumentos da Política Estadual do Meio Ambiente:

I - o planejamento ambiental;

II - os mecanismos de avaliação de impacto ambiental e Audiência Pública;

Art. 5º - O Planejamento Ambiental, observada a existência da compatibilização do desenvolvimento social e econômico com a proteção ao meio ambiente, atenderá os seguintes princípios:

IV - a efetiva participação da sociedade civil.

Art. 27 - A educação ambiental, cujo objetivo é o desenvolvimento da consciência crítica para atividades de participação e integração dos indivíduos no engajamento social e nas responsabilidades coletivas, deve estar comprometida com uma abordagem da questão ambiental que interrelacione os aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais, científicos, tecnológicos, ecológicos e éticos. (AMAPÁ, 1994b)

Na lei 165, de 18 de agosto de 1994, que instituiu a Política Estadual do Meio Ambiente no Estado do Amapá, basta uma rápida análise da composição do Conselho Estadual de Meio Ambiente para perceber que a representação comunitária é bastante inferior ao número total dos representantes indicados pelo Governo do Estado:

Art.6º-O Conselho Estadual do Meio ambiente será composto pelos representantes dos órgãos e entidades abaixo, os quais indicarão um (01) membro e o seu respectivo suplente que serão nomeados por ato do Executivo Estadual:

-Secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos - SOSPP

-Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento - SEAGA

-Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá - RURAP

-Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAN

-Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte - SEEC

-Secretaria de Estado da Saúde - SESA

-Coordenadoria Estadual da Indústria, Comércio e Turismo - CEICT

-Departamento de Estradas de Rodagem - DER

-Instituto Brasileiro do Meio ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA

- Fundação Nacional do Índio - FUNAI

- Federação das Indústrias do Amapá - FIAP

- Procuradoria Geral de Justiça

- Universidade Federal do Amapá - UNIFAP

- Coordenadoria Estadual do Meio Ambiente - CEMA / AP

- Associação dos Engenheiros Florestais do Estado do Amapá - AEFA
- Assembléia Legislativa do Estado do Amapá
- Associação dos Engenheiros Agrônomos do Estado do Amapá - AEATA
- Representante das Organizações Ambientalistas Não Governamentais
- Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Estado do Amapá
- Representante das Colônias de Pescadores (AMAPÁ, 1994b)

Na lei 0388, de 10 de dezembro de 1997 (AMAPÁ, 1997a), que estabeleceu normas de controle de acesso a biodiversidade, ficou prevista, no artigo 1º, II e III, participação ao nível de decisões em matéria de acesso a biodiversidade (Art.1º, II) e participação material ou substancial (Art. 1º, III), porém sem qualquer referência ao planejamento e elaboração de políticas públicas.

Aliás, ao determinar no art. 5º os princípios que norteariam o controle de acesso a biodiversidade, o legislador cometeu ao Executivo a responsabilidade de elaborar os planos e as políticas públicas do setor:

Art. 1º - Incumbe ao Poder Executivo preservar a diversidade, a integridade e a utilização sustentável dos recursos genéticos localizados no Estado do Amapá e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético, atendidos os seguintes princípios:

II - participação das comunidades locais e dos povos indígenas nas decisões que tenham por objetivo o acesso aos recursos genéticos nas áreas que ocupam;

III - participação das comunidades locais e dos povos indígenas nos benefícios econômicos e sociais decorrentes dos trabalhos de acesso a recursos genéticos localizados no Estado do Amapá;

Art. 5º - Para assegurar o cumprimento do disposto nesta Lei, o Poder Executivo deverá :

III - desenvolver planos, estratégias e políticas para conservar a diversidade biológica e assegurar que o uso dos seus elementos seja sustentável; (AMAPÁ, 1997a)

Na lei Estadual 0873, de 31 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental da Fazendinha, no Município de Macapá, Estado do Amapá, nada ficou previsto acerca de participação popular na elaboração das políticas pública, à exceção de previsão sobre participação popular na elaboração do Plano de Manejo. Fora isso, ha somente previsão geral de participação:

Art. 3º. Na implementação, manejo e gerenciamento da Apa da Fazendinha serão adotados entre outros, os seguintes instrumentos e medidas:

II – o Plano de manejo elaborado em consonância com o Zoneamento Ambiental, com a participação da comunidade local e outros seguimentos da sociedade interessados e regulamentados pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA;

VII – a Educação Ambiental.

Art. 5º - A Apa da Fazendinha será gerenciada por um Conselho, presidido pelo órgão responsável pela sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, a ser instituído com o apoio do Órgão Estadual do Meio Ambiente, conforme dispuser no instrumento próprio a ser emanado pelo Poder Executivo Estadual.

Art. 6º - A Apa da Fazendinha será administrada pelo Órgão Estadual do meio Ambiente, com a colaboração de instituições estaduais, federais e municipais afins, de organizações da sociedade civil locais e da população residente.

Parágrafo único - A administração e o gerenciamento da Apa da Fazendinha deverá obedecer aos seguintes princípios e diretrizes:

- a) planejamento participativo e integrado;
- b) promoção da qualidade de vida e bem estar da população residente;
- c) proteção da diversidade biológica;
- d) sustentabilidade dos recursos naturais (AMAPÁ, 2004a)

No art. 2º do Decreto Estadual 2634, de 13 de maio de 2005, que dispõe sobre a criação do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental da Fazendinha, fica patente que este conselho não é absolutamente um órgão paritário, pois a maioria dos seus componentes é representante de órgãos governamentais:

Art. 2º O Conselho Gestor da Apa da Fazendinha será composto de forma paritária, pelos representantes dos seguintes órgãos públicos e das instituições da sociedade civil:

- I - Associação Filantrópica Ambiental de Utilidade Pública do Igarapé da Fortaleza – AFAUPIF;
- II - Associação Comunitária Esperança da Fortaleza – ACEF;
- III - Associação de Mulheres do Igarapé da Fortaleza – AMIGA;
- IV - Cooperativa dos Camaroeiros do Igarapé da Fortaleza – COOPERCAF;
- V - Conselho Comunitário do Igarapé da Fortaleza – CCIF;
- VI - Conselho de Segurança da Fazendinha – CSF;
- VII - Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA;
- VIII - Prefeitura do Municipal de Santana – PMS;
- IX - Prefeitura do Municipal de Macapá – PMM;
- X - Instituto de Pesquisas, Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá – IEPA;
- XI - Secretaria de Estado do Turismo – SETUR;
- XII - Batalhão Ambiental da Polícia Militar – BA/PM/AP. (AMAPÁ, 2005a)

Nada obstante, estabelecer em seu artigo 3º como atribuição do Conselho Gestor a busca de compatibilização de interesses dos diversos segmentos sociais, assim como uma integração entre o Conselho e a população da APA ou de seu entorno, nada modifica o fato de que não garantiu a formação de instâncias participativas em níveis e graus mais profundos:

Art. 3º Compete ao Conselho Gestor da APA da Fazendinha:

- IV - Esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;
- VII - Propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso. (AMAPÁ, 2005a, grifo nosso)

### **2.2.5 PRINCIPAIS INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS DO DIREITO BRASILEIRO**

Dallari (Apud FURRIELA, 2002) relaciona como principais instrumentos de participação popular o Projeto de Lei de Iniciativa Popular, o Referendo, o Plebiscito, os Conselhos Comunitários e as Audiências Públicas.

Furriela (2002) apresenta uma relação mais extensa, inserindo neste universo alguns instrumentos tipicamente considerados como meios de controle social. No âmbito do Legislativo, relaciona os seguintes instrumentos: o Projeto de Lei de Iniciativa Popular, o Plebiscito, o Referendo, o Acompanhamento e fiscalização dos representantes eleitos, Eleição consciente dos representantes políticos e a atuação nas Comissões do Poder Legislativo. No âmbito do Judiciário, relaciona os seguintes instrumentos: Ação Popular, Ação Civil Pública, Representação ao Ministério Público. No âmbito do Executivo, relaciona os seguintes instrumentos de participação: Conselhos e Audiências Públicas.

Peres (2009) relaciona como institutos participativos mais freqüentes no direito brasileiro os conselhos, comissões ou comitês participativos, a audiência pública, a consulta pública, o orçamento participativo, a ouvidoria pública, o referendo, o plebiscito e as organizações sociais.

### **2.2.6 TIPOS DE PARTICIPAÇÃO**

Peres (2009) apresenta uma abrangente classificação sobre os tipos de participação, com base no critério da vinculação. Concebeu, nessa linha, três grupos de institutos participativos: Institutos participativos com força vinculante; Institutos Participativos sem força vinculante; e Institutos Participativos com força vinculante dotada de autonomia, Cooperativos ou de Delegação Atípica.

Quanto aos primeiros, referem-se aos institutos participativos que assumem o caráter deliberativo ou vinculam a Administração Pública, posto que as decisões são produzidas, formuladas ou formadas de forma conjunta, não podendo o Aparelho Estatal decidir sem levar em conta a vontade da população, caso contrário o ato poderá ser questionado pelos órgãos de controle e ficará sujeito a anulação pelas vias judiciais.

São institutos de participação com força vinculante os Conselhos Deliberativos, o Referendo Administrativo e o Plebiscito Administrativo.

Para o propósito deste trabalho, é bem vinda a análise dos Conselhos Deliberativos, pois tais conselhos constituem órgãos colegiados, compostos de forma paritária ou não por representantes da Administração Pública e por representantes da sociedade, criados por lei ou por autorização legislativa, com a finalidade de deliberar e/ou prestar consultas sobre assuntos inseridos na esfera de suas atribuições legais.

Os Conselhos Deliberativos são criados como medidas descentralizadoras em áreas estratégicas, conforme previsão legal, que objetivam garantir a efetiva participação popular em matérias geralmente relacionadas aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Eles são Órgãos integrados a estrutura orgânica da Administração, sujeitando-se, portanto, ao princípio da hierarquia e aos demais princípios que regulam a formação ato administrativo, sendo passíveis de questionamento administrativo ou judicial.

São fatores que dificultam a participação popular nesses conselhos, primeiramente no plano gerencial, a falta de estrutura, de recursos humanos, financeiros, de equipamentos, etc. que sejam suficientes para a realização dos trabalhos (PERES, 2009).

No que respeita ao aspecto procedimental, a indeterminação de critérios objetivos relacionados à mobilização, informação, convocação, pauta, cronograma de trabalho, etc. também dificulta a participação popular. Esta é uma questão a ser resolvida mediante elaboração correta do regimento interno do conselho (PERES, 2009)

Alguns, na opinião de Peres, sugerem que a vinculação orgânica dos conselhos a estrutura da Administração Pública tornam tais órgãos inoperantes e meramente legitimadores das ações governamentais.

Dito isto, revela-se como um desafio a ser superado para a concretização da participação popular que as instâncias participativas colegiadas que interferem na formulação das políticas públicas participativas, como é o caso dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação, funcionem de fato como um órgão de representação paritária.

Nada obstante Peres localize o orçamento participativo na classe dos institutos participativos sem força vinculante, diante do quadro jurídico gerado pelo Estatuto da Cidade

essa vinculação encontra-se prevista nos artigos 2º, II c/c 4º, III, f da lei 10.257, de 10 de julho de 2001.

Quanto aos institutos participativos sem força vinculante, são aqueles de consulta ou meramente opinativos, os quais se fundamentam no princípio da participação, da informação, da publicidade e de petição do administrado. Os principais são a audiência pública e a consulta pública.

Quanto aos institutos participativos de caráter vinculante e autônomo, são aqueles relativos ao setor cooperativo e social, e ocorrem quando uma atividade de caráter social ou cultural de interesse coletivo é desenvolvida inteiramente por associações particulares, financiadas por fundos públicos, mas sem o controle pela Administração Pública.

São exemplos dessa modalidade participativa as organizações não governamentais, as Entidades de utilidade pública, os Serviços Sociais Autônomos, as Organizações Sociais e as corporações de fiscalização do exercício profissional.

Diaz Bordenave (1994) elaborou uma peculiar classificação dos tipos, níveis e graus de participação popular. No que tange aos tipos de participação, inicialmente faz uma distinção entre *Microparticipação* e *Macroparticipação* ou *Participação Social*, termos já explicitados em tópico antecedente.

Ele faz referência a um tipo de participação que denomina de *participação passiva*, que se caracteriza pela condição de fazer parte sem tomar parte, e ao tipo oposto denominado de *participação ativa*, na qual o sujeito é parte, toma parte e tem parte.

*Participação de fato* é aquela que acontece involuntariamente, ou seja, sem articulação, como numa recreação ou no culto religioso. Já no caso da *participação espontânea* contém articulação, mas se concentra em pequenos grupos sem organização, sem estabilidade, sem propósitos claros, como ocorre, por exemplo, com a formação de grupos de vizinhos, de amigos e das *panelinhas*.

A *participação imposta* é aquela em que os indivíduos são obrigados a fazer parte de grupos e realizar atividades consideradas indispensáveis, como rituais de passagem, alistamento no exército e o voto obrigatório. A *participação voluntária* é aquela em que o grupo é criado pelos próprios participantes, os quais definem a sua organização, objetivos e

métodos, como os sindicatos livres, as associações profissionais, as cooperativas e os partidos políticos.

A *participação dirigida* ou *manipulada* ocorre quando o grupo surge por provocação de agentes externos que ajudam outros a realizarem seus objetivos (*participação provocada*) ou os manipulam a fim de atingir seus próprios objetivos (*participação dirigida ou manipulada*). A *participação concedida* refere-se à parte de poder exercida pelos subordinados com a permissão dos superiores, como ocorre com o planejamento participativo, a participação nos lucros da empresa. Esse modelo participativo pode assumir uma qualidade negativa se estiver sendo usado para manter o indivíduo iludido com participação em grupos primários.

O referido autor apresenta ainda os conceitos de *participação simbólica* e *participação real*. Na primeira, os membros do grupo exercem uma influência mínima nos processos decisórios e nas operações, mas são induzidos a um tipo de participação que os mantém iludidos de que exercem o poder. Cita como exemplo o caso da *democracia de corte eleitoralista*. Na segunda, os membros do grupo influenciam os processos decisórios em todas as suas etapas.

Para a concretização desta participação real, Diaz Bordenave (1994) relaciona as seguintes *ferramentas operativas*: *conhecimento da realidade*, *a organização*, *a comunicação*, *a educação para a participação*, a escolha adequada dos instrumentos de realização das atividades participativas.

Diaz Bordenave (1994) classifica a participação popular sob dois critérios. O primeiro critério diz respeito ao grau de controle dos membros sobre as decisões que são tomadas, enquanto que o segundo critério diz respeito ao nível de importância dos assuntos decididos.

Ele considera que há sete graus de participação, conforme adiante ilustrado (Figura 02): grau 1 - Informação/Reação, Grau 2 - Consulta Facultativa, Grau 3 - Consulta Obrigatória, Grau 4 - Elaboração Recomendação, Grau 5 - Co-gestão, Grau 6 - Delegação e Grau 7 - Auto-gestão.

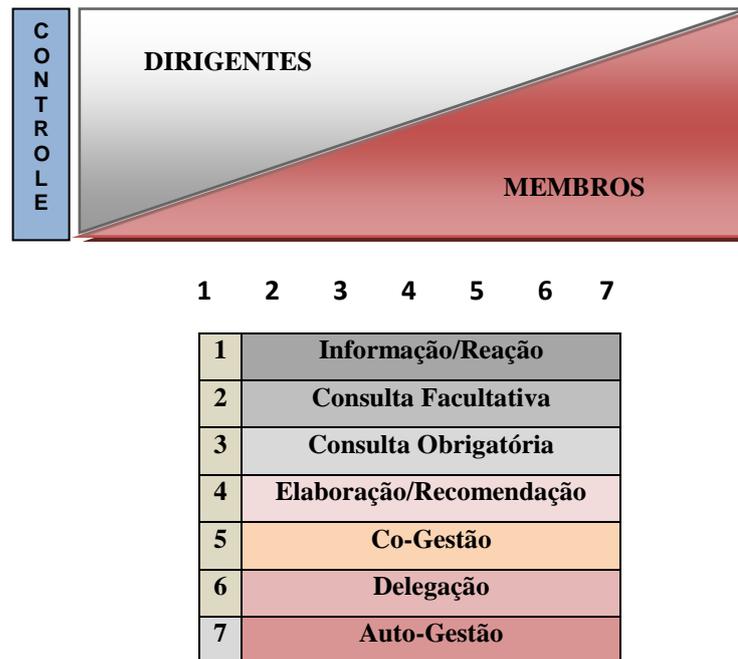


Figura 02 - Graus de Controle das Decisões de Diaz Bordenave

Nesse esquema, observa-se que o primeiro e o último grau representam situações extremas, pois enquanto no primeiro os dirigentes apenas informam os membros da organização sobre as decisões já tomadas, no último o grupo determina seus objetivos, escolhe os meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa. No caso do primeiro grau de controle, há situações em que a reação dos membros pode ocasionar uma reconsideração da decisão inicial, aproximando-se do grau subsequente.

Nos graus de controle de natureza meramente consultiva, ou seja, Consulta Facultativa e Consulta Obrigatória, a decisão permanece nas mãos dos dirigentes, diferenciando-se somente porque na Consulta Obrigatória os dirigentes são obrigatoriamente consultados para que as decisões sejam consideradas válidas.

No grau seguinte, vem a elaboração/recomendação, em que os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas que a administração aceita ou não, sendo que neste caso o dirigente tem que justificar sua posição. Nota-se que até este grau a decisão fica *na mão* do dirigente, mas diminui gradualmente a discricionariedade dos seus atos, e os membros vão cada vez mais ocupando espaços que o aproximam do núcleo deliberativo.

Com base neste esquema de Diaz Bordenave, aplicando-o à realidade investigada, observa-se que, enquanto as ações participativas da sociedade no contexto de políticas

públicas não assumirem um caráter decisório, caracteriza-se um espaço e uma ação social despolitizados. Então, os institutos de participação são utilizados pelo Estado, dissimuladamente socializado, para se apropriar da dinâmica cooperativa da população (mesmo que para isso tenha que aderir algumas demandas sociais, por puro clientelismo ou cooptação de lideranças locais).

Defende-se que esta linha de ação constitui-se num conflito político-ideológico, entre a população e os interesses antagônicos presentes na política pública social, afetando a dinâmica cooperativa e o nível de envolvimento da população nas ações propostas. Quando a população percebe esse jogo, perde a fé e volta sua atenção para as demandas individualistas (clientelismo, cooptação) ou retoma o caminho autêntico da ação social, procurando apoio nos baluartes da cidadania.

Chegando ao grau da Co-gestão, visualizam-se todas as instâncias participativas colegiadas com poder deliberativo e consultivo ou de decisão compartilhada. Neste sistema, ficam estabelecidos espaços delimitados de ação e deliberação conjunta. Vislumbra-se um espaço de ação social parcialmente politizada, de cooperação imposta. Neste grau de controle, abre-se a discussão em torno da disputa pelo controle de maiores espaços em termos de poder decisório e acerca dos níveis de participação (importância dos assuntos deliberados)

Noutras palavras, a sociedade passa a reclamar maior poder deliberativo, a fim de fazer prevalecer a sua vontade, procurando conquistar graus mais elevados de controle de decisão. Mas simultaneamente, busca também conquistar maior poder deliberativo em torno de assuntos cada vez mais importantes, próximos das questões estruturais.

Segue-se o grau de delegação, em que se avança do poder deliberativo compartilhado para o poder deliberativo autônomo, aberto em alguns campos ou jurisdições que antes eram controlados somente pelos dirigentes. É preciso notar que a disputa de ordem político-ideológica se travará, nesses espaços abertos a deliberação popular, no campo temático e estratégico, pelo domínio do núcleo de poder político. Ou seja, o grupo hegemônico que controla o aparelho estatal e dele se serve para seus grandiosos projetos político-econômicos, tentará direcionar o poder deliberativo da população para os assuntos distantes das estruturas político-ideológicas. Para isso, cooptará lideranças intelectuais da população local.

O último grau de controle de decisão é a auto-gestão, como anteriormente explicitado. Vale a pena enfatizar que, desde a participação consultiva de mera elaboração e

recomendação, surge a necessidade do dirigente justificar seus posicionamentos, o que demanda um maior esforço intelectual, e aqui reside o perigo de alguns técnicos ou especialistas tentarem justificar a permanência dos assuntos de maior importância longe do controle popular.

No que respeita aos níveis de participação popular, Diaz Bordenave (1994) elaborou um esquema que leva em conta a importância dos assuntos deliberados ou decididos.

Assim, no seu esquema, os assuntos relacionados a tarefas meramente executivas e de controle de resultados, são colocados numa posição de subordinação, ou seja, posição distante dos aspectos estruturais.

No nível mais distante do núcleo político-ideológico estão as ações e deliberações de natureza meramente avaliativa, enquanto que no nível mais próximo daquele núcleo estão as ações e deliberações relativas à formulação da doutrina e da política da instituição. Seu esquema sobre os níveis de participação pode ser ilustrado no seguinte gráfico (Figura 02):

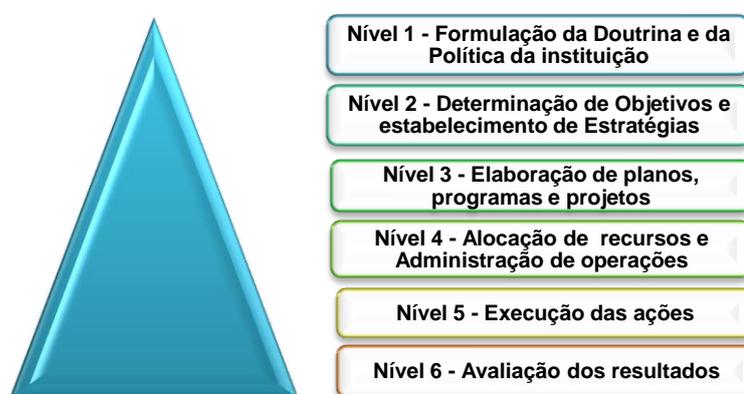


Figura 03 – Níveis de Participação, de Diaz Bordenave (1994)

Souza (2008) toca num ponto revelador, ao explicar a modificação do comportamento social das classes populares ao sofrer a injunção da lógica capitalista competitiva e conflitante. Ela defende que o processo de cooperação social espontâneo, que numa etapa inicial da ação comunitária, mobiliza as camadas populares em busca de solução para os problemas sociais que aos poucos vão surgindo, é substituído pela mentalidade competitiva e conflitante. A dinâmica cooperativa é sufocada pela alucinante demanda imposta pelo mundo capitalista.

Nesse sentido, considera-se que a realidade conflitiva vivenciada pelas pessoas e que tem a ver com suas condições materiais de vida, atuam em seu emocional e, por conseqüência, no seu comportamento social, já que todo seu referencial de tempo e espaço é absorvido por essas preocupações. O resultado é que a implementação, por exemplo, de políticas populares voltadas para questões ambientais, sem a necessária integração com outras políticas públicas que atendam as necessidades mais prementes das pessoas, transparecem como ações totalmente desvinculadas da vida e, portanto, indiferentes.

Souza (2008) argumenta que é justamente nessa hora de angústia em que as camadas populares, vendo-se numa encruzilhada, dividida entre lutar para resolver seus problemas locais ou individuais ou continuar mergulhadas na *correria* da vida consumista, emerge a força e a importância da ação social como um processo técnico-metodológico. O argumento dessa autora esclarece a tremenda importância das organizações civis, dos movimentos sociais, na dupla acepção empregada por Diaz Bordenave, a micro e a macro participação. Logo, qualquer política pública participativa para obter êxito em seus objetivos, não poderá desprezar a integração dos coletivos, pois nestes se concentram grande parte da dinâmica cooperativa, pelas razões anteriormente descritas. Este é um grande desafio a ser superado.

Ela também menciona um importante aspecto que se relaciona a *desintegração nas relações sociais tradicionais dos aglomerados humanos das áreas urbanas* (SOUZA, op. cit., p. 61, 65), por força da revolução urbano-industrial e as relações sociais capitalistas subjacentes. Com isso, aponta que antigos laços de autoridade e de poder, assim como a família, antigas relações, são desestruturados, exurgindo a questão da *reconstrução da pequena comunidade*.

Coloca o problema da mobilidade da população como um reflexo da expansão do capital imobiliário, que com sua exploração e especulação *fazem do espaço urbano uma realidade inacessível à maioria da população*. Para a autora, tal fenômeno *fragiliza as relações de amizade, de solidariedade e cultura entre os diversos subgrupos de classes que convivem num mesmo espaço geográfico*. São concepções de fundamental importância para a análise dos processos sociais de ação comunitária e social.

Portanto, cabe ao Estado, no âmbito de políticas públicas participativas, aplicadas em áreas geográficas específicas, atuar no sentido favorável ao fortalecimento dos laços sociais, de amizade, de continuidade entre os moradores.

O seguinte quadro representa a teoria social de Souza (Figura 04):

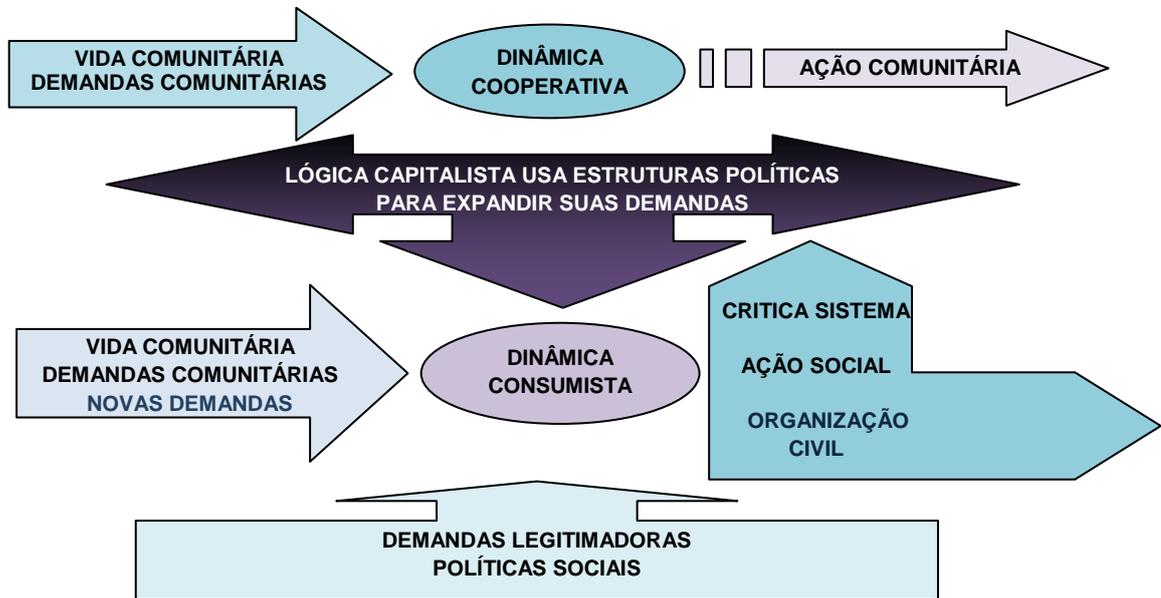


Figura 04 – Processo de Cooperação Social

### 2.2.7 DIFICULDADES PARA A PARTICIPAÇÃO

Analisa-se objetivamente a questão das dificuldades que se contrapõem ao processo participativo no contexto de políticas públicas comunitárias.

Algumas dificuldades e desafios já foram enfatizados nos itens precedentes, não obstante procurar-se-á sistematizar esta análise de modo que ao final haja um referencial de fácil manejo para a compreensão da realidade investigada.

Alguns doutrinadores se referiram às dificuldades que são inerentes aos processos participativos.

Roberts (Apud FURRIELA, 2002), observa que os exemplos adiante citados de um modo ou de outro se enquadram no esquema anteriormente descrito. Segundo este autor, pelo menos onze problemas embaraçam o processo participativo, e carecem de medidas corretivas:

a) inabilitação ou desinformação do pessoal interno das organizações que conduzem o processo de envolvimento público. Recomenda-se que o *staff* interno e consultores sejam informados da situação, para evitar novos problemas;

b) Subestimação do processo de consulta e de participação, o que induz a falta de planejamento adequado à complexidade do ato. Recomenda-se que se faça um planejamento criterioso para evitar surpresas;

c) Falta de capacitação da pessoa responsável em estabelecer a comunicação entre a cúpula da organização e público. Recomenda-se que a organização invista na capacitação e estímulo desta pessoa, para que possa desempenhar bem o seu trabalho;

d) Excesso de trabalho para o público. Recomendam-se medidas para adequar o volume de atividades aos limites do público envolvido;

e) Falta de recursos financeiros. Recomenda-se que o público envolvido seja devidamente remunerado ou tenham pelo menos suas despesas reembolsadas. Recomenda-se também a busca de apoio externo ou até mesmo que se oriente o público a fazer o levantamento da verba necessária.

f) Ceticismo do público ocasionado por falta de reconhecimento de contribuições passadas;

g) Excesso de trabalho para a equipe responsável e para os tomadores de decisão;

h) Problemas relativos a conflitos entre a percepção do público e as concepções partidárias dos cientistas escolhidos para participar dos processos;

i) Excesso de dados a serem analisados pelo público, dificultando sua organização. Recomenda-se um tratamento adequado desses dados, de sorte que sua incorporação no processo decisório seja bem planejada;

j) Consulta a grupos étnicos e indígenas;

k) Cuidado em incluir o número máximo dos grupos de interesse no processo decisório, atentando para o fato de que nenhum grupo isoladamente representa a totalidade dos interesses envolvidos na decisão.

Abers (Apud FURRIELA, 2002), apresenta uma relação de problemas que ocorrem no contexto de abertura de fóruns para a participação pública:

a) incompatibilidade entre a rapidez exigida para o alcance de metas, pelo governo, e dos seus critérios econômicos para avaliação do sucesso, com a demora do processo de mobilização do público;

b) a formulação de políticas públicas dentro da estrutura do governo fica sujeita a influência de certos grupos;

c) Às vezes há resistências às políticas participativas dentro das agência do governo, tanto por parte dos chefes quanto por parte dos funcionários;

d) Oposição de grupos econômicos poderosos externos ao governo contra a transferência de poder a grupos menos favorecidos;

e) Influência negativa da imprensa, em razão do controle por grupos econômicos com interesses definidos

f) Instâncias participativas assumem caráter meramente legitimador, cooptando e desmobilizando lideranças da sociedade;

g) grupos de elite dominam instâncias participativas em razão da fragilidade econômica, da deficiência educacional e da vida corrida dos grupos minoritários;

h) governo oferece maior espaço em fóruns participativos aos grupos ligados politicamente ao seu grupo político;

i) controle das instituições da sociedade civil pelo governo, para que estas não ajam contra os seus interesses.

Dentre os vinte problemas anotados por B. Jaffray (Apud FURRIELA, 2002), cinco deles não foram mencionados nas listas antecedentes:

a) a participação pode dar ensejo à mobilização de interesses antagônicos;

b) Muitos segmentos promovem *lobby* em favor de interesses locais/próprios ou de privilégios especiais;

c) A participação pode não ser legítima, pois aqueles que participam podem não ser os reais portadores das opiniões do público ou da população afetada;

d) as tomadas de decisão em questões ambientais são altamente politizadas, permeada por julgamentos de valores e conflitos de valores;

e) Excesso de burocracia e de procedimentos muito restritivos.

Diaz Bordenave (1994) relaciona algumas circunstâncias que condicionam o grau, o nível e a qualidade da participação:

a) qualidades pessoais de algum membro;

b) natureza do problema enfrentado;

c) a filosofia social da instituição ou do grupo;

d) influência da estrutura social na participação;

e) ambiente interno da organização ou estilo de liderança;

f) estrutura da organização;

g) sistemática de programação;

Referindo-se este autor à macro-participação, cita ainda como condicionamentos desfavoráveis à participação:

a) contradição de fundo entre a igualdade de todos os cidadãos na esfera pública e sua desigualdade na esfera privada;

b) marcada divisão existente entre o setor oficial e o setor civil, permitindo o predomínio de técnicos, burocratas e políticos profissionais na condução dos rumos da nação;

Peres (2009) também contribui com uma interessante relação de perigos da participação:

a) Captura pelo governo, no sentido de que a aproximação entre o governo e os movimentos sociais pode conduzir a cooptação deste. Como disse Peres, isso torna os mecanismos de participação falhos e ineficientes, já que os canais que deveriam veicular os interesses da sociedade passam a ecoar somente a política governamental;

b) Corrupção. Recomenda como medida salutar a transparência e a devida regulação dos processos participativos;

c) Captura pelo mercado, no sentido de que o governo incorpora em sua estrutura os interesses de poderosos grupos econômicos;

d) deficiência de análise, relacionada a influência do populismo e da demagogia na formulação das políticas públicas, que no caso são politizadas em detrimento dos elementos técnicos e do saber sistemático;

e) Falhas de coordenação.

## **2.3 SUSTENTABILIDADE**

Mediante análise dos antecedentes históricos relacionados ao discurso da sustentabilidade, das concepções de sustentabilidade e dos conflitos socioambientais, na perspectiva de alguns autores, pretende-se visualizar as dificuldades e desafios para o envolvimento da sociedade no âmbito de políticas públicas ambientais participativas.

### **2.3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

Começando pela narrativa de Guilherme (2007), a exemplo de outros pesquisadores, esta autora registra que a idéia de sustentabilidade tem como *epicentro* a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, no ano de 1972, pois a partir de então se iniciara sistematicamente, a nível global, a discussão sobre a relação entre desenvolvimento e meio ambiente.

Dias (1994) focaliza o período antecedente a 1972, destacando que as raízes da sustentabilidade retrocedem, por exemplo, até Thomas Huxley, em 1863, que escreveu um ensaio intitulado *Evidencias sobre o Lugar do Homem na Natureza*, analisando a interdependência entre os homens e os demais seres vivos. Remonta também aos artigos de Aldo Leopoldo no ano de 1949, para o periódico *A Sand County Almanac*, em que chamava a atenção para a necessidade de uma ética de uso dos recursos naturais. Destaca a obra de Rachel Carson como um clássico da literatura ambientalista, escrita em 1962, intitulada *Primavera Silenciosa*, onde tratava sobre a perda da qualidade de vida em razão do uso indiscriminado e excessivo de produtos químicos e seus efeitos sobre os recursos ambientais.

Com a premiação de Albert Schweitzer em 1954, com o Prêmio Nobel da Paz, reconhecendo a importância de ter popularizado a ética ambiental, eclodiu no mundo todo o movimento de valorização das coisas vivas e de questionamento dos estilos de desenvolvimento. Segundo este autor, em 1968 foi fundado o Clube de Roma, por trinta

especialistas de várias especialidades que se reuniam em Roma para discutir o futuro da humanidade, sistematizando o que havia sido elaborado até aquela data.

Em 1972 foi publicado pelo Clube de Roma o relatório *The limits of Growth*, denunciando que o crescente consumo mundial conduziria a humanidade ao colapso. Meses após, foi realizada na Suécia a Conferência da ONU sobre o meio ambiente.

Segundo Dias, a Conferência de Estocolmo elaborou dois importantes documentos com a pretensão de disseminar a idéia de sustentabilidade, embora preponderasse naquele contexto uma maior preocupação com a questão do esgotamento das matérias primas: A Declaração sobre o Ambiente Humano e o Plano de Ação Mundial, ressaltando que a Educação Ambiental no mundo se constituía num instrumento decisivo para o combate à crise ambiental mundial. Inspirada no discurso de Estocolmo, a UNESCO promoveu na década de 70 diversos eventos voltados para a Educação Ambiental, com a finalidade de implementar o Plano de Ação Mundial. A conferência de Tbilisi realizada na Geórgia em 1977 foi o mais importante evento de educação ambiental mundial, de onde se extraiu a Declaração sobre a Educação Ambiental (UNESCO, 1977).

Por sua relação direta com o tema deste estudo, importa ressaltar, na perspectiva de Diaz (1994), algumas proposições relevantes contidas na Declaração sobre a Educação Ambiental:

Sobre as finalidades e características da Educação Ambiental, uma das propostas foi de que *as finalidades da Educação Ambiental devem adaptar-se à realidade sociocultural, econômica e ecológica de cada sociedade e de cada região, e particularmente aos objetivos do seu desenvolvimento.*

Nesta proposta está implícito o princípio da contextualização do trabalho educativo à realidade vivenciada pelas pessoas. De fato, a posição não deve ser invertida, pois a realidade da vida que mais repercute no comportamento das pessoas é a que diz respeito aos seus mais profundos anseios, vinculados a sua própria subjetividade, o que primeiro lhes afeta.

Outra proposta foi de que *a Educação Ambiental deve oferecer em todos os âmbitos, uma participação responsável e eficaz da população, na concepção e aplicação das decisões que põem em jogo a qualidade do meio natural, social e cultural.*

Não foi à toa que as recomendações de Tbilisi não foram aplicadas no Brasil do período ditatorial, posto que a proposta de Tbilisi apontava para a abertura democrática, conferindo à população o direito de participar dos processos deliberativos que envolvessem políticas públicas impactantes.

Na verdade, como já observado por Diaz (1994), as recomendações de Tbilisi não foram bem aceitas no Brasil e até hoje ainda se tenta abrir espaços participativos em níveis e graus tímidos, no contexto de políticas que exaltam mais um caráter meramente consultivo.

Por outro lado, o processo educativo parece que não tem sido inserido nas políticas públicas ambientais como um elemento indispensável e central, embora na legislação receba um tratamento diferente.

Outra proposta diz que *a Educação Ambiental na poderá desenvolver-se plenamente se não incitar os indivíduos a descobrirem as opções que determinaram as suas decisões.*

Outra recomendação de Tbilisi é que:

constitui um modo de transformar e renovar a educação o desenvolvimento de uma Educação Ambiental orientada para a busca de soluções para os problemas concretos, que os analise sob um marco interdisciplinar e que suscite uma participação ativa da comunidade para resolvê-los. (UNESCO, 1977)

Referindo-se a educação não-formal, Tbilisi propõe que

a Educação Ambiental deverá inspirar a todos os membros de uma comunidade, atitudes próprias à participação e à colaboração coletivas e suscitar responsabilidades em matéria de administração, proteção e ordenamento do meio ambiente. (UNESCO, 1977)

E por último, destaca-se a proposta de que

a Educação Ambiental deve contribuir para formar cidadãos capazes de julgar a qualidade dos serviços públicos (saúde, segurança, moradia, educação, lazer) [...] que sejam dotados de espírito crítico e, ao mesmo tempo, estejam dispostos a apoiar as medidas ambientais que respondam de maneira autêntica às suas necessidades e ao seu desejo de melhorar a qualidade do meio e da sua própria existência. (UNESCO, 1977)

Pelo visto, são propostas que sinalizam para uma bifurcação das idéias sobre sustentabilidade, com preocupações nitidamente democráticas e socioambientais, que

propugnam por espaços participativos e participação no pleno sentido do termo, participação em níveis e graus que aproximem a população do núcleo do poder político.

Por outro lado, reconhecendo que a problemática ambiental decorre de ações antrópicas, enfatiza o vínculo inexorável entre sustentabilidade e participação da sociedade, elevando o processo de informação e de educação ambiental a uma posição de extrema e vital importância para a modificação dos problemas ambientais. Ou seja, de acordo com as propostas de Tbilisi, o desenvolvimento sustentável possui como pré-requisitos necessários e fundamentais o amplo acesso à informação, a Educação Ambiental Crítica e a ampla participação da sociedade nos processos de construção, execução e controle de políticas públicas ambientais.

Santilli (2005) enfatizou isso argumentando que o socioambientalismo nasceu baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se garantissem a inclusão das comunidades locais e uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios obtidos com a utilização dos recursos naturais.

Retomando a narrativa histórica, após 1972, o fato mais rumoroso relacionado à sustentabilidade foi o *Relatório Brundtland* (WCED, 1987) publicado em 1987, conhecido no Brasil com o título *Nosso Futuro Comum*. Este relatório foi um preparo para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Eco 92).

No que respeita a construção da doutrina socioambientalista brasileira, a lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981), que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, embora represente um importante marco nesse processo, tendo em vista que sistematizou o que existia de forma esparsa sobre meio ambiente até aquele momento, não reproduziu, entretanto, as propostas de Tbilisi relativas à participação da sociedade. Isto se aplica a legislação ambiental editada na primeira metade dos anos 80, e isto era um claro reflexo do contexto político que ainda imperava.

Santilli destaca que o socioambientalismo, como o reconhecido hoje, foi concebido na segunda metade dos anos 80, identificando-se com o processo histórico de democratização do país, iniciado com o fim do regime militar em 1984 e consolidado com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988.

Esta autora ressalta que dois acontecimentos foram determinantes para a eclosão e consolidação do socioambientalismo no Brasil, que foi a publicação do Relatório Brundtland

(WCED, 1987), exercendo grande influência na inserção de um capítulo na Constituição de 1988, versando sobre meio ambiente em bases sustentáveis, e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, que resultou num conjunto de recomendações sistematizadas na Agenda 21 (BRASIL, 1992).

De acordo com o disposto no artigo 225 da Constituição Federal Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988), a questão ambiental avançou do caráter conservacionista que prevaleceu até a primeira metade dos anos 80, para um caráter socioambiental, e isto se percebe na leitura do *caput* do artigo 225, onde se consagram os princípios da responsabilidade, do desenvolvimento sustentável e da participação ambiental.

No § 1º e no inciso VI do mencionado artigo, condiciona-se a efetividade desses princípios à promoção da educação ambiental e da conscientização pública.

A legislação ambiental dos anos 90, como já salientado anteriormente, foi reproduzindo este caráter socioambiental vinculado ao modelo de democracia participativa, delimitado e viciado pelo já mencionado caráter dúbio das normas brasileiras. A lei 9.795, de 27 de abril de 1999 (BRASIL, 1999), que dispõe sobre a Política Nacional de Educação Ambiental, edifica os alicerces da educação ambiental formal e não-formal no Brasil, resgatando, pelo menos no nível legislativo, a lacuna que existia desde a Conferência de Tbilisi. O primeiro princípio da educação ambiental fixado na lei estabelece que a mesma aplique um enfoque humanista, holístico, democrático e participativo. Outro princípio fixado é que haja uma permanente avaliação crítica do processo educativo. Um dos objetivos estabelecidos para a educação ambiental é que se estimule e fortaleça uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social. Assim, a Política Nacional de Educação Ambiental trilhou, formalmente, o caminho da pedagogia crítica.

Com base nisso, o processo de educação ambiental ínsito na política pública participativa deve buscar a capacitação da sociedade para o exercício de uma participação também crítica, transformadora e emancipatória (PLANTAMURA, 2009).

### **2.3.2 CONCEPÇÃO DE SUSTENTABILIDADE**

Sachs (2002) defende um conceito de desenvolvimento sustentável em termos de uma *um equilíbrio de sintonia fina entre cinco dimensões* ou *cinco pilares: social, Ambiental, Territorial, Econômico e político*.

Argumenta que o desenvolvimento sustentável é aquele alcançado mediante a combinação de pelo menos três elementos, ou seja, crescimento econômico, com impacto positivo em termos sociais e ambientais.

Santilli segue a mesma direção, argumentando que

O socioambientalismo foi construído com base na idéia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais, detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental. Mais do que isso, desenvolver-se com base na concepção de que, em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou seja, a sustentabilidade das espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade social – ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade. Além disso, o novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo deve promover e valorizar a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático no país, com ampla participação social na gestão ambiental. SANTILLI (2005, p. 31)

Hogan (apud GUILHERME, 2007) critica o conceito de sustentabilidade formulado por Gooland (1995), segundo o qual sustentabilidade é a manutenção do capital natural entre os quatro tipos de capital: natural, humano, construído e social. Sua crítica consiste em que este conceito é limitado e não insere outras dimensões da sustentabilidade. Mas realça seu esquema de subdivisão da sustentabilidade. Goodland subdivide a sustentabilidade em três níveis: fraco, forte e muito forte, correspondentes, respectivamente, a manutenção da totalidade do capital em funcionamento, à manutenção de alguns setores do capital total e à intocabilidade dos recursos naturais.

Guilherme (2007) faz alusão às oito dimensões de sustentabilidade relacionadas por Guimarães: planetária, ecológica, ambiental, demográfica, cultural, social, política e institucional.

Devido a sua importância para este estudo, cabe salientar a sustentabilidade política, que é a dimensão mais ordenadora, e diz respeito às relações entre o Estado e a sociedade, na *busca efetiva de processos de democratização*.

Como anteriormente exposto, o processo de democratização deve ser visualizado no contexto do Estado Democrático de Direito ou Democracia Participativa, o qual se materializa por meio de diversas oportunidades políticas, como esferas participativas públicas, instâncias participativas legalmente reconhecidas, organizações sociais e outros instrumentos. A sustentabilidade nesta ótica não poderá se efetivar sem a participação ativa e consciente da

sociedade, com especial destaque às organizações ou instituições comprometidas com o socioambientalismo. E uma das dificuldades mais relevantes para efetivação da participação popular nessa esfera refere-se à capacitação deficiente dessas organizações, de sorte que não conseguem concretizar os objetivos estabelecidos para as políticas públicas ambientais.

A este respeito, Meneses (2005), coordenadora do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional e Sustentável – PADIS, desenvolvido pelo Instituto Internacional de Educação do Brasil – IEB, ao analisar a situação de desenvolvimento institucional de organizações da sociedade civil no Brasil que atuam no campo do desenvolvimento sustentável, defendeu que a necessidade de fortalecimento para essas organizações é dificultada por alguns aspectos essenciais.

Um desses aspectos é a situação de lacuna de ofertas de capacitação adequada para organizações ambientalistas ou socioambientalistas, que em sua maioria são organizações de base, comunitárias, de trabalhadores da terra ou extrativistas, indígenas, populações tradicionais que atuam no sentido de preservar o seu meio ambiente local, visando ao desenvolvimento sustentável.

O segundo deles é a limitação dos processos de fortalecimento existentes, consistindo geralmente em pacotes indiscriminados de capacitação que se baseiam em conceitos previamente definidos quanto às reais necessidades dos grupos, mais voltados para atender concepções exógenas às organizações beneficiárias e as agendas internacionais ou nacionais.

O último aspecto refere-se à dificuldade de relacionamento das organizações socioambientais e ambientalistas com outros segmentos da sociedade, o que exige a ampliação de sua necessidade de fortalecimento específico, contextualizado e adequado.

Waldman (2005), no texto intitulado *Natureza e Sociedade como Espaço de Cidadania*, caracteriza o que ele denominou de *imaginário ambiental dominante*, que em resumo se refere a uma sutil distorção da percepção do meio ambiente, que se caracteriza por enfatizar os aspectos cênicos, faunísticos, florestais do meio ambiente, valorizando mais os elementos naturais distantes da realidade local e apagando a presença humana, seus conflitos e problemas sócio-econômicos.

Essa percepção é de extremo valor na medida em que a influência do etnocentrismo e do *imaginário ambiental* dominante reflete a lógica capitalista expansiva, através de sutis

incurções no campo ambiental. A formulação de políticas públicas ambientais que valorizam mais os recursos naturais, em detrimento da resolução dos conflitos humanos, nessa linha de raciocínio constituem políticas do abandono, do indiferentismo. Constituem práticas políticas que acabam na *vala comum* da desestruturação ou desagregação dos laços sociais, familiares e comunitários, que aumentam o descrédito e o desinteresse da população quanto aos processos participativos legitimadores (SOUZA, 2008).

Pode-se observar a influência desse *imaginário ambiental dominante* numa escala bem reduzida, por exemplo, no espaço geográfico local de uma unidade de conservação de uso sustentável, em que os agentes do Poder Público formulam políticas ambientais que posicionam a população local numa condição de mero instrumento de preservação da natureza, sem priorizar suas necessidades vitais e emergentes.

## 2.4 CONFLITOS SÓCIOAMBIENTAIS

A idéia de conflito sócio-ambiental adotada neste estudo se baseia na contribuição de alguns autores que trataram a questão ambiental a partir de uma visão de conflito.

Para Little (s.d), conflitos sócio-ambientais são “*embates entre grupos sociais em função de seus distintos modos de inter-relacionamento [...] com seus respectivos meios social e natural*”. Ele argumenta que as interações ecológicas são o cerne do conflito, apresentando três grandes tipos de conflitos sócio-ambientais. O primeiro tipo refere-se aqueles sucedidos em torno do controle sobre os recursos naturais. O segundo em torno dos impactos gerados pela ação humana. O terceiro em torno de valores e do modo de vida, ou de um choque de valores ou de ideologias.

Alcântara Junior (2005), inspirado no pensamento de Georg Simmel (1977), afirma que “*no senso comum a noção de conflito, quanto de conflito social é impregnada de atribuições negativas, ou seja, é associada apenas a aspectos negativos da vida social*”. Assim, o conflito tem uma importância sociológica, sendo uma forma de socialização, um meio de integração social, de socialização dos sujeitos, constituindo uma realidade empírica em toda unidade social.

Segundo esse raciocínio, o conflito pressupõe ação recíproca e o reconhecimento do outro, o que não sucede com a exclusão e a indiferença. A indiferença tem um efeito desagregador, em razão da ausência de sociabilidade, assumindo uma *conotação negativa*,

*por afastar as formas de relação antitéticas ou convergentes, capazes de produzir e modificar grupos de interesse, uniões e organizações.*

Nessa concepção, os conflitos socioambientais são considerados conflitos entre grupos sociais, cujas raízes são as *distintas formas de relação que mantêm com o seu meio natural.*

Nesse sentido, a indiferença e a exclusão do relacionamento são negativas, por negarem o próprio conflito, não reconhecendo o outro, e não abrindo o espaço para discussão.

Este autor desenvolve um peculiar pensamento ao visualizar o conflito social em sua dimensão discursiva e comunicativa, e, portanto, na condição de instrumento de socialização.

Alonso e Costa (2000), seguindo uma linha de pensamento mais contundente, discorrendo sobre conflitos ambientais no Brasil enfatizam que, embora o movimento ambientalista tenha obtido relativo sucesso com a disseminação da questão ambiental a nível global e no seio da sociedade civil organizada, a extensa discussão em fóruns internacionais não resultou em consenso quanto a soluções.

Afirmam que a inserção da questão ambiental no âmbito das políticas públicas governamentais, se por um lado trouxe a ampliação da participação da sociedade nos processos de decisão política em geral, a partir dos anos 80, a consciência *utópico-revolucionária* presente no movimento nas décadas de 60 e 70 foi se esvaecendo.

É que para os referidos autores, quando a questão ambiental incorporou a dimensão administrativa e burocrática, submetendo-se à lógica administrativa e aos interesses organizados que se fazem representar na esfera pública, passaram a ser analisadas como um elemento a mais no processo de construção dos programas de governo e nos orçamentos públicos, entretanto com a fragilização do discurso ambiental. Desse modo, a percepção de conflito ambiental seria apenas no sentido de conflito de valor, pressupondo que o avanço da conscientização ambiental resultaria na adesão a práticas sustentáveis, entretanto se mantinha a invisibilidade das questões políticas e estruturais subjacentes nos conflitos socioambientais.

De acordo com os precitados autores, os conflitos ambientais não encontram soluções na mera democratização da questão ambiental, pois, ainda que o princípio da participação seja um consenso, e que maiores espaços para discussão democrática tenham sido garantidos pela nova ordem constitucional, diversas limitações e distorções são observadas no efetivo funcionamento dos espaços participativos. Além disso, a consideração de outras dimensões vinculadas à realidade vivenciada, ao contexto de vida, ao contexto sócio-político, deve ser

suprida, isto é, a análise da questão ambiental deve ser feita sob a ótica da realidade subjacente aos conflitos sócio-ambientais.

Estabelecendo uma sincronia das idéias precitadas, pode-se considerar que o conflito sócio-ambiental, embora na ótica de Simmel pressuponha a exclusão da indiferença ou a da invisibilidade das pessoas, tal ocorre num plano superficial, discursivo, comunicativo, indiciando outras exclusões e outras indiferenças, já que na prática tais conflitos refletem a insatisfação das pessoas em relação ao modo de tratamento dos problemas ligados as suas condições estruturais de vida. O conflito sócio-ambiental pode ser tido como uma forma de socialização, e de fato deve ser avidamente perscrutado como uma etapa importante no processo de luta por melhores condições de vida, mas o propósito maior em sua análise deve ser a solução dos problemas ao nível estrutural. Portanto, se são positivos como elemento de transição para melhores condições de vida, ou como estado parcial de visibilidade, não o são, contudo, analisados sob a ótica dos demais autores, quando se leva em conta a realidade subjacente que os impele.

A realidade apresentada no contexto da APA da Fazendinha deve ser analisada nessa perspectiva multidimensional.

## **2.5 GESTÃO AMBIENTAL**

Silva (2010) considera a gestão ambiental como um instrumento de concretização da proteção ao meio ambiente. Refere-se, assim, ao que denomina de gestão ecológica, apoiada em *“instrumentos institucionais e jurídicos”*, dentre estes a estruturação de um sistema administrativo sob coordenação unitária, corporificado no Sistema Nacional do Meio Ambiente, e a operacionalização do manejo do território, definido este como *“uma arbitragem entre as tendências diversas de utilização do espaço e do patrimônio”*.

Observa, entretanto, que este Sistema Nacional deve ser descentralizado e que também deve levar em consideração que a política nacional deve se integrar às políticas governamentais, a fim de se compatibilizar com os *“objetivos de desenvolvimento econômico-social, urbano e ecológico”*.

Nessa linha de raciocínio, enfatiza o referido autor que não devem ser fixadas *“diretrizes rígidas, fixadas de uma vez em lei”*, de modo que deve ser tida como positiva a disposição legal que prevê a formulação de *“normas e planos”* que orientem a ação dos

governos. Essa orientação seria importante na medida em que a obrigatória vinculação da gestão ambiental à formulação de planos implicaria na vinculação dos objetivos da política nacional de meio ambiente aos planos de ordenação territorial e de desenvolvimento econômico e social.

Assim, prossegue sua argumentação afirmando que ofende a Constituição Federal o Governo que não formule essas diretrizes da política ambiental como “*normas-guias*” do planejamento da política econômica e social, isto é, a discricionariedade dos governos em estabelecer a política governamental se limita aos objetivos e princípios da política ambiental.

Neste ponto, é importante observar que um dos princípios constitucionais ambientais estabelecidos no artigo 225 da Magna Carta é o princípio do desenvolvimento sustentável, o qual garante a todos, cidadãos das atuais e futuras gerações, o direito a uma saudável qualidade de vida.

A concepção de Silva demonstra que somente uma gestão ecológica, ou seja, a compatibilização entre a garantia de proteção ao meio ambiente e a garantia do desenvolvimento econômico-social, poderá materializar a sadia qualidade de vida às presentes e futuras gerações. Noutras palavras, a implementação de qualquer política pública ambiental devera ser incorporada às demais políticas componentes do planejamento econômico do governo, sob pena de se revelar incapaz de responder aos conflitos existentes nas comunidades.

Porém, na implementação de uma gestão ecológica, há que se evitar o problema apontado por Alonso e Costa (op.cit.), pois, se por uma questão de necessidade de adequação da questão ambiental aos ditames do sistema econômico constitucionalmente estabelecido, busca-se tais ajustes, é preciso também considerar que todo esforço não deve se esvaecer com a prevalência de interesses de ordem econômica, pois é fato que a burocracia estatal tem sido um instrumento de elites econômicas que condicionam historicamente os Poderes Constituídos da República (FAORO, 1977).

Pedro (2004) situa a discussão sobre gestão ambiental no contexto da análise sobre a formação de uma terceira geração de direitos, no início do novo milênio, que tutelam relações de natureza difusa-transindividual.

Este autor compreende que esse novo quadro, de um Estado intervencionista, instituidor de políticas de bem estar social, com o tempo foi convergindo para um perfil

participativo, sensível “aos conflitos setoriais”, [...]“gerando demandas por participação popular na formulação de políticas públicas e tomadas de decisões em processo de impacto social e ambiental”.

O referido autor defende que essa terceira geração de direitos constitui “a base normativa” para a economia sustentável, e que a gestão do desenvolvimento sustentável é influenciada por “duas grandes tendências”, presentes na legislação: a publicização dos recursos ambientais e a internacionalização de sua tutela.

No primeiro caso, argumentando que a publicização dos recursos ambientais induz a um maior controle social “sobre o uso da propriedade, de onde surgiu o conceito da função social da propriedade, e ao conceito de “uma nova democracia participativa” que reduz os poderes de formas representativas de gestão

No segundo caso, explicando que houve maior valorização de tratados, convenções, protocolos e conferências internacionais.

Alirol (2004) compreende que a sustentabilidade se materializa com a combinação de três subsistemas: social, econômico e ambiental. A priorização de um desses três elementos em detrimento dos demais depende do contexto sócio-econômico e cultural. Este autor afirma que, embora a maior parte da sociedade procure integrar tais elementos, nota-se a deterioração em todas as dimensões delineadas.

Apresenta três explicações para o problema: A primeira explicação é a falta de coesão interna dos subsistemas. A segunda, é que os subsistemas são interdependentes e, por conta disso, a adoção de políticas, estratégias e programas no âmbito de cada um deles não prescinde da adoção de estratégias e políticas, de forma integrada, no âmbito dos demais. A terceira explicação é a presença de uma multiplicidade de centros de decisão.

Com fundamento nesse raciocínio, ele propõe a aplicação de dois princípios para operacionalização do desenvolvimento sustentável: O primeiro deles é o princípio das coerências e compatibilidades, as quais devem se refletir com a edição de leis, políticas, programas e medidas de âmbito social, econômico ou ambiental. O segundo deles é o princípio dos consensos e parcerias, segundo o qual o desenvolvimento sustentável não é possível sem a busca de um consenso entre os diferentes atores sociais e a intensificação das relações entre políticas e instrumentos políticos, conhecimento científico e consenso e parceria.

Portanto, o pensamento deste autor é, num primeiro plano, que as leis, normas, políticas e programas devem refletir a combinação dos subsistemas aludidos, revelando coerência e compatibilidade nas ações do governo. Em segundo plano, devem-se buscar consensos e parcerias mediante a utilização de instrumentos que garantam a participação da sociedade através dos seus diversos segmentos, visando a elaboração de políticas orientadas pelo conhecimento científico e pelas demandas sociais.

Finalmente, baseado nessa análise, a gestão ambiental possui como desafio a articulação dos diferentes atores sociais na construção de políticas públicas e de normas, programas e políticas públicas que sejam coerentes com as demandas de natureza social, ambiental e econômica.

### **3 PROJETO AGENTE AMBIENTAL COMUNITÁRIO DO AMAPÁ NA APA DA FAZENDINHA: ESPAÇOS, CONCEITOS E FATOS**

#### **3.1 CARACTERIZAÇÃO MULTIDISCIPLINAR DA ÁREA DE ESTUDO**

##### **3.1.1 CARACTERIZAÇÃO DO DISTRITO DA FAZENDINHA**

Segundo a perspectiva adotada neste trabalho, a realidade atual da APA da Fazendinha e as dificuldades para implementação de políticas públicas no local refletem processos históricos e político-ideológicos que influenciaram os processos participativos, bem como a postura dos governantes em relação às políticas públicas no Distrito da Fazendinha. Daí a necessidade de uma exposição relativa a este processo histórico, como um importante instrumento de análise sobre as dificuldades para a execução do PROJAACAP na APA da Fazendinha.

Documento elaborado pela Diocese de Macapá (DIOCESE, 1989) revelava uma Fazendinha desconhecida e um processo de modificação do espaço que se iniciou nos idos dos anos 60. Os fatos relatados no referido documento foram resgatados a partir dos depoimentos dos antigos moradores da Fazendinha. De acordo com tais depoimentos, o espaço territorial do denominado bairro da Fazendinha era bem maior e corresponde mais ou menos ao espaço do que atualmente se conhece como Distrito da Fazendinha.

A compreensão de tudo que sucede na APA da Fazendinha na atualidade tem a ver com essas origens. Fala-se de uma população cuja cultura encontra-se alicerçada em arraigado sentimento religioso e de sua luta em nome desta fé, para conquistar o resgate de suas tradições, esquecidas na abandonada vila de Fazendinha de Fora.

O documento citado revela que naquele tempo havia duas Fazendinhas, a Fazendinha de Dentro e a Fazendinha de Fora, localizadas na estrada que margeava o Rio Amazonas e ligava Macapá a Santana. A primeira, correspondendo basicamente ao território do atual balneário da Fazendinha e núcleo residencial/comercial a este diretamente vinculado, até o limite da Rodovia JK. A segunda, localizada próximo ao espaço territorial ocupado pelo Parque Zoobotânico de Macapá.

Segundo relatado no livreto,

Em meados da década de 60, a Vila de Fazendinha de Fora foi abandonada por seus moradores por falta de condições de manutenção e reforma, o que levou as famílias a dispersarem parte para Macapá e outras para a Vila de Fazendinha de Dentro. (DIOCESE, 1989)

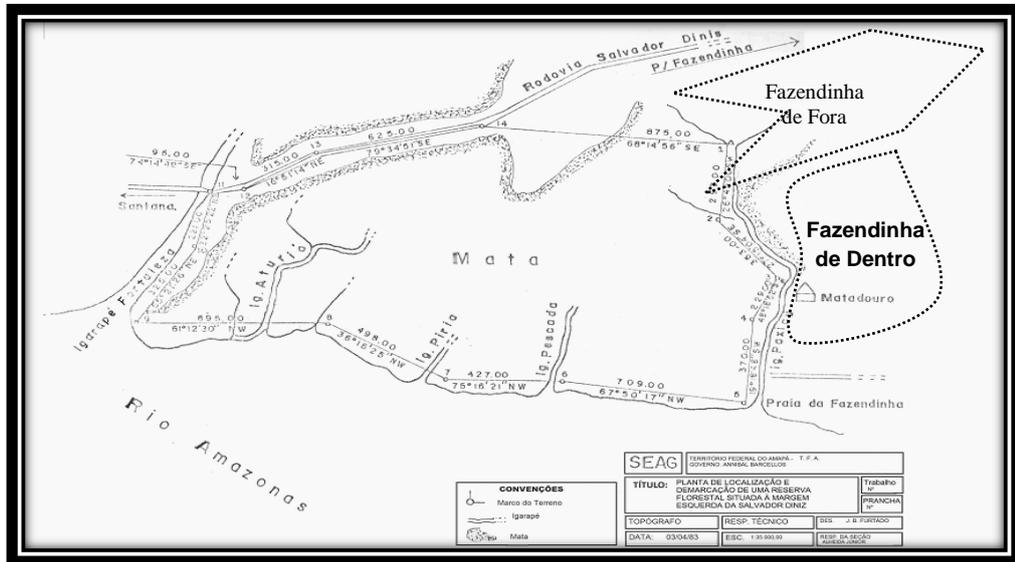


Figura 05 – Fazendinha de Dentro e Fazendinha de Fora (Setas inseridas pelo autor)  
Fonte: AMAPÁ (1983). Adaptado pelo autor.

Segundo João Felix Pereira, a Fazendinha de Fora teria sido construída em 1945, pelo Governo do Território, através da Divisão de Produção, contendo uma escola, um motor de luz de 1.500 velas e nove casas cobertas com cavacos e ocupadas com famílias de no mínimo cinco membros. O heróico migrante relata como sucedeu o desaparecimento da Vila de Fazendinha de Fora:

Então essa Igreja, todos os sábados, os domingos, o padre ia celebrar a missa. Aí foi um tempo que, num dia, numa quinta-feira da Paixão, nós tinha um serviço pra fazer lá, então o chefe autorizou que nós tinha que plantar um bocado de seringa, prá aproveitar a época chuvosa. Foi então que o Padre chegou lá e não tinha ninguém na hora da missa, só tinha um bocadinho de mulher, parece umas seis a oito mulher, os homens tava tudo trabalhando.

Então ele perguntou pelo pessoal e as mulheres disseram que tava trabalhando, porque tinha umas seringas prá plantar. Ele terminou amaldiçoando lá, esse local, à Vila de Fazendinha de Fora. Disse que aquilo ali ia virar ‘espuma de sapo’. Aí passou a celebrar a missa de 15 a 20 dias, um mês, dois. Até que a igreja foi caindo junto com as outras coisas. Caiu a escola, o Governo tirou o motor de luz e a igreja e as casas foram tomadas pelo mato, cupim e cabas de igreja. (DIOCESE, 1989)

A professora Dione dos Passos Tomás (DIOCESE, 1989), migrante do Amapá, que passou a residir na Fazendinha desde 1961, relatou, conforme o mencionado livreto, que “Em

*1960, o governo fechou o Campo de Fruticultura, onde trabalhavam os homens da Vila. As pessoas se deslocaram para Fazendinha e Macapá”.*

O Distrito da Fazendinha historicamente surgiu com a edição da lei municipal nº 307, de 06 de janeiro de 1988, como política pública de descentralização administrativa, estabelecido em seu artigo 1º:

Art. 1º — Fica criado no Município de Macapá, o Distrito da Fazendinha, além dos existentes, consoante a Lei Federal nº 3.055, de 22 de dezembro de 1956 e a Lei Municipal nº 153/81-PMM, de 31 de agosto de 1981, cuja divisa interdistrital do Distrito criado pela presente Lei, passa a ser a seguinte: entre o Distrito de Macapá e Fazendinha começa no ponto A, da margem esquerda do Igarapé da Fortaleza referido na Planta de Situação do Município de Macapá, seguindo em direção ao norte acompanhando o Igarapé até encontrar o ponto B, seguindo deste até o ponto C, seguindo deste em direção a leste até encontrar o ponto D, seguindo deste na mesma direção, temos os pontos E, F, G e H, seguindo deste em direção ao sul temos o ponto I, seguindo deste em direção ao oeste temos o ponto J, seguindo deste na mesma direção temos o ponto A, ponto de início. (MACAPÁ, 1988)

No ano de 2004, portanto 16 anos depois, com a criação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá (PDDUAM), através da Lei Complementar 026, de 20 de janeiro de 2004, nos termos do inciso VIII, do § 1º do seu artigo 175, na reorganização do espaço urbano de Macapá ficou mantido o Distrito da Fazendinha.

Art. 175. Ficam redivididos os distritos de Macapá, de forma a descentralizar a administração e prestar melhor atendimento à população de todo o Município, nas áreas com situações e características socioeconômicas semelhantes.  
§ 1º Serão instituídos os seguintes distritos:  
VIII - Fazendinha; (MACAPÁ, 2004a)

No PDDUAM, o Distrito da Fazendinha é caracterizado de tal forma que o espaço territorial constituído pelo balneário e pelo núcleo residencial adjacente ficou privilegiado como subzona prioritária para implementação de infra-estrutura urbana, em detrimento dos demais núcleos populacionais. Os demais núcleos historicamente ficaram alijados das políticas públicas das diversas esferas governamentais.

Conforme mapa de zoneamento urbano anexado à referida lei complementar, a área correspondente a antiga Fazendinha de Dentro foi classificada como uma subzona prioritária para implantação de infra-estrutura urbana, situada na zona urbana de Macapá (Figuras 06).

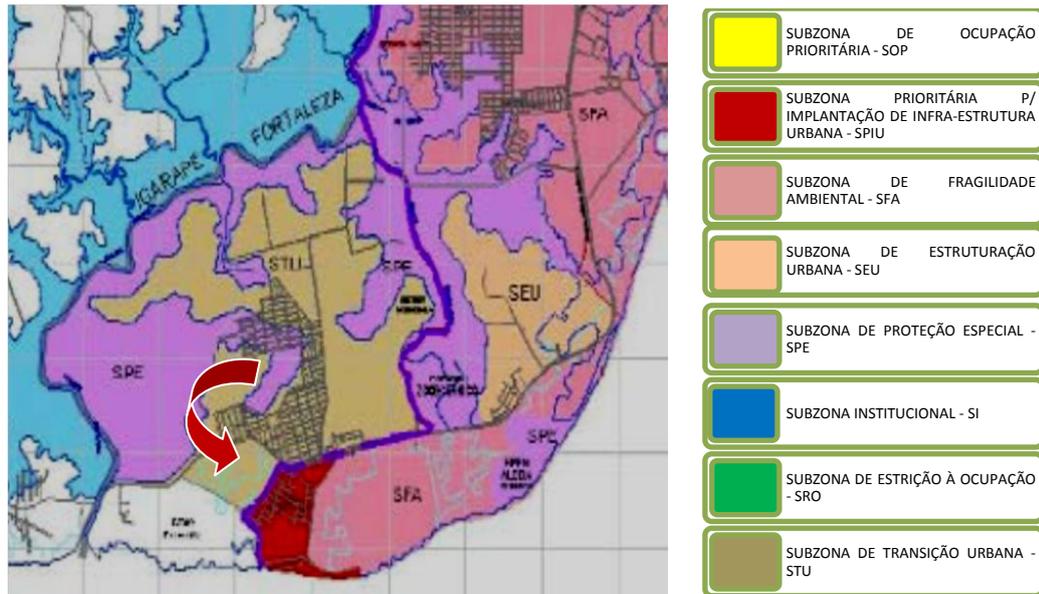


Figura 06 – Macrozoneamento urbano de Macapá/Subzona prioritária para implantação de infraestrutura urbana  
 Fonte: MACAPÁ (2004a). Adaptado pelo autor.

O distrito da Fazendinha é caracterizado pela presença de seis grandes núcleos de concentração populacional, e neste imenso espaço territorial não foram somente os ribeirinhos da APA que ficaram de fora das políticas públicas estruturantes, como pode ser observado no mapa seguinte. (Figura 07)



Figura 07 – Principais Núcleos Populacionais do Distrito da Fazendinha  
 Fonte: AMAPÁ (2009). Adaptado pelo autor.

De acordo com o PDDUAM, o Município de Macapá estruturou-se com base em dois sistemas referenciais norteadores das políticas públicas implementadas pela municipalidade. São o Sistema Ambiental e o Sistema de Mobilidade (MACAPÁ, 2004a). De acordo com o artigo 42 do referido diploma legal, qualquer política pública deverá se materializar de acordo com as diretrizes estabelecidas para cada sistema:

Art. 42. A implantação de qualquer projeto, público ou privado, deverá, na respectiva área, considerar os sistemas referenciais envolvidos, bem como obedecer às disposições e aos parâmetros urbanísticos estabelecidos nesta lei e na legislação complementar de parcelamento, uso e ocupação do solo. (MACAPÁ, 2004a)

O Distrito da Fazendinha, em razão de sua proximidade relativa à micro bacia do Igarapé da Fortaleza e ao Rio Amazonas está preponderantemente vinculado ao sistema ambiental, visto que localizado numa área sob regime diversificado de proteção ambiental, a exemplo da APA da Fazendinha, da Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) Aldeia Ekinox, do regime de Proteção Permanente a que é submetido como área entrecortada e margeada por Rios, Igarapés e Ressacas.

Em decorrência dessa vinculação, o legislador municipal garantiu, no artigo 43 do PDDUAM, diversas prioridades na aplicação de políticas públicas nas áreas constituídas pelo sistema ambiental, merecendo destaque, considerando os objetivos desta pesquisa, o disposto em seu inciso IX:

Art. 43. Para estruturação municipal e efetivação das estratégias previstas nesta lei, particularmente na Estratégia para Proteção do Meio Ambiente e Geração do Trabalho e Renda, ficam instituídas as seguintes prioridades referentes ao sistema ambiental:

IX - identificação de bairros com maior carência de saneamento básico, para primazia na implantação da infra-estrutura e serviços urbanos. (MACAPÁ, 2004a)

No mencionado dispositivo legal, há uma referência a dimensão material ou substancial da participação da comunidade, mediante a garantia de políticas públicas voltadas, por exemplo, para o fortalecimento e o apoio às atividades sustentáveis, e a priorização de investimentos na implantação de saneamento básico, de infra-estrutura e de serviços urbanos nos bairros mais carentes.

Seis meses após a edição do plano diretor de Macapá, foi editada a Lei Complementar 028, de 24 de junho de 2004 (MACAPÁ, 2004b), estabelecendo o perímetro urbano da cidade de Macapá (Figura 08), ficando de fora da zona urbana o Igarapé da Fortaleza e a APA da Fazendinha, apesar da intensa ocupação humana nessas localidades.

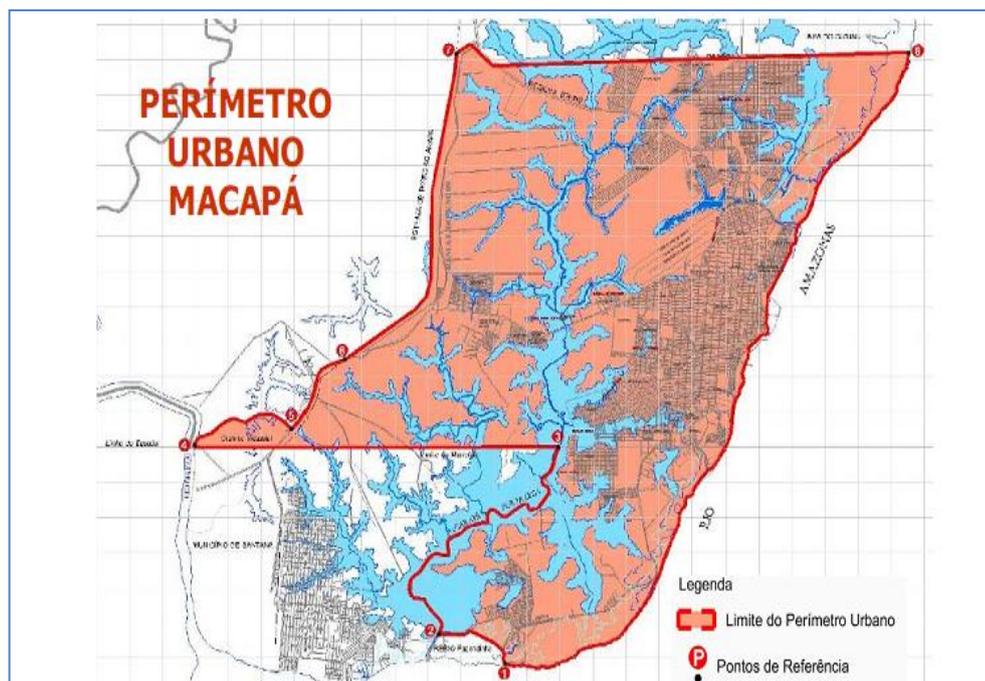


Figura 08 - Mapa descritivo do perímetro urbano da cidade de Macapá  
Fonte: MACAPÁ (2004b)

### 3.1.2 UM HISTÓRICO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NA ESTRADA DA FAZENDINHA

A história da proteção ambiental ao longo da Rodovia Juscelino Kubitschek, conhecida também como Estrada da Fazendinha, demonstra que esta proteção vem cada vez mais sendo reduzida, mediante um estrangulamento da vegetação, causado pela expansão das ocupações irregulares e pela construção de obras comerciais, institucionais e residenciais.

Tudo começou com a edição do Decreto 030, de 24 de outubro de 1974, que criou o Parque Florestal de Macapá. De acordo com o seu artigo 2º, o espaço do parque florestal abrangia uma área maior que a área da Reserva Biológica da Fazendinha, criada dez anos depois:

Art. 2º – A área destinada ao Parque fica situada entre Macapá e Santana, nas imediações do Igarapé da Fortaleza, com as seguintes indicações: Faz frente (norte) para Rodovia Salvador Diniz, fundos (sul) com o Rio Amazonas, a esquerda (oeste) com Igarapé da Fortaleza e a direita (leste) com terras pertencentes ao Posto Agropecuário de Macapá. (AMAPÁ, 1974)

Através do Decreto 020 de 14 de dezembro de 1984, foi criada a Reserva Biológica da Fazendinha, conforme prescrito em seus artigos 1º e 2º:

Art. 1º - Criar a Reserva Biológica de Fazendinha, no Município de Macapá, visando a preservação e proteção integral e permanente do ecossistema e recursos naturais da área, especialmente no que tange a genética da flora e fauna para fins de estudos científicos, educacionais e culturais.

Art. 2º - A área da Reserva Biológica de Fazendinha consiste em um polígono irregular compreendida entre os seguintes limites: ao norte com a Rodovia Salvador Diniz; ao Sul com o Rio Amazonas; a Leste com o Igarapé Paxicú, e finalmente, a Oeste com o Igarapé Fortaleza, medindo 193.53.98 ha (cento e noventa e três hectares, cinquenta e três ares e noventa e oito centiares). (AMAPÁ, 1984)

De acordo com o artigo 2º do Decreto 020/84, a REBIO da Fazendinha media basicamente 193,53 ha, tendo sido o seu limite ao leste estabelecido no Igarapé Paxicú e não mais com as terras do Posto Agropecuário de Macapá:

Com a edição da lei estadual 873, de 31 de dezembro de 2004, a REBIO da Fazendinha foi convertida em Área de Preservação Ambiental (Figura 08), medindo 136,59 ha, excluindo do espaço da APA algumas áreas em razão de questões fundiárias, conforme estabelecido em seus artigos 1º e 2º, *ipsis literis*:

Art. 1º - Fica criada a Área de Proteção Ambiental da Fazendinha – APA da Fazendinha, situada no Município de Macapá, Estado do Amapá, com o objetivo de conciliar a permanência da população local com a proteção ambiental, através do uso racional dos recursos naturais e da busca de alternativas econômicas sustentáveis para a comunidade residente.

Art. 2º - A APA da Fazendinha possui a seguinte delimitação geográfica, com base nas informações obtidas através de GPS (Posicionamento Geográfico por Satélite), inicia o perímetro da área no marco M-01RB localizado a margem esquerda da Rodovia Juscelino Kubitschek (Macapá/Santana) no limite comum com o lote do Senhor Amiraldo Favacho, definido pela coordenada geográfica de Latitude 00°02'44,8"S e Longitude 51°07'420,0"Wgr., elipsóide SAD-69 e pela coordenada Plana U.T.M. N= 9.994.941,290m e E=485.720,457m, referida ao Meridiano Central 51°Wgr.; deste, com o azimute de 154°22'14" e distância de 609,34 metros chega-se ao marco M-02RB, de coordenadas geográficas latitude 00°03'02,7"S e Longitude 51°07'33,4"Wgr., localizado no limite do lote do senhor Amiraldo Favacho; deste, com azimute de 66°10'06" e distância de 496,20 metros, chega-se ao marco M-03RB, de coordenadas geográficas Latitude 00°02'56,1"S e Longitude 52°07'18,8"Wgr., localizado a margem direita do Igarapé Paxicú; deste, segue-se pela referida margem no sentido jusante (baixando), com uma distância de 657,74 metros até encontrar o marco M-04RB, de coordenadas geográficas latitude 00°03'04,2"S e Longitude 51°07'08,5"Wgr., localizado também na margem direita do Igarapé Paxicú; deste, segue-se ainda pela referida margem, também no sentido jusante (baixando) com uma distancia de 759,22 metros até encontrar o marco M-05RB, de coordenadas geográficas Latitude 00°03'16,4"S e Longitude 51°07'07,6"Wgr., localizado na foz do Igarapé Paxicú, confluência com a margem esquerda do rio Amazonas; deste, segue-se pela referida margem do rio Amazonas no sentido montante (subindo) com uma distância de 1.597,28 metro até encontrar o marco M-06RB, de coordenadas geográficas Latitude 00°03'10,4"S e Longitude 51°07'56,0"Wgr., localizado também na margem esquerda do rio Amazonas no sentido montante (subindo) com uma distância de 909,22 metros até encontrar o marco M-07RB, de coordenadas geográficas latitude 00°03'10,1"S e Longitude 51°08'22,8"Wgr., localizado na margem esquerda do rio Amazonas na foz do Igarapé da Fortaleza em sua margem esquerda; deste, segue-se pela referida margem do Igarapé da Fortaleza no sentido montante (subindo) com uma distância de 467,18 metros até encontrar o marco M-08RB de coordenadas geográficas Latitude 00°02'56,9"S e Longitude 51°08'16,9"Wgr., localizado na margem esquerda do

Igarapé da Fortaleza, confluência com a margem esquerda da Rodovia Juscelino Kubitschek; deste, segue-se pela referida margem no sentido Santana/Fazendinha com uma distância de 1.162,26 metros até encontrar o marco M-01RB ponto inicial da descrição, totalizando uma área de 136,5924 hectares e um perímetro de 6.658,63 metros. (AMAPÁ, 2004a)

De acordo com informações prestadas pelo atual presidente do Instituto Cumaús, existe um movimento de moradores no interior da APA tendente a lutar perante as autoridades competentes com o propósito de conseguir uma redução do espaço territorial da APA, desvinculando desta a área ocupada pelos atuais moradores da parte interior da unidade de conservação.

Caso tal pretensão obtenha êxito, pela terceira vez o espaço será reduzido (Figura 09).

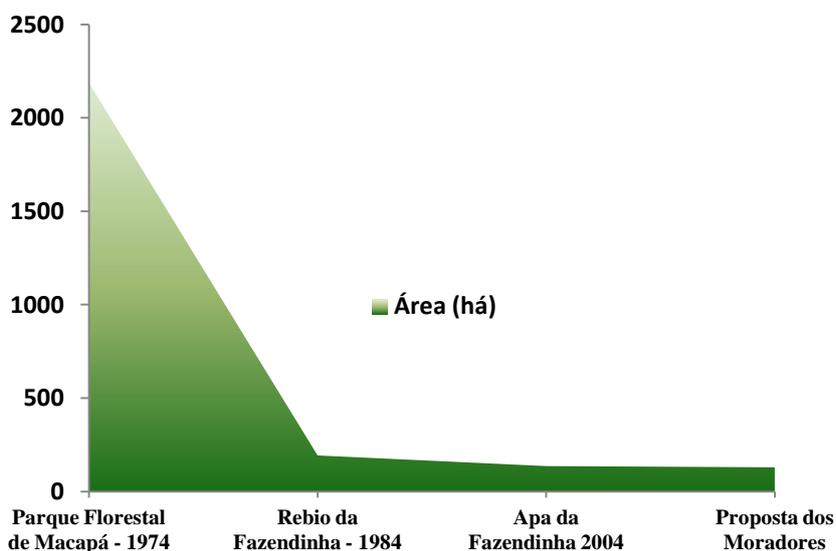


Figura 09 – Redução do espaço territorial da APA da Fazendinha  
Fonte: AMAPÁ (1974; 1984; 2004). Dados da pesquisa de campo

### 3.1.3 CARACTERIZAÇÃO DA APA DA FAZENDINHA

Inicia-se uma abordagem descritiva que desponta no centro da Área de Proteção Ambiental da Fazendinha, onde repousa lúcida, quieta, absolutamente linda e sedutora, a Árvore-mulher (Figura 10), orgulho dos confins do histórico Parque Florestal de Macapá, desnuda com suas curvas e atrativos a representar a exuberante beleza cênica de um remanescente espaço cobiçado por muitos.



Figura 10 – Fotografia da Árvore-Mulher localizada no centro da APA da Fazendinha  
Foto: Adiel de Sousa Diniz

Segundo um agente ambiental comunitário (Entrevistado em 22/10/2010), certo dia algumas pessoas foram flagradas tentando serrar a árvore-mulher, mas foram impedidas providencialmente.

Noutro ponto da Unidade de Conservação a tecnologia forjada artesanalmente talvez por um morador, evidenciando ao mesmo tempo a riqueza do conhecimento e a criatividade da população ribeirinha (Figura 11).



Figura 11 – Armadilha para capturar mucura  
Foto: Adiel de Sousa Diniz

Às margens do Rio Amazonas, as raízes do homem e da fauna se entrelaçam de forma inextricável (Figura 12), com as ramagens procurando as portas da palafita, ao fundo a floresta quase virgem esconde uma pequena amostra das raízes da antiga Fazendinha, ocupada por ribeirinhos.



Figura 12 – Palafita construída às margens do Rio Amazonas  
Foto: Adiel de Sousa Diniz

No Paxicú, o quintal de uma residência cheio de lixo, evidencia diferentes estilos de vida (Figura 13).



Figura 13 – Palafita às margens do Igarapé Paxicu  
Foto: Adiel de Sousa Diniz

Adiante, imagem contrastante de rara beleza cênica, no interior da APA da Fazendinha (Figura 14).



Figura 14 – Pequena duna no interior da APA da Fazendinha  
Foto: Adiel de Sousa Diniz

Na paisagem da APA da Fazendinha as pontes ocupam o imaginário e o cotidiano das populações residentes na localidade e no seu entorno, como símbolo maior de políticas públicas meramente ordenadoras (Figura 15).



Figura 15 – Pontes de madeira no interior da APA  
Foto: Adiel de Sousa Diniz

Alguns trechos das pontes são perigosos ou intransitáveis, por falta de manutenção, de segurança ou por causa da poluição por falta de esgotamento sanitário (Figura 16).



Figura 16 – Trecho da Ponte Beira-rio, em madeira, com Risco de desabamento  
Foto: Adiel de Sousa Diniz

Uma diversificada expressão cultural nela se observa, variadas dinâmicas participativas, motivadas por interesses específicos ligados a determinadas identidades coletivas, como turistas, comerciantes, ribeirinhos, proprietários de embarcações que fazem transporte fluvial de pessoas, de mercadorias, de bens particulares, o voraz pessoal do aparelho burocrático-estatal (Figura 17).



Figura 17 – Embarcações atracadas às margens do Igarapé da Fortaleza  
Foto: Adiel de Sousa Diniz

O panorama da APA revela também disparidades sócio-econômicas visualizadas a partir da contextualização desse *locus*, ou seja, mediante observação de sua paisagem interior e do seu entorno.



Figura 18 – Balneário da Fazendinha  
Foto: Adiel de Sousa Diniz

A imagem seguinte projeta o banheiro da escola municipal que atende as crianças da Fazendinha e do seu entorno (Figura 19), sugerindo a ausência do Estado em determinados setores.



Figura 19 – Banheiro da Escola Municipal do Igarapé da Fortaleza  
Foto: Adiel de Sousa Diniz

No interior da APA da Fazendinha se formaram seis núcleos de ocupação com características próprias: 1) Núcleo de concentração comercial, às margens do Igarapé da Fortaleza, que se estende por toda a ponte denominada de Beira Rio, constituída em sua maioria por comerciantes, pescadores, carpinteiros navais e pequenos restaurantes; 2) Núcleo de concentração residencial posterior a Ponte da Beira Rio, localizada no complexo de pontes

denominado de Ponte do Zezinho; 3) Núcleo de concentração às margens da Rodovia JK, próximo à ponte do Igarapé da Fortaleza, constituída em grande parte por vendedores de camarão; 4) Núcleo residencial na parte central da APA. E dois núcleos residenciais localizados às margens do Igarapé Paxicú, sendo um deles próximo à Praia da Fazendinha, denominado de Balneário do Acará e o outro próximo ao local do Matadouro, denominado Paxicú. (Figura 20)



Figura 20 – Núcleos Residenciais na APA da Fazendinha  
Fonte: AMAPÁ (2009). Adaptado pelo autor.

O ecossistema predominante na APA da Fazendinha é de floresta de várzea, evidenciada pela periodicidade de inundação e influenciada diretamente pelo regime de marés e águas pluviais. A cobertura vegetal caracteriza-se pela grande diversidade de espécies típicas da floresta de várzea como pelas inúmeras palmeiras e outras essências sendo as mais representativas o açazeiro (Figura 21), pau-mulato, seringueira e a andirobeira (AMAPÁ, 2009).



Figura 21– Açazeiros existentes no interior da APA da Fazendinha  
Foto: Adiel de Sousa Diniz

Com base numa série de pesquisas realizadas por diversos órgãos públicos do Amapá no período de 1995 a 2006, a SEMA elaborou um relatório sintético no ano de 2009 (AMAPÁ, 2009), com a descrição do meio ambiente físico e biótico da APA da Fazendinha, merecendo destaque os trechos adiante transcritos.

O mencionado relatório da SEMA descreve como características da vegetação da APA:

[...] uma diversidade de espécies que compõem a mata de várzea, que sendo as mais representativas o açazeiro, o pau-mulato, a seringueira, a andiroba, o apuizeiro, bromélias e outros. A parte central da APA encontra-se ainda preservada, mantendo a flora primitiva. Não se tem conhecimento técnico complexo das condições da fauna dessa unidade, apesar da existência de sinais de antropismo, marcada pela presença de caminhos e pequenas passarelas para o trânsito dos que se utilizam da área para sua sobrevivência e habitação (AMAPA/IEPA, 2000, 2001, 2005, 1999, 1995b; MELO, 2001; SILVA, 2002; COLTRO JÚNIOR, 2005). A vegetação é formada por floresta de várzea presente ao longo do rio e igarapés que sofrem a influência cotidiana das marés e cheias anuais do equinócio. Apresenta uma estrutura complexa, rica em açazais (*Euterpe oleracea*), é árvore provida de sapopema de auxílio à sustentação e de elevada conicidade. Esse é o habitat de Ucuúbas (*Virola ssp*), madeira de grande porte aceitação de mercado internacional. [...] As espécies apresentam porte médio correspondente à vegetação de inundação e terrenos baixos inundáveis, cujo teto florestal varia entre 15 a 25 metros de altura, possuindo algumas características quanto à ocorrência de determinadas espécies, em virtude das condições ecológicas (BENATI, 2001). (AMAPÁ, 2009)

Com respeito às características climáticas, Bacelar aduz o seguinte:

Barcelar (2009) faz alguns comentários sobre o clima da APA da Fazendinha. Para ele, deve-se levar em conta que o clima da região apresenta uma precipitação pluviométrica elevada atingindo valores médios anuais em torno de 2.250mm, sendo bem definido a sua distribuição no decorrer do ano (SILVEIRA, 1993). [...] O período chuvoso se estende de janeiro a julho, e o período de pouca chuva, representado pelos meses de agosto a dezembro. Sendo ainda os meses de outubro a novembro os de menores índices pluviométricos. A umidade relativa do ar é elevada, atingindo médias anuais oscilantes entre 80 a 85%. E temperatura do ar também elevada com média anual em torno de 26°C, sendo a média das mínimas, aproximadamente 22°C, e a média das máximas em torno de 31°C. Sendo o período entre os meses de agosto a dezembro, o mais quente. (BACELAR apud AMAPÁ, 2009).

Bacelar descreve a formação geológica da localidade, focalizando a relação entre as características do solo e o comportamento das populações da APA:

O relevo em forma de planície predomina a área de estudo da APA de Fazendinha. E essa formação depende principalmente do clima e da estrutura geológica do lugar. Esse aspecto contribui bastante para despertar o interesse dos indivíduos, na ocupação e instalação de diversos tipos de atividades, assegurando-se a eles que essas áreas são os lugares que mais lhes oferecem condições de estabilidade, conforto e melhor qualidade de vida, porque são ambientes de fácil acesso e combinam com os hábitos e costumes regionais, no caso dos ribeirinhos, que

convivem cotidianamente as margens ou muito próximo dos rios e das marés. Esses e outros fatores justificam o elevado interesse na ocupação das Unidades de Conservação, como é o caso da APA da Fazendinha. (BACELAR apud AMAPÁ, 2009).



Figura 22 – Residência no interior da APA e instrumentos da atividade pesqueira  
Fonte: AMAPÁ (2009)

A respeito da fauna, Bacelar registra que:

Esse indicativo permite dizer que o ecossistema da APA de Fazendinha apesar de se evidenciar alterações consideráveis, ainda se pode dizer que é uma Unidade de Conservação equilibrada, principalmente nos aspectos da diversidade de vegetação, da qualidade da água que corre nos rios que formam o traçado hídrico da área, do clima etc. O que não se pode afirmar o mesmo, sobre a fauna que constitui aquele lugar. Onde se registra poucas espécies de mamíferos, reduzidas espécies de aves e alguns répteis. Informações dessa natureza comprovam o que pensa o senhor Madureira presidente da Associação de Moradores da APA, durante a entrevista “A morte lenta da composição faunística da APA está diretamente relacionada às pressões de interesses sociais, políticas, comercial e habitacional especulativo da realidade desse Estado”. (BACELAR apud AMAPÁ, 2009)

O açáí é descrito como a *menina-dos-olhos*, o fruto suculento, exuberante, cobiçado diariamente, a vitamina especial, alimento cotidiano dos moradores da APA, de todos os segmentos sociais, fonte de renda para inúmeras famílias, conforme retratado no relatório da SEMA:

[...] o açáí tem uma ocorrência densa e generalizada, apresenta boa perspectiva na economia da população local, [...] (AMAPÁ, 2009)

Registrou-se na APA, segundo levantamento feito pela SEMA no ano de 2000, a presença de pracuúba, andiroba e virola, entretanto, no caso do açazeiro, havia maior ocorrência, pois se estimava que havia na época *cerca de 12 mil árvores adultas*. (SILVEIRA apud AMAPÁ, 2009).

No interior da APA, verificou-se a existência de sete igarapés, designados de Aturiazinho, Aturiá Grande, Furo do Aturiá, Mato Grosso, Igarapé da Ponta, Pescada e Jaranduba, além dos igarapés Paxicu e da Fortaleza que são os limites naturais da APA.

Nos igarapés da APA foi encontrada uma variedade de espécies de peixes, vulgarmente designados de aracú, aracú rajado, acará, cachimbo, cará bandeira, acará açu, bacú, bacú de pedra, camarão rosa, Lambari, mandií, peixe agulha, piaba, piramutaba, pescada amarela, poraquê, tralhoto, arraia, pescada branca, pescada preta e peixe cachorro. O relatório da SEMA relata a presença dos seguintes répteis no interior da APA: Cobra verde, camaleão, calango, cobra-cipó, cobra jibóia e cobra combóia. Relata também diversas espécies de aves e pássaros, vulgarmente designados de anu preto, anu branco, bem-te-vi, coruja amarela, gavião branco, gavião japacaní, maracanã, papagaio, periquito, sanhaço, sabiá, saracura, socó vermelho, socó e pica-pau. (AMAPÁ, 2009).

Respeitante ao meio antrópico da APA, como observado, verificou-se a presença de seis núcleos de ocupação humana. Considerou-se como um núcleo específico de ocupação aquele em que as pessoas encontram-se ligadas ou por determinadas características ou por causa da proximidade e/ou devido a problemas típicos em determinado setor.

Por exemplo, os comerciantes e pequenos negociantes da ponte da Beira Rio, os moradores da Travessa Zezinho com seus problemas de acesso a água da Companhia de Água e Saneamento do Amapá (CAESA), os vendedores de camarão às margens da Rodovia JK, os ribeirinhos que residem no interior da APA num espaço mais preservado, os moradores do Igarapé Paxicú onde se instalaram diversos marceneiros e os moradores do Balneário Acará, vivenciando mais intensamente a presença do balneário.

Levando em consideração os Relatórios constantes no acervo da SEMA e a pesquisa de campo realizada pelo autor deste trabalho, chegou-se ao seguinte gráfico (Figuras 23), descrevendo a evolução das ocupações humanas na APA da Fazendinha por unidades residências no período de 1983 até o ano de 2010.

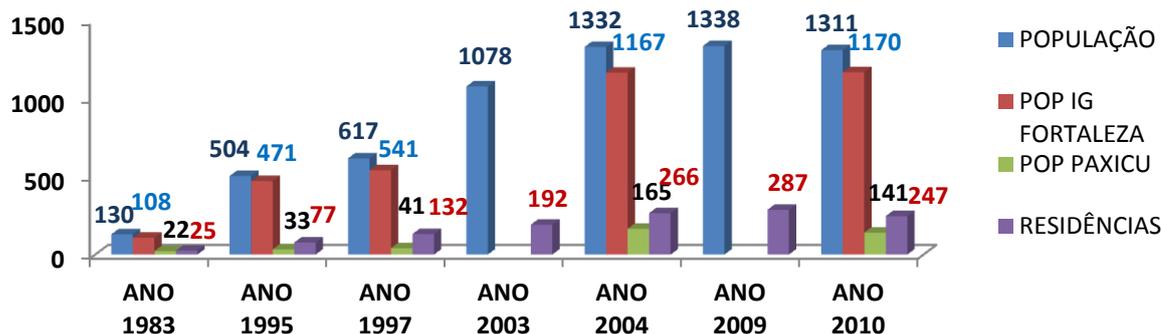


Figura 23 – Evolução das ocupações humanas na APA da Fazendinha  
Fonte: Dados da Pesquisa de Campo

O principal núcleo de ocupação da APA da Fazendinha fica localizado às margens do Igarapé da Fortaleza, e a estimativa revelada pelas pesquisas é de que essa núcleo deverá se estabilizar nos próximos anos. As ocupações ocorreram com mais intensidade e frequência às margens do Igarapé da Fortaleza e do Igarapé Paxicú.

Verificou-se que de 2009 para 2010 o número de residências pela primeira vez diminuiu em toda a APA, passando de 287 para 247 residências. A mesma situação ocorreu quanto ao número de moradores do Igarapé Paxicú e do Balneário Acará, que de 165 no ano de 2004 passou para 141 em 2010. Do ano de 2004 em diante, observa-se que houve uma redução na evolução dos índices de crescimento das ocupações e de edificação de residências na localidade. Este crescimento que, de acordo com a Figura 23, desde 1983 vinha sempre se processando de forma geométrica, de 2004 em diante passou a se processar de forma bastante reduzida. Os dados coletados em campo também indicam que, dentre os moradores entrevistados, a maioria reside na APA da Fazendinha há mais de 10 anos (28,57% residem de 10-19 anos e 25% residem de 20 ou mais anos, totalizando 53,57%). Ou seja, a maioria dos moradores residentes atualmente na APA já residia no local quando o PROJAACAP foi executado.

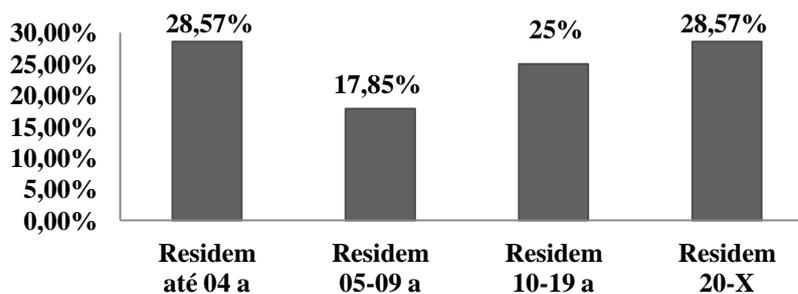


Figura 24 – Índice da População da APA da Fazendinha por anos de residência  
Fonte: Dados da pesquisa de campo

Um curioso aspecto observado na APA da Fazendinha na pesquisa censitária realizada pelo autor deste trabalho é que a população masculina era superior à população feminina, apresentando um percentual equivalente a 52,4% do total da população em outubro/novembro de 2010.

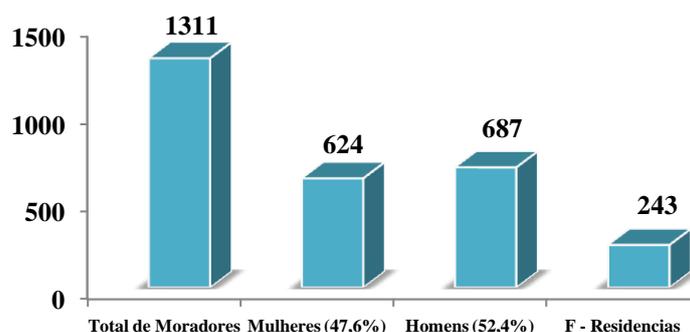


Figura 25 – Índice da população da APA da Fazendinha por gênero  
Fonte: Dados da pesquisa de campo

Revelou-se na pesquisa por amostragem que 78,57% dos moradores entrevistados na APA são de origem paraense. O restante é proveniente do Amapá, num índice de 21,43%. Em decorrência dessa predominância de paraenses é que a APA da Fazendinha é chamada por alguns moradores de *ABC do Pará*, em razão da proveniência de paraenses principalmente do Afuá, Breves e Chaves.

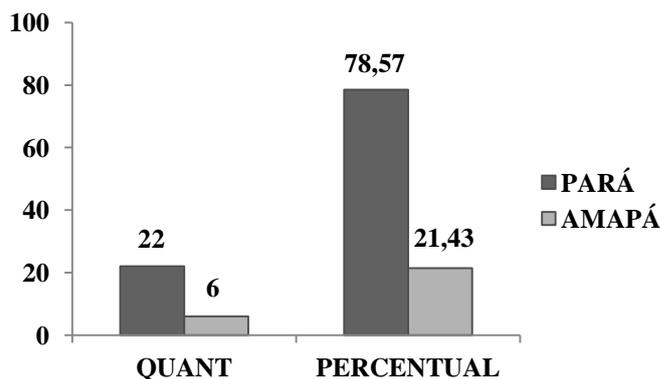


Figura 26 – Índice da população da APA da Fazendinha por origem  
Fonte: Dados da Pesquisa de Campo

O quadro sócio-econômico evidenciado na pesquisa de campo descreve, conforme gráfico abaixo (Figura 27), que em outubro/novembro de 2010, do total de moradores entrevistados na pesquisa por amostragem, a maioria dos moradores declarou que recebia uma renda mensal maior que um salário mínimo, coincidindo com a declaração de que a maioria

recebia assistência social através do Bolsa Família, ou Renda pra viver melhor, ou Amapá Jovem. Positivamente, 60,71% das residências utilizavam água fornecida pela CAESA, ainda que de forma precária. E no campo educacional, evidenciou-se que o índice de analfabetismo reduziu bastante, em comparação com os índices informados nos primeiros relatórios da SEMA. No universo de moradores entrevistados o percentual de analfabetos na APA da Fazendinha ficou abaixo de 20%. Enquanto que 85,72% das residências utilizavam esgotamento sanitário rudimentar, somente 14,28% dos entrevistados utilizavam fossa séptica.

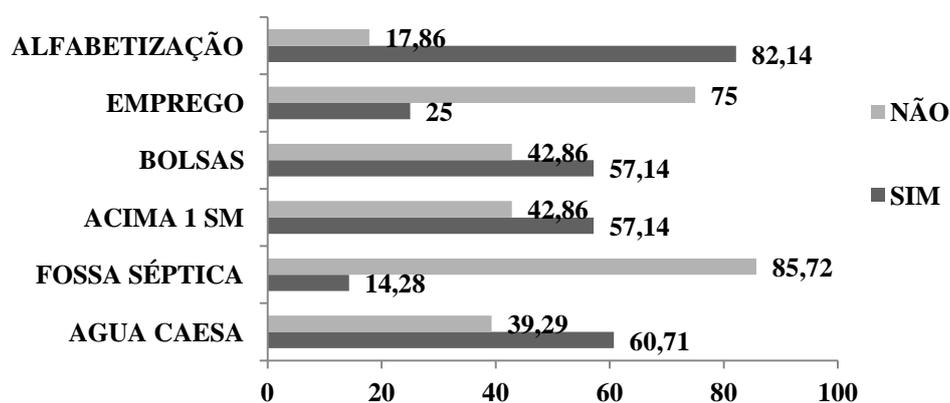


Figura 27 – Índices sócio-econômicos dos moradores da APA da Fazendinha  
Fonte: Dados da pesquisa de campo

Sob a ótica cultural, focalizando especificamente as características culturais a partir da observação das profissões dos moradores entrevistados, fixaram-se como variáveis dois grupos de profissões. Um deles referindo-se às profissões ribeirinhas, como a de pescador, de agricultor, de carpinteiro naval, de tirador de açaí, de caçador, e outro grupo de profissões não enquadradas como ribeirinhas, como comerciante, enfermeiro, servidor público, motorista, vigilante e outras. As pesquisas evidenciaram que a maioria dos entrevistados declarou possuir uma profissão ribeirinha, e que, relacionando a origem destes, a população de origem paraense prevaleceu nesse universo, num total de 63,63%. Ou seja, do total de 28 residências entrevistadas, 17 declaram possuir profissão ribeirinha, enquanto que 11 declararam possuir outra profissão. E desse universo de 17 com profissões ribeirinhas, um percentual de 63,63% eram de origem paraense.

Observou-se a existência de intenção de permanência na APA da Fazendinha a partir de uma relação com o tipo de profissão, com o tempo de residência, com a situação trabalhista e com o sistema de abastecimento de água. Ou seja, a pesquisa objetivou perceber possível

relação entre a dinâmica migratória e alguns aspectos sócio-econômicos e culturais apresentados na no contexto da realidade social investigada.

O tempo de residência na APA levou em consideração duas variáveis, a saber, uma representando aqueles que residem no local desde a época em que o PROJAACAP ainda estava sendo executado, ficando estabelecido como data parâmetro o ano de 2006, e outra representando aqueles que ali residem após a paralisação do projeto, ou seja, que passaram a residir no local a partir de 2007.

Esta relação é interessante tendo em vista a probabilidade de mostrar, no universo dos moradores entrevistados (28 residências), uma estimativa da tendência sobre até que ponto o público-alvo do trabalho inicial de educação ambiental aplicado pelos agentes ambientais junto aos moradores tem a intenção de permanecer na localidade, garantindo um retorno dos trabalhos.

Tabela 01 – Intenção de Permanência na APA da Fazendinha Out/Nov 2010

VARIÁVEIS	INTENÇÃO DE PERMANÊNCIA		
	QUANT TOTAL	QUANT P/ VARIÁVEL	%
PROFISSÕES RIBEIRINHAS	18	12	66,66
OUTRAS PROFISSÕES		06	33,34
RESIDENTES 4 ANOS OU MAIS		11	61,11
RESIDENTES 3 ANOS OU MENOS		07	38,89
DESEMPREGADOS		12	66,66
EMPREGADOS		06	33,34
ÁGUA DA CAESA		14	77,77
ÁGUA DO POÇO OU DO IGARAPÉ		04	22,23

Quatro grupos de moradores se destacaram com um índice elevado de intenção em permanecer na APA da Fazendinha. Os que residem na APA a mais de quatro anos, portanto, que vivenciaram as ações educativas do PROJAACAP, apresentaram o 3º maior índice de intenção em permanecer residindo no local, com o percentual de 61,11%. O 2º maior índice foi apresentado pelos grupos que tinham profissão ribeirinha ou que eram desempregados,

com um índice comum de 66,66%. O 1º maior índice foi apresentado pelo grupo de moradores que recebiam água tratada da CAESA, com um percentual de 77,77%.

Quanto aos moradores que utilizam um sistema rudimentar de esgotamento sanitário, no universo de 28 moradores, 24 afirmaram que utilizam este sistema, e dentre estes 15 afirmaram que têm a intenção de permanecer na APA, o que corresponde a um índice de 62,5% com intenção de permanecer na APA mesmo com um sistema de esgotamento precário.

A dinâmica migratória, pelo que se infere, concentra-se muito mais naqueles moradores que utilizam a água do igarapé para suprir as suas necessidades, naqueles que exercem profissões não ribeirinhas, naqueles que residem há pouco tempo no local e naqueles que estão empregados. Percebe-se na verdade um relativo equilíbrio entre aqueles que utilizam a rede pública e aqueles que ainda não têm este serviço, pois na verdade o serviço de fornecimento de água, segundo declarações dos próprios moradores, na prática ainda é bastante falho. Mas a intenção de permanecer na APA é menor no segundo grupo.

Na entrevista concedida pelo Gerente do Núcleo de Educação Ambiental da SEMA, o mesmo afirmou que do total dos moradores da APA não mais que 20% corresponde aos antigos moradores. Mas a realidade sugerida pela pesquisa de campo é que existe um equilíbrio, e a população ribeirinha ainda ocupa uma posição de destaque na localidade.

Com respeito a essa dinâmica migratória, manifestou-se o atual presidente do Instituto Cumaús, ao ser questionado sobre a opinião de que o local sofre um intenso processo de emigração, tornando sua população instável:

Discordo. Muitas pessoas vieram, mas só está aumentando. Há famílias que residem na APA há mais de 56 anos. Muitas pessoas vieram das ilhas, de Chaves, de Breves, do Afuá, e se instalaram na APA. E muitos continuam chegando. Por incrível que pareça, depois da instalação da base da SEMA na APA da Fazendinha, as ocupações aumentaram ainda mais, o que não deveria acontecer, pois ela veio pra controlar isso. (OLIVEIRA, PEDRO GOMES DE., 2009)

Uma das categorias observadas na pesquisa de campo foi a participação procedimental dos moradores nas atividades associativas ou comunitárias. A descrição dessa realidade participativa é muito importante porque não se pode discutir participação popular em política pública sem uma visão realista sobre o comportamento participativo dos moradores nas esferas participativas da localidade.

De acordo com o gráfico abaixo (Figura 28), o índice evidenciado de participação em ações comunitárias ou associativas no universo de moradores entrevistados em outubro/novembro de 2010 foi de 39%. Estima-se, portanto, que quase a metade dos moradores participa das ações comunitárias ou associativas existentes na APA da Fazendinha.

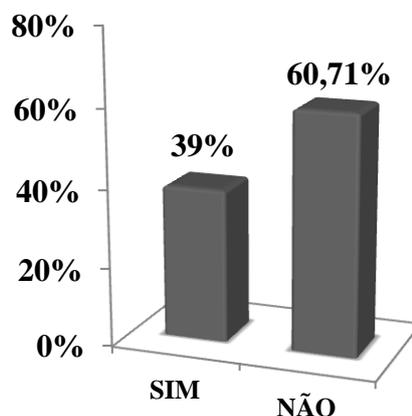


Figura 28 – Índice de participação na APA da Fazendinha  
Fonte: Dados da pesquisa de campo

Constatou-se na APA e no seu entorno uma realidade associativa através de um conjunto de organizações civis, com finalidades diversificadas, palco de uma dinâmica participativa pré-existente ao PROJAACAP. Tais esferas participativas concentram processos sociais pertinentes a interesses de gênero, de pescadores, de religião, de moradores, de pessoas ligadas à causa da preservação e da educação ambiental, que foram se materializando através dos anos.

O Decreto 2.634, de 13 de Maio de 2005 (AMAPÁ, 2005a), que criou o Conselho Gestor da APA da Fazendinha, ao dispor sobre a representatividade dos moradores no Conselho, citou as seguintes organizações civis atuantes na APA da Fazendinha: Associação Filantrópica Ambiental de Utilidade Pública do Igarapé da Fortaleza – AFAUPIFF (atual Instituto Cumaús), Associação Comunitária Esperança da Fortaleza – ACEF, Associação de Mulheres do Igarapé da Fortaleza – AMIGA, Cooperativa dos Camaroeiros do Igarapé da Fortaleza – COOPERCAF, Conselho Comunitário do Igarapé da Fortaleza – CCIF;

Através da Portaria 068 /05 – SEMA/GEA de 30 de maio de 2005 (AMAPÁ, 2005b) foram nomeados para o Conselho os representantes das referidas entidades e organizações sociais.

Na observação direta da APA e do seu entorno, notou-se também a existência na localidade de duas escolas públicas no seu entorno, duas igrejas evangélicas e uma católica no interior da APA, bem como foram mencionadas por alguns dos entrevistados a atuação de entidades cooperativas, e de um centro comunitário.

### **3.1.4 CARACTERIZAÇÃO DA APA DA FAZENDINHA COMO UNIDADE DE CONSERVAÇÃO**

Fiorillo (2008) insere a política de preservação dos espaços ambientais no campo de estudo do princípio ambiental do desenvolvimento sustentável. Ou seja, os espaços ambientais correspondem a *porções do território estabelecidas com a finalidade de proteção, preservação*, numa perspectiva da sustentabilidade. Com base nisso, este autor classifica esses espaços ambientais em duas categorias: *espaços especialmente protegidos e zoneamento ambiental*.

Ele explica que o artigo 9º, VI da lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981a), foi recepcionado pelo artigo 225 da Constituição Federal. Neste dispositivo, tanto o zoneamento ambiental quanto a criação de espaços territoriais especialmente protegidos são relacionados como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

A lei 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõe sobre as estações ecológicas e áreas de proteção ambiental (BRASIL, 1981b), prevê a edição de normas que limitem ou proíbam a realização de obras de terraplanagem nas áreas de proteção ambiental. Este dispositivo representa uma diretriz para a política de urbanização.

No inciso III, do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), portanto, ficou estabelecido que a efetividade dos princípios ambientais do equilíbrio ecológico, da sadia qualidade de vida e da sustentabilidade intergeracional será garantida, por exemplo, pela definição de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.

Este dispositivo constitucional foi regulamentado pela lei 9.985 de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Enquanto o regime antecedente (lei 6.938/81) à Constituição Federal de 1988 foi estabelecido no ocaso da ditadura militar brasileira, num contexto em que a implantação e ampliação de esferas participativas eram embrionárias, a lei do SNUC, pelo contrário, veio

estabelecendo objetivos e diretrizes que tocam, especificamente, no princípio ambiental da participação.

O zoneamento ambiental é, pelo que se deduz, uma medida administrativa de repartição criteriosa do solo urbano municipal, limitadora do seu uso, de modo a garantir uma distribuição adequada dos seus espaços, para fins de ocupação e utilização sustentável, caso contrário resultará em depreciação da qualidade de vida (FIORILLO, 2008).

As leis 6.938/81 (BRASIL, 1981a), 6.902/81 (BRASIL, 1981b) e 9.985/2000 (BRASIL, 2000) representam medidas gerais de zoneamento ambiental, vez que objetivam ordenar a distribuição, destinação e utilização do solo urbano a nível nacional. Em cada esfera administrativa há sistemas normativos tendentes ao zoneamento ambiental adaptados à realidade regional ou local.

Como se insere neste contexto o plano de manejo? Para compreensão dessa relação entre plano de manejo e zoneamento ambiental serão apropriados os conceitos e esclarecimentos contidos no seguinte trecho do Relatório Técnico: Coletânea de informações elaborada pela SEMA em 2009 sobre a APA da Fazendinha:

Para melhor compreender este Relatório Técnico, faz-se necessário entender o que vem a significar o termo “manejo” ou “manejo florestal”, ou, mais precisamente, “plano de manejo florestal”. Neste caso, esta expressão nada mais é do que **um conjunto de intervenções técnicas, organizadas e seletivas que promovam a conservação biológica, a análise técnica e a formulação de estratégias para operar sobre o meio ambiente de modo organizado, incluindo-se, aí, o auxílio de inventários, de planejamento de usos da floresta, de criação e implantação de UCs, por meio de ações coordenadas que viabilizem a sua manutenção como um todo.** O “manejo” (manejar) é o mesmo que ordenar, saber conduzir, manipular de forma hábil, “com perícia” (AURÉLIO, 2005). **No caso das UCs, esse maneios nas unidades de conservação é o conjunto de ações e atividades necessárias para que se alcancem os objetivos de conservação de áreas aptas e separadas para receber essa proteção, incluindo-se um conjunto de atividades afins, tais como proteção, recreação, educação, pesquisa e manejo dos recursos naturais disponíveis, bem como, também, de atividades de administração ou gerenciamento ambientais** (SNUC, 2000; IBAMA, 2001). O termo gestão de uma unidade de conservação pode ser considerado sinônimo de estratégia de manejo dela (NASCIMENTO, 2008; NEVES, 1987). Assim, um Plano de Manejo, no sentido mais corriqueiro às práticas ambientais, apresenta uma estratégia de ação, a ação humana, voltado diretamente: a) a unidades de conservação, as quais devem cumprir importantes funções ecológicas, científicas, econômicas, sociais e políticas dentro do País; b) ao controle ordenado das ações antrópicas, pois esse plano deve estar sob a administração do Poder Público, sendo que este manejo deverá estar fundamentado em princípios de planejamento atualizado, participativo e, ao mesmo tempo, inserido no dinamismo da sociedade. (AMAPÁ, 2009, p. 10, grifo nosso)

A APA da Fazendinha, portanto, é um instrumento de zoneamento ambiental *lato sensu*, como anteriormente explicitado. Ao editar a lei 873/2004 (AMAPA, 2004a), convertendo a Reserva Biológica da Fazendinha numa Área de Proteção Ambiental, o Governo do Estado do Amapá tomou medida administrativa alicerçada na política nacional do meio ambiente, submetendo um determinado espaço territorial às regras, objetivos e princípios que regem essa modalidade de unidade de conservação.

Ou seja, no plano formal ou na dimensão jurídica, a APA da Fazendinha é um espaço territorial especialmente protegido, albergado por um moderno sistema de zoneamento ambiental, caracterizado pela garantia de conciliação entre os interesses da política de preservação do meio ambiente e os interesses das populações locais influenciadas. Os interesses das populações locais são valorizados no plano formal mediante a definição, ampliação e garantia legal de um conjunto de procedimentos próprios de uma democracia participativa.

Com este propósito, o artigo 15 da lei 9.985/2000 define APA como uma área geral extensa, com 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, cujos objetivos básicos são proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

De acordo com o art. 7º da lei 9.985/2000, as unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos.

Um deles se compõe das unidades de proteção integral (UPI), cujo objetivo é a preservação da natureza, permitido somente o uso indireto dos seus recursos naturais. São modalidades de unidade de proteção integral: Estação Ecológica (ESEC), Reserva Biológica (REBIO), Parque Nacional (PARNA), Monumento Natural (MONA) e Refúgio da Vida Silvestre (REVIS).

O outro grupo se compõe das unidades de conservação de uso sustentável, que são as seguintes: Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Floresta Nacional (FLONA), Reserva Extrativista (RESEX), Reserva de Fauna (REFA), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

A regularização da exploração é a idéia central que deve orientar a gestão das unidades de conservação de uso sustentável, o que importa na conciliação dos objetivos conservacionistas com os interesses de uso dos recursos naturais pelas pessoas que de alguma forma estejam vinculadas ao espaço territorial gravado com tais limitações.

Todas as ações administrativas ou políticas públicas destinadas a estes espaços territoriais de uso sustentável devem ser permeadas por essa lógica conciliatória das múltiplas dimensões que envolvem a sustentabilidade, com ilustra o seguinte esquema (Figura 29):

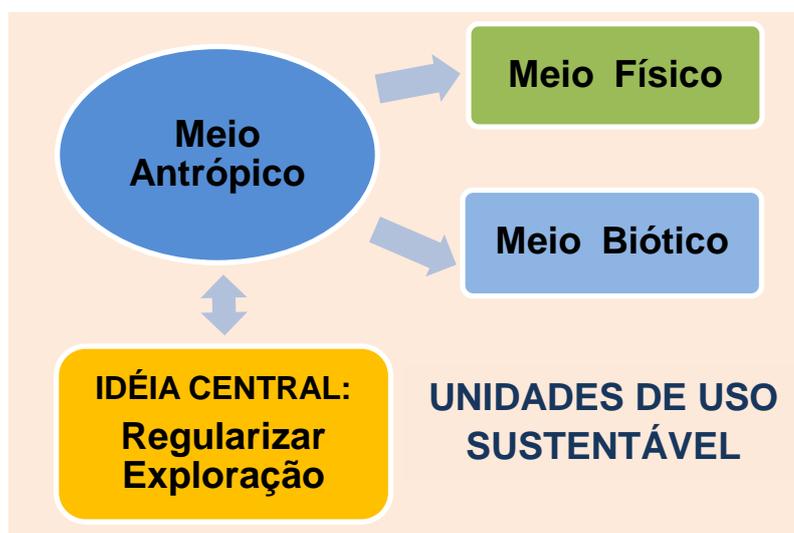


Figura 29 –Idéia Central que orienta as Unidades de Uso Sustentável

No que respeita as unidades de conservação de uso sustentável, quatro categorias podem ser mantidas em propriedades particulares: a APA, a Área de Relevante Interesse Ecológico, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva Particular do Patrimônio Natural. É importante salientar que essa prerrogativa, no contexto desse regime de proteção, resulta em que os interesses particulares devem coexistir com os interesses de ordem pública, evidenciando que o caráter multidimensional da política pública é essencial para o êxito das ações propostas.

Nos seguintes dispositivos do Código Ambiental do Estado do Amapá - Lei Complementar 05, de 18 de agosto de 1994, configura-se a influência dessa lógica de sustentabilidade:

Art. 19 - Ao Poder Público compete definir, implantar e administrar espaços territoriais a serem especialmente protegidos, inclusive Unidades de Conservação objetivando a efetiva proteção de amostras representativas de todos os ecossistemas

da diversidade biológica do Estado e proteção de populações tradicionais.

Art. 20 - Os espaços territoriais especialmente protegidos serão classificados para efeito de organização e administração, conforme dispuser o regulamento, atendendo dentre outros, aos seguintes critérios:

I - proteção de ecossistemas;

II - manutenção da diversidade biológica;

III - proteção de populações tradicionais;

IV - manejo de recursos da flora e fauna;

V - incentivo a pesquisas científicas e tecnológicas em matéria ambiental;

VI - proteção de espécies raras, endêmicas, vulneráveis ou em perigo de extinção;

VII - desenvolvimento de atividades de educação ambiental, lazer, cultura e turismo ecológico; (AMAPÁ, 1994b)

Em razão disso, a construção de políticas públicas na localidade tem como desafio traduzir os interesses dos diversos segmentos envolvidos, isto é, devem ser geradas de forma integrada, para atender as necessidades estruturais, garantindo a concretização de uma sustentabilidade que atinja níveis substanciais de participação.

### **3.2 PROJAACAP: FORMALISMOS, PARTICIPAÇÃO E SUSTENTABILIDADE**

O Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá - PROJAACAP foi criado no ano de 2004 (AMAPÁ, 2004c), como resposta a solicitação de apoio técnico pela comunidade do Aporema, localizada no Município de Tartarugalzinho, no Estado do Amapá, em razão das ameaças verificadas pela própria comunidade, relativa à matança de pirarucu e tucunaré na região, conforme relatado por José Pantoja Ferreira, Gerente do Núcleo de Educação Ambiental da SEMA:

**Em 2004 houve um ofício do Aporema para que fizéssemos uma vistoria na região do Aporema Que tava tendo uma grande matança de pirarucú, do tucunaré, os rios estavam assim sendo, a pesca predatória estava esgotado lá dentro. Aí eu montei minha equipe, né, Aí na época o Mereco pegou e disse: olha eu preciso que vocês discutam uma capacitação pra essa comunidade lá, eu quero que vocês capacitem esse pessoal pra que eles possam defender a área deles. Eu disse: olha, a gente tem uma proposta, eu a Marleide e o Barbosa. Nós estamos propondo aqui um projeto chamado agente ambiental comunitário. Só que a gente não quer que esse projeto seja um projeto qualquer. A gente quer que o senhor, como presidente do Coema, como secretário, encaminhe para o Coema a proposta de institucionalização do projeto agente ambiental comunitário do Amapá. Se o Coema aprovar a gente vai fazer com mais motivação ainda. Na Resolução 007 do Coema foi aprovado. E aí nós fomos capacitar o agente ambiental comunitário. Assim, de 03 a 12 de julho de 2004 terminamos a primeira capacitação. Com quatro técnicos. Capacitamos 22 agentes ambientais no Aporema. Foi a primeira capacitação, a primeira experiência né, mas a gente já trabalhou o seguinte: o agente ambiental comunitário, o perfil dele, o que o agente ambiental comunitário é, o que ele deve fazer, e essa primeira capacitação foi baseada na lei do voluntariado. Esta lei foi um esqueleto pra gente começar a chegar no comunitarismo. Falamos da lei do voluntariado, o perfil do agente ambiental comunitário, o que ele deve desenvolver na comunidade, a abordagem que ele**

deve fazer o papel dele fundamentalmente é a educação ambiental, o monitoramento, e por último, se houvesse necessidade, fiscalização. Essas temáticas: a legislação ambiental, recursos hídricos, recursos pesqueiros, recursos florestais, unidades de conservação, e também o aspecto do ecoturismo. Em 08 de julho de 2005 nós fizemos a reunião de um ano de projeto. Aí foi assim uma coisa muito interessante. Que aquilo que eles diziam que iam ter como resultado em três, cinco anos, dez anos, a comunidade declarou que o tucunaré estava voltando de uma forma espantosa. E aí houve assim um *boom* de solicitações, quer dizer o Amapá ficou sabendo que existia no Aporema um projeto chamado agente ambiental comunitário. Fazendo um *frissom muito grande*. Aí a APA da Fazendinha solicitou o agente ambiental comunitário. Mas a gente não tinha recurso né, e houve a solitação de cotias do Araguari. Aí, os pecuaristas do Araguari se anteciparam, deram total apoio pra gente e a gente capacitou lá. E aí depois veio a APA da Fazendinha. Foi o terceiro. Aí lá na APA da Fazendinha houve a capacitação, todinho, fizemos um trabalho legal. E todos esses agentes ambientais que a gente ia capacitando a gente ia já fazendo o trabalho de monitoramento. Aí depois participaram em 2005 ainda a APA do Rio Curiaú. Aí nós resolvemos em dezembro de 2005 nós fizemos o primeiro encontro de agentes ambientais comunitários do Estado do Amapá, com o tema a descentralização da gestão ambiental e seus reflexos nas comunidades. Prá ficar bem claro que a descentralização da gestão ambiental no aspecto das comunidades e uma necessidade evidente dessas comunidades. Não tinham esses atendimentos. Eles usam muito um termo assim: nós precisamos do respal da SEMA, nós conhecemos a comunidade, nós sabemos a importância que tem, mas a gente é atacado aqui por invasão dos caras que chegam aqui, colocam as cubas de gelo. A fiscalização da SEMA é muito útil, importante. O respaldo que ela queria a gente deu. De que forma? através de uma resolução, a gente faz a capacitação, da um instrumento pro agente ambiental que é a resolução, a lei do voluntariado, o código ambiental, a legislação, todas as temáticas quanto às políticas e todas as informações, e dá também os instrumentos individuais pra cada um, o colete, um boné, a carteira de identificação e um certificado. Então, aquilo que queria como respaldo da SEMA, a moral que eles chamam da SEMA, pra chegar com uma pessoa e dizer olha nós somos agentes ambientais comunitários, nós fomos capacitados só pela SEMA, a gente tem aqui uma carteira de identificação, essa carteira nos dá o respaldo, tal e tal. (FERREIRA, 2010, grifo nosso)

De acordo com as informações de José Pantoja, a preocupação indutora da solicitação foi o processo de degradação ambiental que ameaçava o equilíbrio ecológico relativo à biodiversidade da região do Aporema.

Diante das limitações físicas e operacionais para o atendimento das demandas provenientes de todas as unidades de conservação, foi uma oportunidade de lançamento de um projeto que envolvesse a comunidade local nas ações de proteção ao meio ambiente.

O texto oficial do PROJAACAP (AMAPÁ, 2004c), como elemento definidor de um *projeto formal*, trás em seu conteúdo a definição dos seus objetivos e de sua metodologia.

Ele pode ser conceituado como uma política pública ambiental participativa, formulada pelo Poder Público para atender as demandas comunitárias relativas ao uso equilibrado dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, através de uma ação conjunta entre o Poder Público e a comunidade local, tendo como principal estratégia a

capacitação de voluntários que atuem promovendo a educação ambiental, o monitoramento e a fiscalização.



Figura 30 – Elementos caracterizadores do PROJAACAP

Após sua implantação no Aporema, o PROJAACAP foi repercutindo e se expandiu, sendo implantado posteriormente nas seguintes localidades: Município de Macapá, Município de Tartarugalzinho, Município de Porto Grande, Município de Mazagão, Município de Serra do Navio, Município de Pedra Branca do Amapari e Município Cutias do Araguari.

A terceira localidade a receber o PROJAACAP foi a APA da Fazendinha, pelo final do ano de 2004. Até meados de 2007, o projeto seguiu em andamento na APA da Fazendinha, até paralisar totalmente, tendo expirado o prazo de vigência do Termo de Cooperação Técnica firmado com esta finalidade.

Considerando a totalidade dos Municípios onde foi implantado, o PROJAACAP capacitou e cadastrou 510 agentes ambientais comunitários. Na APA da Fazendinha foram capacitados e cadastrados, segundo informação do Gerente do Núcleo de Educação Ambiental da SEMA, 32 agentes ambientais comunitários.

De acordo com informações prestadas por um dos agentes ambientais, que ainda reside na APA da Fazendinha, após junho de 2007 os agentes ambientais comunitários da Fazendinha foram todos se dispersando, de sorte que dos 32 agentes inicialmente cadastrados,

somente dois ou três ainda permaneceram realizando algumas ações, mas sem o apoio da SEMA.



Figura 31 – Agentes Ambientais Comunitários  
Fonte: AMAPÁ (2008b)

A finalidade do PROJAACAP foi definida como a implementação de ações estratégicas preventivas, o monitoramento e o controle das atuais e futuras ameaças contra o meio ambiente, através da participação voluntária da comunidade local.

Seu objetivo geral foi definido como a formação e a capacitação de moradores para atuarem como condutores e executores das atividades de educação ambiental, monitoramento e fiscalização. (AMAPÁ, 2004c).

São objetivos específicos foram assim definidos:

- a) Fortalecimento de entidades locais para que possam atuar com habilidade nos projetos de educação ambiental, monitoramento e fiscalização, de forma planejada, supervisionada e avaliada;
- b) Maior estreitamento do vínculo entre as entidades locais, Conselho Estadual do Meio Ambiente e Secretaria do Meio Ambiente;
- c) Minimizar os danos ocasionados ao meio ambiente da APA pela ação antrópica local, mediante orientação dos pescadores, agricultores, extrativistas e outros ocupantes da unidade de conservação sobre o adequado uso dos recursos naturais;

- d) Valorizar a população local e a sua qualidade de vida através de atividades voltadas para o ecoturismo, aqüicultura e manejo comunitário

A metodologia do PROJAACAP foi definida como a conscientização dos moradores numa determinada localidade, mediante o trabalho voluntário de educação ambiental, fiscalização e monitoramento realizado pela própria comunidade. Para concretização desta metodologia ficaram previstas as seguintes estratégias participativas (SEMA, 2004c):

- a) Iniciar processo de implantação do PROJAACAP a partir da iniciativa da própria comunidade, através de uma organização civil;
- b) Reunião de apresentação do PROJAACAP e posterior cadastramento de moradores interessados na implantação do projeto
- c) Seleção de uma organização civil local e formalização de um convênio com a SEMA para intermediar a seleção dos agentes comunitários ambientais;
- d) Levantamento econômico e sócio-ambiental da localidade;
- e) Oficina de capacitação, com 40 horas-aula, promovida diretamente na comunidade local;
- f) Oficina para construção do plano de ação;
- g) Execução das atividades planejadas;
- h) Reuniões para acompanhamento e avaliação das atividades realizadas pelos agentes ambientais; e
- i) Realização de eventos para apresentação de resultados alcançados

Como parte da estratégia metodológica de capacitação são abordados os seguintes temas na oficina de capacitação (AMAPÁ, 2004c):

- a) O que é o agente ambiental e suas atribuições;
- b) Noções básicas sobre recursos florestais, pesqueiros, hídricos, resíduos sólidos, legislação ambiental, fiscalização, monitoramento fluvial e terrestre e educação ambiental;
- c) Conscientização sobre cidadania e organização comunitária

A proposta pedagógica do projeto foi fundamentada no compromisso de uma prática educativa voltada para a conscientização crítica e política dos indivíduos, propondo-se abordar a questão ambiental de forma multidimensional, considerando os aspectos sociais, políticos, éticos, econômicos, culturais, ecológicos, tecnológicos e científicos.

Na prática, a metodologia e as estratégias participativas aplicadas pelos agentes ambientais comunitários junto aos moradores, como parte da execução do projeto formal, consistiram, entretanto, em visitas às residências existentes na localidade e às embarcações aportadas no Igarapé da Fortaleza, para promoção de conscientização ambiental e de mobilização dos moradores para participação nos mutirões de limpeza.

O projeto adotou como estratégia metodológica a seleção de uma organização civil da comunidade local para funcionar como elemento de apoio ao processo de cadastramento e seleção dos agentes ambientais comunitários. Nessa sistemática existia a previsão de mobilização das demais organizações civis da localidade com o objetivo de envolver as representatividades nas ações do PROJAACAP. Na APA da Fazendinha a entidade civil que atuou na mediação entre moradores e SEMA foi o Instituto Cumaús, antes denominado de AFAUPIF.

Dois requisitos foram estabelecidos para a seleção dos agentes ambientais comunitários, determinando o tipo de morador que pode ter cesso a esta esfera participativa, e um deles revela a faceta cultural do projeto. Este foi mencionado no artigo 1º da Resolução 007/2004 – COEMA, abaixo transcrito, que é a exigência de saber ler e escrever. O outro foi referido no vídeo de apresentação do PROJAACAP (AMAPÁ, 2008b), segundo o qual o candidato deve ser sensível às questões relacionadas ao meio ambiente.

**Art. 1º** - Aprovar a implantação em todo o Estado do Amapá do projeto Agente Ambiental Comunitário.

**Parágrafo único** - para os efeitos desta Resolução, define-se Agente Ambiental Comunitário, os residentes nas comunidades onde o projeto será desenvolvido, maiores de 18 anos de idade, **que saibam ler e escrever** e que após seleção e capacitação, possam contribuir de forma voluntária para a prática das ações de educação ambiental e monitoramento do uso sustentável dos recursos naturais de suas respectivas comunidades. (AMAPÁ, 2004b, grifo nosso)

As atribuições do agente ambiental comunitário foram relacionadas no artigo 2º da Resolução 007/2004-COEMA, que aprovou a implantação do PROJAACAP:

**Art. 2º** - Compete aos Agentes Ambientais Comunitários:

- I – o preenchimento de Autos de Constatação quando da ocorrência de infração ambiental;
- II – realizar ações acompanhados ou não por fiscais dos órgãos ambientais do Estado e/ou do Município e/ou por agentes do Batalhão Ambiental da Polícia Militar do Estado e da Delegacia Especializada de Crimes contra o Meio Ambiente, bem como, conforme o caso, por agentes de órgãos ambientais da União;
- III – portar, especialmente quando em atividade, documentos e vestuário que comprovem sua condição de Agente Ambiental Comunitário;
- IV – apreender, sempre que possível, os apetrechos e/ou instrumentos utilizados na prática da infração ambiental e encaminhá-los imediatamente à autoridade policial mais próxima, preenchendo o respectivo Termo de Apreensão;

V – encaminhar imediatamente após a apreensão, os produtos originários da fauna e da flora, cuja utilização, guarda, transporte ou comercialização seja proibida, à autoridade sanitária mais próxima, que emitirá documento atestando se tais produtos estão próprios para o consumo humano e nesse caso, os mesmos deverão ser doados para a comunidade do local donde foram retirados, mediante o preenchimento do respectivo Termo de Doação; (AMAPÁ, 2004b)

### **3.2.1 DIFICULDADES E DESAFIOS PARA A EXECUÇÃO DO PROJAACAP NA APA DA FAZENDINHA**

Sem perder de vista a problemática inicialmente suscitada e a resposta sugerida, é válido no início desta etapa final do trabalho reiterar a sua proposição. Quanto à problemática, indaga-se quais as dificuldades e desafios se revelam para a participação popular em projetos comunitários que envolvem a questão da sustentabilidade, focalizando objetivamente a execução do PROJAACAP na APA da Fazendinha. Responde-se em princípio que as dificuldades e desafios para a participação popular e para a execução do PROJAACAP na APA da Fazendinha se explicam pela inadequação do projeto à realidade conflitiva vivenciada pelos moradores.

Pois bem, numa perspectiva dialética optou-se por captar e expor a percepção oficial dessa problemática, no discurso contido nas respostas aos questionamentos formulados nas entrevistas dos técnicos da SEMA, já que não foi encontrado na Secretaria de Estado do Meio Ambiente e na base do Conselho Gestor da APA da Fazendinha um relatório técnico sobre as dificuldades para a execução do PROJAACAP, bem como a percepção dos moradores.

#### **3.2.1.1 OBJETIVOS DO PROJAACAP E RESULTADOS OBSERVADOS**

Levando em consideração os objetivos do PROJAACAP, nota-se que foram preocupações preponderantes a contenção do processo de ocupação e de degradação dos recursos naturais da APA. Como parte da metodologia de trabalho, fixou-se estrategicamente alguns objetivos específicos, como o fortalecimento das entidades locais, maior interação destas com os órgãos ambientais do Estado do Amapá, a diminuição dos danos ao meio ambiente local e a valorização da população e de sua qualidade de vida.

De acordo com as atribuições cometidas aos agentes ambientais comunitários na Resolução 007/2004-COEMA, duas situações, uma de ordem jurídica e outra de ordem prática, diluíram o processo de chamamento de voluntários, descaracterizando na essência o projeto agente ambiental comunitário.

Num primeiro plano, diante do índice de analfabetismo que havia na época de implantação do PROJAACAP na APA da Fazendinha, com uma estimativa de que mais que a metade dos moradores era analfabeta, a Portaria 007/2004-COEMA excluiu do processo seletivo de agentes ambientais comunitários todos os moradores analfabetos. Assim, a metade da população da APA ficou automaticamente impedida de participar da capacitação e do cadastramento.

Num segundo plano, com a falta de apoio da SEMA ao trabalho dos agentes ambientais comunitários, deu-se a dispersão do pessoal cadastrado, restando atualmente um número inferior a 10 (dez) moradores remanescentes do grupo inicial de 32 (trinta e dois), fato este que implica em negação da principal estratégia metodológica do projeto que consiste no amplo envolvimento ou participação dos moradores.

Quanto aos objetivos específicos, dos quatro mencionados, somente o que se refere à minimização dos danos ambientais apresentou resultados consideráveis, pois, como exposto no capítulo anterior, ficou comprovado que o avanço das ocupações reduziu consideravelmente, em comparação com os índices historicamente observados, como também houve preservação dos recursos naturais da APA.

Novas ocupações sucederam após o ano de 2004, mas o índice de crescimento reduziu bastante, tendo inclusive sido constatada a redução do número de residências na localidade. Entretanto, embora se evidencie a preservação da área interior da APA e a melhoria na questão da coleta do lixo doméstico, através dos garis comunitários, o fato é que após a implantação do PROJAACAP continuaram ocorrendo ocupações e de forma ainda bastante intensa poluição do solo e das águas através do lançamento de resíduos sólidos pelos moradores.

As observações de campo permitem afirmar que, apesar da melhora em alguns aspectos, os problemas existentes na APA da Fazendinha e que justificaram a criação do PROJAACAP continuam desafiando os órgãos responsáveis por sua gestão.

Reiterando as informações já apresentadas, o problema da poluição da APA por resíduos sólidos permanece em níveis semelhantes aos verificados na época de implantação do PROJAACAP. A paisagem cotidiana da APA é dominada pela presença de sacos plásticos, garrafas, copos descartáveis, latas e outros objetos lançados ao solo pelos próprios moradores. (Figuras 32)



Figura 32 – Lixo jogado sobre Igarapé da APA da Fazendinha  
Foto: Adiel de Sousa Diniz

Na concepção dos moradores da APA da Fazendinha, levando em consideração o tempo de residência dos mesmos no local, das 28 residências entrevistadas, houve dezesseis que responderam afirmando que os problemas da APA continuam o mesmo ou até aumentaram desde o tempo em que vieram residir no local até a data da entrevista. Destes dezesseis, doze já residiam na APA durante a execução do PROJAACAP (Fig. 33).

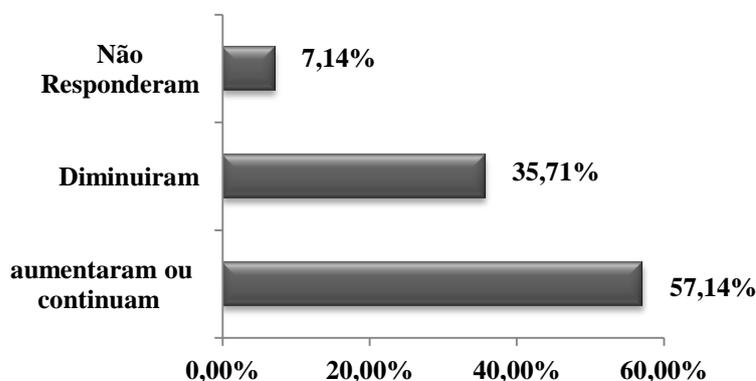


Figura 33 – Opinião dos moradores sobre aumento ou diminuição dos problemas da APA

O presidente da Cooperativa de Pescadores e Extrativistas Vegetal e Animal do Igarapé da Fortaleza – COOPERCAF, Denei de Oliveira, sobre os problemas da APA declarou:

Primeiro tem que fazer a urbanização do entorno da APA, ou seja, do espaço habitado. É necessário também promover educação ambiental, que é um instrumento fundamental para induzir modificações do comportamento dos moradores. A questão é que alguns interesses são favorecidos. Enquanto as pessoas são impedidas de fazer melhorias em suas residências, outras são autorizadas ou toleradas, como é o exemplo da calçada construída na entrada da APA e algumas edificações no interior da APA. (OLIVEIRA, DENEI DE., 2010)

Graciete Lobato de Oliveira, obreira da Igreja Deus é Amor, moradora da APA, respondeu ao mesmo questionamento, com as seguintes palavras:

Além do financeiro, há falta de água, cada casa era pra ter seu banheiro, tinha projeto, mas não saiu do papel porque não olham pra cá, nem autorizam reformas na casa. (OLIVEIRA, GRACIETE LOBATO DE., 2010)

Com respeito ao assunto, o presidente do Instituto Cumaús avalia a situação nos seguintes termos:

Quando assumi o Instituto Cumaús foi em cima dessa pergunta que você me fez. Tudo que vem pra Fazendinha fica tudo na Fazendinha, nada vem pra cá. Lá nos temos o agente distrital, Lá tem asfaltamento. Essa é a minha revolta, por que as coisas não vêm pra cá, vai até a rotatória. O Igarapé da Fortaleza faz parte da Fazendinha. O Prefeito tem por obrigação cuidar daqui. (OLIVEIRA, PEDRO GOMES DE., 2009)

Uma das professoras que trabalham nas escolas do Igarapé da Fortaleza, Márcia Socorro de Souza Santos, avalia a situação urbanística da localidade declarando que:

A questão aqui é o lixo, que é muito grande, a coleta é precária. Falta de água tratada, problema de energia. Nós temos uma clientela muito pobre proveniente das áreas ribeirinhas, que chega aqui, vem, vai embora sem um paradeiro certo. O Índice de violência e de prostituição aqui é muito grande. (SANTOS, 2010)

Everton José Cortez Madureira, um dos agentes ambientais comunitários da APA, questionado se já contraíra alguma enfermidade em razão dos problemas da APA, respondeu que:

Sim, micose, diagnosticada como causa a água do Igarapé da Fortaleza. Recebeu assistência médica no posto de saúde da Fazendinha. (MADUREIRA, 2010)

A pesquisa de campo revelou um quadro urbano caracterizado pela ausência quase total de infra-estrutura urbana. Não existe na APA saneamento básico, Assistência à Saúde, Rede Pública de Ensino e Segurança Pública. Apenas dois itens estruturais foram observados no local, que são a rede de energia elétrica e o fornecimento de água, de forma insatisfatória, pois não provém de uma estrutura edificada na APA, já que obtida da Caixa d'água da área urbanizada do Balneário da Fazendinha.

Jose Madureira avaliou a situação da infra-estrutura dizendo que o Governo:

Nada fez. A água é um fracasso, E nós moramos sobre o rio Amazonas. Uma herança maldita do governo anterior. Fiz um levantamento pela CAESA para um sistema de tratamento de água na APA, e o valor era 360 mil reais, mas eles não nos atenderam. O último argumento é que a CAESA não poderia aumentar dois funcionários para trabalharem na APA. (MADUREIRA, JOSÉ., 2010)

Avaliando a questão de infra-estrutura na APA da Fazendinha, o presidente do Instituto Cumaús afirmou:

Nada. Estou há 25 anos aqui e tudo continua o mesmo. Não melhorou em nada. (OLIVEIRA, PEDRO GOMES DE., 2009)

O quadro que se descortina atualmente suscita o questionamento que norteia esta pesquisa: quais as dificuldades para a execução do PROJAACAP na APA da Fazendinha, quais os desafios para tal, por quais razões um projeto que se revelara originalmente promissor perdeu essa característica ao ser aplicado na Fazendinha?

### **3.2.1.2 DIFICULDADES PARA A EXECUÇÃO DO PROJAACAP: DISCURSO OFICIAL E PERCEPÇÃO DOS MORADORES**

A partir da análise feita sobre a execução do PROJAACAP por um dos principais idealizadores e responsáveis pela gestão do PROJAACAP, José Pantoja Ferreira, e pela Chefe da APA da Fazendinha, Maria de Lourdes, definiu-se o que passa a ser designado de discurso oficial sobre as dificuldades para implementação do projeto na APA da Fazendinha.

José Pantoja Ferreira foi um dos idealizadores do PROJAACAP e ocupava a função de Chefe da Divisão de Educação Ambiental da SEMA na época em que o projeto foi implantado e executado na APA da Fazendinha. Os seguintes trechos de sua entrevista expressam suas avaliações sobre as dificuldades e desafios do PROJAACAP:

Voltando os nossos olhos agora para o projeto agente ambiental comunitário na APA da Fazendinha, [...] a gente lê no texto dele quando ele fala sobre a educação ambiental, sobre uma educação voltada para uma conscientização crítica, [...] Como você avalia isso? Como é que se dá o processo para a formação do agente ambiental comunitário. **A comunidade ela tem inúmeros problemas e inúmeros representantes. Essa representatividade ora ela é omissa, ora ela é repressiva, ora ela é angustiante porque ela quer resolver os problemas e não sabe como.** Então algumas representatividades buscam outros meios pra resolver através das instituições. [...] Ai sim. Como se dá essa participação? Todos os técnicos, independente dos cargos e das funções que exercem todos eles foram muito assim éticos, no sentido de trabalhar com a comunidade falando do papel que eles desenvolvem como cidadãos, do papel que eles desenvolvem como multiplicadores, do papel deles na mobilização e resolução dos problemas ambientais daquela comunidade, da necessidade que a gente tem de se reunir e se organizar e buscar alternativas através das suas instâncias dos vereadores, dos seus prefeitos, dos gestores maiores do Governo do Estado, do próprio governador. Nós instigamos, nós

instamos a comunidade pra que ela fizesse isto. Então essa política pedagógica que tinha a gente trabalhou muito. Essa política de levar a comunidade a refletir criticamente sobre a real situação dela. Por exemplo, por que o governo não levou pra determinada comunidade a energia elétrica. O que tá faltando? Reúna a comunidade vamos discutir vamos debater, a gente tá aqui como técnico, como cidadão, no sentido de ajudar vocês, se for preciso a SEMA vai procurar ser aquela instância, uma ponte, até inclusive esse que é o papel do agente ambiental. O termo de cooperação técnica da SEMA com a comunidade a intenção maior é essa, de trazer a comunidade mais próxima do governo através da secretaria de meio ambiente. E buscar solucionar todas as reivindicações da comunidade. Mas ajudando a comunidade a se organizar, discutir, debater, se mobilizar, dar resolução pros seus problemas.

Você está dizendo que existem conflitos entre as entidades na APA da Fazendinha? Eu acho que dentro de APA da Fazendinha as entidades elas são muito..., **elas não têm uma política de integração, assim, vamos juntar aqui a associação de mulheres e outras, então vamos registrar num documento. [...] Eu senti na reunião um conflito muito grande entre eles, uma falta de entendimento**, porque estavam acabando de sair do governo do PSB e entrando governo do PDT, então havia uma coisa muita acirrada, quem perde, quem ganhou, liderança política, e tal. [...] Aí eu fui perceber que eles não se entendem, levam muito pro lado do político-partidário, que se transforma em politicagem e o interesse da comunidade que está acima de tudo é relegado a segundo plano.

Em relação a APA da Fazendinha, você disse que tinha tudo pra não ter nenhum problema ambiental, então o trabalho não teve o efeito esperado por quê? Eu não sei, eu não posso te dizer, se nós formos comparar as outras comunidades com a APA da Fazendinha, é como se estivéssemos no centro de Macapá, eu não vejo essa de muito ribeirinho lá, no sentido colocado pelo autor citado por você. Porque, essa mea culpa aí de nós não termos a APA da Fazendinha como um modelo, é pelo seguinte... A gente já fez muitas atividades lá pra dentro da área, mas quando as equipes partem junto de lá, o problema volta de novo, é como se enxugássemos o gelo. Eu acho assim, como educador, como professor, eu sei que esse é um processo muito lento, muito devagar, mas existe um... **Mas há interferências de dentro e de fora, há um trânsito de pessoas que não são fixas na área. Outra interferência é a falta de fazer uma política pública lá dentro, pra resolver problema de abastecimento de água, de energia, das pontes, interferência da comunidade, que já é uma questão intra-comunitária lá, que é a falta de integração das representatividades, o descaso ou falta de sensibilidade com o morador do lado, a falta de interesse dos moradores de buscar financiamentos pra produzir seu açazeiro, pra desenvolver suas atividades...** Eu vejo lá essa falta de interesse da própria comunidade, também de uma política de trabalho, de empreendedorismo, de agricultura familiar...

Considerando a situação de APA na data da implantação do PROJAACAP, comparando com a situação atual, você acha que o projeto atingiu os objetivos propostos?

Eu fiz questão de dizer que na APA da Fazendinha o programa de capacitação foi feita em setembro de 2005. De setembro de 2005 até dezembro de 2006 a gente considera, até junho de 2007, a gente tinha uma... Todos os nossos anseios que tinha no projeto estavam se concretizando, porque a gente vinha fiscalizando, monitorando. A comunidade respondia aos trabalhos. Os agentes iam de casa em casa, eles se apresentavam como agentes ambientais, a gente tá aqui querendo fazer educação ambiental, não deixam ninguém invadir a área, denunciavam, ajudavam nos mutirões de limpeza, ajudavam no turismo, mas como houve o descaso dos gestores ali a gente acabou se perdendo, sabe. **Teve um gestor que disse assim mesmo: não, o agente ambiental tá passando por um processo de reformulação, ele já dava um despacho antes de chegar na minha sala como coordenador do projeto.**

Esse despacho ele representava pra você o que? O PROJAACAP era um dos projetos. **Não havia por parte do gestor uma priorização do PROJAACAP. Havia outras prioridades, havia demandas consideradas mais emergentes.**

Em sua opinião alguma figura que você considera importante deixou de participar da elaboração do projeto?

Em relação a iniciativa de elaborar o projeto até a decisão do Coema não houve participação dos moradores. **Eu acho que houve ausência de atores importantes na fase de execução, porque nem todas as instituições participaram mesmo a gente tendo chamado.** Tem várias instituições que poderiam ser parceiros. A gente chamava para as reuniões e para compor a equipe técnica, mas não vinham participar.

Em sua opinião quais as principais dificuldades e desafios para concretizar a participação dos moradores no PROJAACAP? A participação do agente ambiental comunitário ele primeiro tinha que sensibilizar os moradores. Feito isso, esse morador ele precisava irradiar essa sensibilidade pra comunidade. E quem é o interlocutor dessa participação não é a SEMA, não são os técnicos, mas são os agentes ambientais. **A primeira dificuldade verificada é a dificuldade de aceitação do morador diante de uma mudança de comportamento. [...] Por incrível que pareça nós tivemos mais dificuldades com as instâncias governamentais do que com a população. O gestor além dele não dar importância a equipe técnica no sentido dessa experiência da questão das capacitações, ainda acabava gerando mais conflitos...**

Outras políticas públicas foram implantadas na APA da Fazendinha com finalidades coerentes com as finalidades do PROJAACAP? Ou, não há iniciativas governamentais incoerentes com o PROJAACAP? Política pública incoerente foi o que não teve. Não teve escola, posto de saúde, abastecimento de água...

Por exemplo, foi feita uma tubulação de água da caixa d'água da Fazendinha até a APA da Fazendinha, mas houve muitas ligações intermediárias entre a caixa d'água até a APA, e a água não chega até a APA? A gente prega uma coisa que é a importância da saúde, da habitação, da qualidade de vida, aí a gente acaba pregando uma coisa quando a realidade é outra. É um problema de gestão que ocorre em todo Brasil. Existem recursos específicos para a população. Cadê esses recursos? A APA da Fazendinha e outras APAS tem recursos específicos...

[...] a idéia de que para o socioambientalismo se concretizar é preciso fazer um trabalho de desenvolvimento institucional junto as entidades socioambientais. Diante dos conflitos que existem na APA entre as lideranças e entidades, foi feito algum trabalho nesse sentido? A APA da Fazendinha tem um conselho gestor que congrega todas as instâncias representativas de APA. **Então ele tem essa atribuição de compor essas dificuldades, essas mediações de conflitos.** A gente via que a gente não teria que entrar na educação ambiental nessa área. Existe a unidade de conservação. Tem o coordenador. Tem o núcleo de unidade de conservação que atua lá, e é o papel deles, tem que fazer isso. Tem que fazer uma política pública nesse sentido. (FERREIRA, 2010, grifo nosso)

Inferese de suas declarações que o discurso oficial aponta como dificuldades e desafios para a concretização do PROJAACAP os seguintes fatores:

a) Fatores internos:

- ▶ barreiras político-partidárias entre as entidades locais, falta de preparo e desunião dessas representatividades locais, que as induziram a não apoiarem o PROJAACAP
- ▶ dificuldade dos moradores em aceitar uma mudança de comportamento em relação às orientações feitas pelos agentes ambientais
- ▶ problema do intenso processo migratório dos moradores na APA da Fazendinha

b) Fatores externos:

- ▶ incoerência do Governo em não implantar no local políticas públicas que resolvam os problemas estruturais dos moradores
- ▶ discurso paradoxal da educação ambiental falando de qualidade de vida no contexto de uma realidade precária do ponto de vista sócio-econômico
- ▶ falta de priorização do PROJAACAP por parte do Governo
- ▶ omissão do Conselho Gestor no trabalho de promover a integração das entidades locais

Em sua entrevista, Maria de Lourdes declarou:

No momento, o que a unidade gestora possui de informação sobre o PROJAACAP? Foram capacitados acho que pra mais de 20 pessoas. **Só que ficou meio abandonado porque a SEMA não tinha uma base, e os agentes se dispersaram por falta de apoio.** Estavam pensando em fazer uma nova capacitação, com uma nova roupagem.

Depois que a base da unidade gestora foi implantada na APA, estas entidades ou associações passaram a interagir mais com a SEMA? Há uma **interação, mas ainda muito tímida**, sendo que dentro da APA mesmo não há nenhuma associação, essas entidades todas ficam no entorno ou em Santana.

Em sua opinião, qual a causa da paralisação do PROJAACAP? Acho que **faltou apoio da SEMA**, a gente acabou largando de mão e ficou sem estrutura para o trabalho, já que é um trabalho voluntário.

Durante os sete meses de atuação na APA da Fazendinha, o conselho gestor está tendo apoio ou acontece como no PROJAACAP? Sim, mas **falta os órgãos representativos participarem.**

Analisando a norma que estabeleceu a representação no conselho gestor, você não acha que a comunidade está pouco representada? Não. É um órgão paritário, metade representando a sociedade civil e metade o poder público.

Mas essa sociedade civil organizada ela tem vinculação com a APA? Este é que é o problema. Por exemplo, tem o Conselho Comunitário do Distrito da Fazendinha que dificilmente tem uma atuação dentro da APA, e ele abrange a área do Igarapé da Fortaleza. Outro exemplo é uma associação de Santana, que não tem uma atuação direta dentro da APA. **Isso deve ser repensado. Talvez até incentivar a própria comunidade a se organizar para participar** (LOURDES, 2010, grifo nosso)

Inferre-se de suas declarações que houve duas dificuldades básicas para a execução do PROJAACAP:

- a) Falta de apoio da SEMA, que ocasionou a dispersão dos agentes ambientais
- b) falta de incentivo por parte do Governo às entidades mais próximas da realidade local, o que dificultou a operacionalização das políticas públicas na unidade de conservação

O discurso oficial defende que as dificuldades e desafios para a execução do PROJAACAP na APA da Fazendinha resultam de problemas internos da comunidade e de problemas externos causados pelos gestores públicos. Internamente aponta a resistência dos moradores às mudanças de comportamentos que são prejudiciais ao meio ambiente, a falta de integração ou de preparo das lideranças ou organizações ligadas a APA no que respeita aos interesses coletivos e o intenso processo migratório que torna sua população instável e insuscetível de participação. Externamente, aponta a falta de apoio do Governo ao PROJAACAP e a falta de implementação de políticas públicas coerentes com os objetivos do projeto.

Na percepção dos agentes ambientais comunitários e dos próprios moradores, descortina-se uma realidade diferente em alguns aspectos.

Um dos agentes ambientais entrevistados foi Nerivan da Silva da Conceição, 23 anos, que estudou até a 7ª série, proveniente da comunidade do Xarapucú, no Município de Afuá, no Estado do Pará, que reside na APA desde o seu nascimento. Nerivan reside atualmente na Trav. do Zezinho, nº 10, no interior da APA, no principal núcleo de ocupações da unidade.

Em sua entrevista, declarou o seguinte:

Participo do guarda-parque, que começou em 2006 e faço parte da diretoria e meio ambiente do Instituto Cumaús. e o batalhão ambiental veio em 2005, mas não estão atuante na mata. Os guardas parque foram formados 4 guardas, mas só eu que ando na mata. Sua função é proteger e educar o seu próximo e preservar o máximo que puder. **Todos (em sua casa) estão desempregados. Eu mesmo trabalho mais com pesca, carpintaria, tira açaí. Pesco na Ilha do Pará. Minha renda familiar é uma média de 1 salário mínimo. Não recebo assistência do governo.**

Como é que se deu o processo seletivo do agente ambiental? Foi convidado os moradores daqui, os jovens da comunidade e perguntado pelo presidente da AFAUPIF, o Madureira. e também tinha conhecimento comigo, eu já trabalhava aqui antes como guia aqui dentro, e eu entrei lá e me engajei nessa vida, tentando conscientizar os moradores. **Quando a AFAUPIF começou a convidar vocês ela tentou fazer um trabalho integrado com outras entidades, mas não responderam, e ficou andando só ela mesmo. a SEMA não ligava pra essa área, e depois que foi criada a associação de tanto a gente brigar foi que vieram trabalhar.**

Quer dizer que o trabalho do agente ambiental comunitário foi implantado na APA pelo pedido da AFAUPIF? Sim, o pessoal da SEMA vieram, dar o curso, **só veio dar iniciativa, deixou a batata quente na nossa mão e se saiu. desde que se formou o agente ambiental não deram condição de trabalho pra gente, tipo bota, terçado, material para auto de constatação,** e venceu o prazo da autorização, ficou funcionando só o trabalho do guarda-parque. O guarda-parque é um trabalho voluntário e ele deu continuidade ao trabalho do agente ambiental. como a gente não pode continuar como agente ambiental fiz o curso em 2006 como guarda-parque.

Houve apoio de moradores que procuraram se agregar a vocês para participar também nesse trabalho de conscientização? Sim, alguns teve a conscientização, que era bem pra saúde deles, receberam bem, ajudaram também.

Quais os defeitos e qualidades do PROJAACAP? **O defeito foi só a SEMA não ter dado continuidade.** O projeto trazia muita melhoria pra comunidade. Não houve nenhuma reclamação dos moradores pelo projeto. Suas qualidades são conscientizar, preservar o meio ambiente, preservar o local de moradia, a floresta. Não todos, mas a maioria pega aí dentro para a própria sobrevivência.

Foram realizadas reuniões para apresentar o PROJAACAP e discutir com a comunidade? Foi, foi feita uma reunião no centro comunitário para apresentar o projeto para comunidade, **mas a maioria dos moradores não aceitaram.**

Como foi a participação da comunidade nesse projeto e qual a razão para o nível de participação ocorrida? **Foi pouca a participação** por causa que se tivessem se ajuntado com a gente, mesmo assim tinha dado pressão na SEMA, para ter dado continuidade no projeto agente ambiental

Por Que você acha que eles não participaram? Depois que já tava mais de três anos o agente ambiental os moradores não iam. **A gente não sabe por quê**

Em sua opinião, quais as principais dificuldades para que os moradores participem dessas ações? A principal dificuldade é que **largam tarde do trabalho, chegam cansados e não da pra ir.** Se for no inverno a entrada fica toda atolada de lama, as vezes fica até ruim da gente ir pra escola.

Como você avalia o papel do presidente do conselho gestor da APA, ele apoiou o projeto? Deu apoio, pedindo material pra SEMA, **mas não havia retorno.**

Você acha que melhorou a situação sócio-econômica dos moradores da APA ou os problemas ambientais diminuíram depois da implantação do projeto? Até o ano passado diminuíram, agora **do ano passado prá cá voltou tudo de novo. Os moradores continuam na mesma dificuldade.**

Houve suspensão nas atividades do PROJAACAP? Não, ele parou tudo.

Sabe por que parou o PROJAACAP? Não

Esses trabalhos que são feitos aqui, tem influências dentro da APA, de pessoas que falam contra os objetivos deles? **Tem vários ribeirinhos que moram aqui dentro que pensam que a gente vai parar a atividade deles.** Tem pessoas que incentivam ocupações, venda de imóveis. Do ano passado prá cá teve uma invasão ali. Veio uma pessoa perguntar se eu tava trabalhando pra SEMA. Respondi que eu faço o meu trabalho como guarda-parque, e aí eu perguntei pra ele o que era, e era um rapaz que tava vendendo um pedaço de terra. Fazia casa e vendia. Eu falei pra ele ir lá na SEMA fazer a ocorrência que eu acho que lá já estão até enjoados de mim. (CONCEIÇÃO, 2009, grifo nosso)



Figura 34 – Agente Ambiental Nerivan C. Conceição, no interior da APA  
Fonte: AMAPÁ (2009)

Infere-se de sua entrevista:

- a) Que as dificuldades para a manutenção das famílias interferem na sua dinâmica cotidiana, ocasionando diversas vezes a ausência dos moradores por motivo de trabalho, inviabilizando a sua participação nas ações do projeto porque chegam cansados do trabalho
- b) Que a maioria dos moradores, sobretudo os ribeirinhos, não aceitou o PROJAACAP, porque se sentiu ameaçada com as mudanças propostas no comportamento da população, mas houve boa repercussão pelos resultados alcançados.
- c) Que não houve apoio das organizações civis da APA ou de seu entorno ao projeto.
- d) Que a principal dificuldade para a participação dos moradores no PROJAACAP refere-se à falta de apoio logístico pelo Governo, o que fragiliza a implementação da política pública na localidade

O agente ambiental comunitário Everton José Cortez Madureira, estudante, proveniente do Afuá, Estado do Amapá, residente na APA há 10 anos, sito Trav. Beira Rio, nº 112, respondeu:

Como você avalia o processo seletivo dos agentes ambientais comunitários da APA da Fazendinha? Não houve processo seletivo. Houve convite a pessoas que já ajudavam na APA, por meio da AFAUPIF – Associação Filantrópica Ambiental de Utilidade Pública do Igarapé de Fortaleza, atual Instituto Cumaús. Inicialmente, houve aviso aos moradores e a outras associações. Houve reunião com as entidades da APA. O método foi correto

Como foi a atuação dos agentes ambientais comunitários? Fizeram fiscalização na APA. Visitaram residências da APA. Houve mais ou menos quatro mutirões de limpeza. Esses mutirões originaram o projeto dos garis comunitários, que são atualmente dois. **Foram realizadas várias reuniões, com pequena participação dos moradores, por falta de interesse destes, que é uma característica da comunidade. Houve reuniões mensais para avaliação das atividades, mas isso ocorreu somente em 2005**

Como você avalia a participação da comunidade nos projetos ambientais implementados na APA da Fazendinha? Em sua opinião, quais os motivos ou razões contribuíram para o nível de participação dos moradores? **Participou pouco, porque comunidade não tem interesse**

Em sua opinião, qual a melhor maneira de motivar a comunidade a participar de uma política pública ambiental na APA da Fazendinha? **O governo tem que aparecer mais na comunidade, pois só aparecem em período eleitoral. Tem que haver policiamento ostensivo na comunidade por parte da polícia militar e precisa resolver os problemas da comunidade**

Em sua opinião, quais as principais dificuldades para o envolvimento dos moradores nas ações do Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá na APA da Fazendinha? **Resolver problemas da comunidade e dar apoio aos moradores voluntários**

Quais os principais avanços obtidos com o PROJAACAP? **Construção da base da SEMA e implantação do projeto dos garis comunitários**

Como você avalia o papel do presidente do conselho gestor da APA em relação ao PROJAACAP na APA da Fazendinha? Ele deu apoio ao PROJAACAP, participou das reuniões dos agentes ambientais, **mas faltou apoio da SEMA**

Houve suspensão das atividades do PROJAACAP? Quando e por quanto tempo? Você sabe por quê? Sim, **desde 2006, por falta de apoio da SEMA**

Quais os defeitos e qualidades do PROJAACAP? Suas qualidades foram: caráter voluntário, conscientização sobre coleta de lixo feita no início. Seus defeitos foram: **falta de apoio causou desânimo nos agentes ambientais, falta de transporte, falta de material de trabalho e falta de ajuda de custo aos agentes ambientais (MADUREIRA, JOSÉ CORTEZ., 2010, grifo nosso)**

De acordo com a avaliação de Everton, as dificuldades e desafios para a execução do PROJAACAP explicam-se pelo seguinte:

- a) A SEMA não deu apoio logístico ao PROJAACAP após a sua implantação, causando desânimo aos agentes ambientais
- b) Houve falta de interesse dos moradores em participar do Projaacap por conta da omissão do Governo em resolver os problemas da comunidade

Maria Rosângela Almeida dos Santos, professora, proveniente do Afuá, Estado do Pará, residente há 21 anos no entorno da APA, à Rod. Salvador Diniz, nº 1606, fez a seguinte avaliação:

É filiada a alguma entidade ou associação? Sim, à associação de mulheres do igarapé da fortaleza - AMIGA, há oito anos. A entidade tem mais ou menos 80 moradoras associadas. Ocupa o cargo de coordenadora de eventos

Como você avalia o processo seletivo dos agentes ambientais comunitários da APA da Fazendinha? Acho que foi bom, pois houve participação dos moradores da APA, do entorno e de Santana

Como foi a atuação dos agentes ambientais comunitários?

Apenas 12 agentes ambientais foram realmente atuantes

Como você avalia a participação da comunidade nos projetos ambientais implementados na APA da Fazendinha? Em sua opinião, quais os motivos ou razões contribuíram para o nível de participação dos moradores?

**A participação foi somente em parte, pois os moradores mais antigos da APA tem uma concepção diferente, o que os levou a não apoiarem as ações.** Por exemplo, diversas pessoas ainda persistem em jogar lixo no igarapé, mesmo quando a prefeitura colocou um contêiner no local, mas, com a implantação do gari comunitário, houve melhora. Quanto ao gari comunitário, este trabalho foi uma idéia do Instituto Cumaús. Os agentes ambientais foram premiados com o prêmio Chico Mendes, na 3ª colocação

Em sua opinião, quais as principais dificuldades para o envolvimento dos moradores nas ações do projeto agente ambiental comunitário do Amapá na APA da Fazendinha?

**É o descrédito das promessas do governo**

Você acha que melhorou a situação sócio-econômica dos moradores da APA ou dos problemas ambientais do local após a implantação do PROJAACAP? Concorde que por um lado melhorou com a coleta do lixo e a educação ambiental, mas na área social deixou a desejar. **No início do projeto houve apoio da SEMA, mas faltou material de trabalho**

Houve conflitos entre agentes ambientais comunitários e a SEMA? Os agentes **fizeram várias denúncias por telefone ao batalhão ambiental sobre desmatamento, ocupações irregulares, houve um período que tiravam açaí, mas autoridades não vinham.** Depois fizeram denúncia ao Ministério Público Estadual contra o Estado Do Amapá, por causa de omissão do Presidente do Conselho Gestor [...]. **Atualmente existe muita reclamação dos moradores porque o prédio da Escola Municipal do Igarapé da Fortaleza está em situação precária,** pois já teve até princípio de incêndio. Já houve solicitação à prefeitura para resolver a situação, mas até agora as crianças vão às aulas com risco de desabamento do forro. O mesmo problema acontece com o centro comunitário da APA, localizado na Rod. Salvador Diniz, o qual está totalmente invadido por cupins, e o governo não atendeu as reclamações dos moradores

Houve suspensão das atividades do PROJAACAP? Quando e por quanto tempo? Você sabe por quê? O projeto está parado totalmente **por falta de apoio do governo,** sendo que foi executado até 2007

Quais os conflitos que você percebe na APA da Fazendinha? Um dos conflitos foi entre o conselho gestor e um morador que construiu um muro de arrimo às margens do Igarapé da Fortaleza, na entrada da APA, pois não houve autorização do Conselho. Outro problema é que vários moradores que tem casa na APA só aparecem no local aos finais de SEMAna para beber, enquanto que pessoas necessitadas têm dificuldades. **Existe um conflito entre o governo e alguns especuladores imobiliários.** Antes não existiam casas atrás da feirinha de camarão. O Governo do Estado indenizou aqueles vendedores de camarão que usavam a margem da Rodovia Salvador Diniz, mas eles permaneceram no local, construindo mais casas atrás. Houve denúncia ao ministério público por causa da construção irregular. (SANTOS, MARIA ROSÂNGELA ALMEIDA DOS., 2010, grifo nosso)

De acordo com as declarações de Maria Rosângela as dificuldades e desafios para a execução do PROJAACAP na APA da Fazendinha foram:

- a) Falta de apoio do Governo e autoridades policiais aos agentes ambientais, o que ocasionou a dispersão dos agentes e a conseqüente paralisação das atividades
- b) Resistência por parte dos moradores mais antigos às propostas do projeto, por se sentirem ameaçados quanto ao fato de utilizarem os recursos naturais da APA para a sua subsistência
- c) Descrédito dos moradores em relação às promessas do Governo

O quarto agente ambiental entrevistado foi José Rodrigues Filho, entrevistado conjuntamente com Maria Rosângela, sua filha, o qual ratificou as informações prestadas por esta.

A avaliação do PROJAACAP pelos moradores foi obtida mediante aplicação de questionário, no qual se levantaram duas questões. A primeira questionava se o morador conhecia O PROJAACAP, com três opções de respostas: Sim, Não e Pouco. A segunda questão refere-se a uma avaliação do PROJAACAP, com as seguintes opções de respostas: Péssimo (P), Ruim (R), Razoável (RA), Bom (B) e Muito Bom (MB), a qual será analisada na parte final deste trabalho.

Dos vinte e oito entrevistados apenas sete conheciam o PROJAACAP, com o detalhe de que três afirmaram conhecer o projeto e quatro afirmaram conhecê-lo pouco. Vinte e um afirmaram nunca terem ouvido falar sobre o mesmo.

Considera-se este um dado importante por dois motivos. Primeiro porque no universo de moradores entrevistados houve um percentual de 71,42% (setenta e um, quarenta e dois por cento) para aqueles que já residiam na APA quando o projeto foi executado, de modo que numa situação normal a maioria deveria conhecer o projeto. Segundo, dentre aqueles que afirmaram desconhecer o PROJAACAP, num total de 21, revelou-se que 75% (setenta e cinco por cento) destes eram moradores que já residiam no local durante a sua execução.

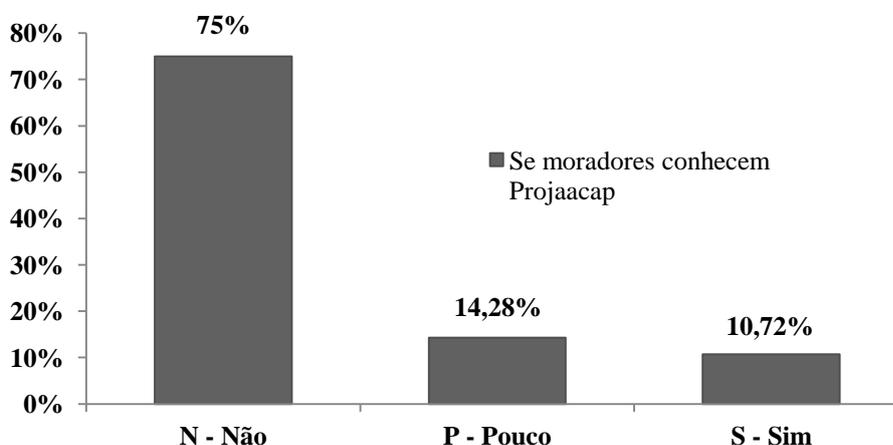


Figura 35 – Índice de conhecimento sobre o PROJAACAP

Com base nessa estimativa, pode-se afirmar, considerando também a estimativa de que a maioria dos atuais moradores já reside na APA há mais de quatro anos, que uma das dificuldades para a execução do PROJAACAP na APA da Fazendinha foi a insuficiente ou inadequada divulgação do mesmo.

O fato de que a maioria dos moradores entrevistados reside na APA há mais de 10 anos e de que a maioria também não conhece o PROJAACAP evidencia que o Poder Público não interagiu devidamente com os moradores.

Ao questionamento sobre qual a melhor maneira de mobilizar os moradores a participarem do PROJAACAP, os que foram entrevistados apresentaram respostas que podem ser agrupadas em duas categorias básicas, mais frequentes, traduzidas nas seguintes palavras ou expressões-chave: A palavra-chave *Distância*, no sentido de que o Governo deveria buscar

interação com os moradores ou demonstrar que tem interesse em atender as aspirações da comunidade, e a expressão-chave *Ausência de Infra-estrutura Urbana*, no sentido de que o Governo deveria cumprir suas promessas relativas à edificação de infra-estrutura urbana na área residencial e comercial da APA da Fazendinha.

Traduzindo estes dados em termos percentuais, chega-se a uma estimativa de que 50% dos moradores estariam mais predispostos a participarem das ações do PROJAACAP se houvesse uma interação concreta entre Governo e comunidade da APA com propósito de compreender suas necessidades. Um percentual equivalente a 21,42% dos moradores estariam mais predispostos a participarem se houvesse uma resposta concreta do Governo no sentido de concretizar obras e serviços básicos na APA.

Diante dos fatos relativos ao PROJAACAP e de tudo que se pôde apreender na pesquisa documental e nas observações de campo, ficou patente no discurso oficial sobre a realidade da APA que a percepção do Poder Público não focalizou os aspectos estruturais da realidade da APA, nem os condicionamentos estruturais que se refletem nos profundos anseios dos moradores por melhores condições de vida. A percepção oficial foi enviesada, pois embora percebendo esta realidade, não atuou sobre ela devidamente, limitando-se a responder às necessidades de ordem administrativa relacionadas à gestão da APA da Fazendinha. A equipe técnica responsável pelo PROJAACAP revelou que não teve forças suficientes para articular-se com a comunidade no sentido de buscar políticas públicas estruturantes.

A realidade descrita no discurso oficial reflete uma perspectiva linear que relaciona as dificuldades para a execução do projeto a aspectos superficiais dos problemas estruturais da APA (SOUZA, 2008), ou seja, problemas intra-comunitários como falta de integração e de preparo das organizações locais, falta de interesse dos moradores, e problemas externos como falta de apoio do Governo, falta de coerência do Governo. Em sua fala, o Poder Público atribui a responsabilidade de degradação ambiental na APA da Fazendinha aos próprios moradores, sem uma análise crítica dos aspectos estruturais. Tanto que as ações do PROJAACAP em sua totalidade foram dirigidas para corrigir uma realidade de degradação, de poluição, de ocupações e de ameaças causadas por seus moradores.

Ilustrando tal argumentação, importa transcrever alguns trechos do Projeto-piloto:

Este projeto surgiu da necessidade de trabalhar com mais ênfase as comunidades onde as pressões sobre o meio ambiente são mais intensas. Trabalhando com a perspectiva que a comunidade conhece sua realidade e baseando na legislação ambiental de que é dever de todos zelar pelo meio ambiente, busca-se voluntários na própria comunidade.

[...] as atividades humanas descontroladas podem provocar grandes e irreversíveis danos ambientais.

As mudanças ecológicas produzidas pela ação do homem sobre o meio ambiente vêm trazendo sérias conseqüências para a humanidade.

O uso inadequado desses nossos recursos, associados às dificuldades institucionais na fiscalização e controle do uso racional desses recursos em toda a extensão do Estado, são pontos relevantes para a implantação deste projeto [...] (AMAPÁ, 2004c)

Torres (2010) defende a idéia de que o meio ambiente é uma criação de práticas sociais, portanto desfigurada pela intervenção humana, de modo que a gestão ambiental se volte para práticas que busquem nesta sociedade a resposta para a solução dos problemas ambientais, enfatizando a questão das influências do capitalismo e do industrialismo sobre a relação entre mundo social moderno e natureza.

Porém, a percepção do discurso oficial é de que as práticas sociais que condicionam o meio ambiente da APA da Fazendinha são vinculadas a realidade superficial dos moradores sem referência a questões estruturais.

Segundo Souza:

Por outro lado, mais recentemente, também a ideologia desenvolvimentista e nacionalista pressupõe o homem não só responsável pelo desenvolvimento do seu país. “A comunidade” é o núcleo básico e o meio de estimular e implementar estes níveis de desenvolvimento. Nestas formulações, no entanto, a sociedade é pensada tão-somente como conjunto de funções a realizar e em realização, independentes das determinações estruturalmente dadas. Com isso, o ideal de comunidade se afasta das condições reais da sociedade e contribui para o seu falseamento. (SOUZA, 2008, p. 63)

Para este propósito, a capacitação dos agentes ambientais estabeleceu como pilares nas ações dos agentes a educação ambiental, o monitoramento fluvial e terrestre e a fiscalização. A resolução 007/2004 que regulamentou o PROJAACAP conferiu aos agentes as atribuições típicas de polícia administrativa, ou seja, fiscalizar, notificar, autuar constatações, sempre focalizando a conduta do meio antrópico, dos moradores, dos indivíduos.

As ações de educação ambiental, embora teoricamente preconcebidas nos padrões de uma pedagogia crítica (PLANTAMURA, 2009), conforme trecho do projeto adiante transcrito, na prática, trilhou o caminho da dimensão meramente ordenadora. Tanto que uma educação padrão foi desenvolvida na área residencial da APA, e junto às

embarcações, com a finalidade de promover a conscientização dos moradores e tripulantes, e a sua mobilização para os mutirões de limpeza, sempre focalizando os aspectos superficiais dos problemas ambientais.

A Educação Ambiental busca o desenvolvimento da consciência crítica para a atividade de participação e integração dos indivíduos no engajamento social e nas responsabilidades coletivas, deve estar comprometida com uma abordagem da questão ambiental que interrelacione os aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais, científicos, tecnológicos, ecológicos e éticos. (AMAPÁ, 2004c)

## 4 ANÁLISE DIALÉTICA: DISCURSOS E REALIDADES

### 4.1 PERCEPÇÃO OFICIAL E SUSTENTABILIDADE

O discurso oficial da sustentabilidade no contexto do PROJAACAP foi projetado focalizando as ameaças do meio antrópico aos recursos naturais, à fauna, à flora e à biodiversidade da APA, com um corte da realidade estrutural. O imaginário ambiental oficial vê uma realidade a partir dos conceitos, valores e princípios formalmente estabelecidos no sistema jurídico. (GUILHERME, 2007; WALDMAN, 2005; SANTILLI, 2005; SACHS, 2002; ALIROL, 2004)

Ele formulou estratégias para operacionalizar uma política estabelecida numa plataforma distante de uma realidade conflitiva. Partindo desse pressuposto ideológico, o PROJAACAP foi construído com base numa preocupação com as intensas depredações causadas à unidade de conservação por seus próprios moradores (AMAPÁ, 2004c).

A sustentabilidade no discurso oficial se identifica, como analisado precedentemente, com a doutrina do desenvolvimento sustentável ainda em sua forma preconizada pelo *Relatório Brundtland*. A sustentabilidade nessa dimensão focaliza os problemas ambientais da APA mediante uma relação direta e linear entre a conduta dos moradores e os problemas ambientais da localidade, sem perceber os problemas estruturais. (ALCÂNTARA JUNIOR, 2005; PEDRO, 2004)

Com base nesse esquema linear, que está subjacente no modo como o PROJAACAP foi gerido, é que o discurso oficial constrói a sua percepção da realidade social e das dificuldades para a execução do PROJAACAP.

Portanto, no discurso oficial surge a política pública reproduzindo sempre o sistema nacional, as prioridades impostas por este sistema. Esta política tem suas vantagens e valor prático, mas carrega dentro de si uma proposta ideológica de sustentabilidade que não visualiza toda a realidade e é comprometida, na medida em que reproduz o sistema imperante nacionalmente, com interesses econômicos internacionais que norteiam a política do país. Assim, a sustentabilidade na prática reifica a preocupação com a preservação dos recursos naturais e, inconscientemente, interesses exógenos (SOUZA, 2008).

Faz-se por este motivo referencia ao ordenamento jurídico, à legislação ambiental, numa reprodução mecânica de seus sistemas normativos (SNUC). A sustentabilidade no discurso oficial é a mesma que está ideologicamente determinada no sistema normativo e que por sua vez está configurada na racionalidade que orienta o *Relatório Brundtland* (1991).

Quando segue para a prática, elaborando políticas públicas a nível local, apenas materializa o sistema nacional. No momento da percepção, a realidade é focalizada com base nessa determinação ideológica, ocasionando a exclusão da comunidade em relação às políticas públicas que poderiam resolver as questões de forma mais profunda.

Esta é a percepção do discurso oficial. Este é o sistema positivista. Ele vê a sociedade a partir de um *programa* que lhe condiciona. Ele não vê a sociedade real, ele vê a sociedade enviesada (SOUZA, 2008).

No discurso oficial, as dificuldades para a participação popular no PROJAACAP estão ligadas aos problemas de conduta dos moradores e a um problema básico de falta de apoio. Para a equipe técnica, como observado, o problema maior é a falta de apoio do Governo, a qual, dependendo de quem ocupa o cargo de Secretário de Meio Ambiente, poderá ser suprida.

Portanto, não há no discurso oficial uma avaliação estrutural do projeto e da política do Governo, submetido que está a uma concepção de sustentabilidade mais preocupada em reproduzir o sistema imperante.

Em conclusão, o discurso oficial retrata evidentemente a realidade descrita por um projeto formal, que no caso é denominado de PROJAACAP.

## **4.2 PERCEPÇÃO OFICIAL E PROPOSTA PARTICIPATIVA**

A percepção oficial da realidade reflete uma concepção de sustentabilidade que também se projeta sobre a concepção participativa. Essa forma de percepção foi observada também no imaginário dos agentes ambientais entrevistados, embora atravessada por uma percepção natural e contrastante da realidade estrutural que se impõe pela sua própria vivência. Mas o processo de legitimação se manifesta por aceitação de novos valores, objetivos, concepções, que implicam na internalização de novas expectativas, novos anseios,

novos padrões de vida (SOUZA, 2008), que se amoldam ao esquema comparativo *periferia/centro* ou *atrasado/desenvolvido*, criticado por Boneti (2006).

Aplicando à realidade da APA os conceitos de Diaz Bordenave (1994) sobre participação, nota-se que o discurso oficial propugna, no contexto do PROJAACAP, por um sistema de participação num grau meramente informativo, sem vinculação dos Governantes, e num nível meramente executivo. Os moradores e agentes ambientais foram convocados somente para atuar na etapa executiva do projeto, sem qualquer poder deliberativo para modificar seus pressupostos. Nem sequer houve uma participação dos agentes e moradores nas avaliações dos trabalhos, como se pode depreender nas entrevistas realizadas. Se houve algum momento avaliativo, se houve algum momento deliberativo, tal sucedeu em forma de esquema legitimador, pois nunca puderam decidir nada sobre a filosofia do trabalho.

A proposta participativa é meramente procedimental, sem garantia de acesso a melhores condições de vida, despojada de substancialidade ou materialidade, na medida em que se preocupa em envolver os moradores nos processos de capacitação e educação ambiental, sem articulação de políticas públicas estruturantes que resolvam os problemas concretos dos moradores (BOBBIO, 2003; DIAZ BORDENAVE, 1994)

Como explicitado no capítulo primeiro, Peres (2009) escreveu sobre institutos participativos sem força vinculante e institutos com força vinculante. Os primeiros se identificam no esquema de Diaz Bordenave (1994) com os graus de controle de participação, relativos a informação/reação, consulta facultativa, consulta obrigatória e Elaboração/Recomendação.

Essa proposta participativa reflete a percepção enviesada da realidade e a sua concepção de sustentabilidade. Nessa lógica, o envolvimento da comunidade em graus e níveis mais elevados é prescindível, e a equação da problemática da APA encontra solução na inserção do apoio governamental e de metodologias participativas voltadas para a preservação do meio ambiente natural, o combate à poluição por resíduos sólidos, à ordenação e controle das ocupações na localidade. Neste ponto é que reside a matriz que esclarece a percepção oficial das dificuldades e desafios para a execução do Projaacap na APA da Fazendinha.

Foi concebida, então, uma política pública ideologicamente condicionada, com sua percepção também condicionada, para construir um conceito de participação popular com a

mesma natureza. Essa participação segue o esquema formalista, positivista, linear, aplicando estratégias de ordem meramente procedimental, ordenadora e legitimadora.

A participação neste caso é vista como envolvimento da comunidade nas ações práticas de limpeza, de fiscalização, de monitoramento, sempre enfatizando a sua preocupação com o comportamento degradador do homem. É o que vem acontecendo na APA da Fazendinha. A prática participativa do PROJAACAP é meramente formalista ou simbólica (DIAZ BORDENAVE, 1994).

A concepção de sustentabilidade inspirada no modelo do *Relatório Brundtland* explica o modelo participativo do PROJAACAP e a sua indiferença às questões estruturais existentes na realidade conflitante da APA da Fazendinha. (ALCÂNTARA JUNIOR, 2005; ALIROL, 2004).

### **4.3 O DISCURSO DA SUSTENTABILIDADE E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA PERSPECTIVA DA VIDA REAL**

#### **4.3.1 A REALIDADE DESESTRUTURANTE E A FRAGILIDADE DOS LAÇOS COMUNITÁRIOS**

A idéia de realidade conflitiva, desestruturantes e desagregadora origina-se dos estudos de Souza (2006) sobre as controvérsias da realidade comunitária. Sua preocupação é a questão do desenvolvimento de comunidade, em sua dimensão participativa.

Ela discursa sobre o problema da desintegração nas relações sociais e a desestruturação das antigas relações estabelecidas no âmbito comunitário, a partir da influência do capitalismo urbano industrial. Defende que o desenvolvimento do capital imobiliário torna o espaço urbano uma realidade inacessível à maioria da população.

Disso resulta que a realidade conflitiva realmente existente na APA da Fazendinha é diferente daquela observada com a percepção simbólica, irreal, falseada, que ignora a visão crítica dos problemas estruturais (SOUZA, 2006). A percepção da realidade social vivenciada pelos moradores da APA, difundida no PROJAACAP, é distorcida.

A estratégia participativa do projeto do agente ambiental é *descolada* da realidade estrutural dos moradores. De modo que, em alguns momentos, existe um afago, um discurso

lamentoso por parte dos gestores em razão dos problemas concretos que afetam a comunidade, mas sem qualquer consequência prática ou sem qualquer ressonância ao nível estrutural. Ou seja, reconhece-se o problema e seus frutos, ignora-se, porém, suas raízes e as soluções correspondentes. (SIMMEL, 1977)

Às vezes a percepção da realidade é obstruída por um processo nitidamente político, que reflete conflitos entre a percepção do público e as concepções partidárias dos cientistas escolhidos para participar dos processos. Às vezes não há uma percepção da realidade por causa da cooptação e desmobilização de lideranças da sociedade que aderem às idéias governamentais, ou seja, a captura pelo governo, tornando os mecanismos de participação falhos e ineficientes (ROBERTS apud FURRIELA, 2002; ABERS Apud FURRIELA, 2002; PERES, 2009).

#### **4.3.2 FRAGILIZAÇÃO DOS LAÇOS COMUNITÁRIOS**

Souza (2006) afirma que a desestruturação dos laços comunitários por influência do estilo capitalista de vida fragiliza as relações de amizade, solidariedade e cultura. Com base nisso, infere-se que os dramas, as adversidades e os problemas materiais que afetam o comportamento social, desestruturam a pessoa em diversos aspectos, obstruindo os processos participativos.

Essa percepção teórica é muito importante para que se entenda o que é participação, o que é sustentabilidade numa perspectiva da realidade conflitiva. Políticas públicas que dependam do processo participativo dos moradores terão dificuldades em atingir seus objetivos enquanto não houver modificação dos problemas concretos que afetam a comunidade, dos problemas que desestruturam as vidas.

A percepção da realidade conflitiva a partir das determinações estruturalmente dadas é a chave para compreensão das dificuldades para a participação no contexto do PROJAACAP. As condições sócio-econômicas adversas vivenciadas por seus moradores repercutem negativamente no comportamento social de todos eles, uma vez que a desestruturação de suas vidas, a presença de problemas concretos que abalam suas vidas, fragilizam os laços de amizade, de solidariedade, tornando sem atrativo os processos sociais desligados dessa realidade.

### **4.3.3 POLÍTICA PÚBLICA DESESTRUTURANTE, ESTRUTURANTE E ORDENADORA**

A idéia de realidade desestruturantes será apropriada para formulação dos conceitos de política pública desestruturantes e desagregadora, política pública estruturante e política pública meramente ordenadora.

Compreende-se como política pública estruturante aquela intervenção do Estado na realidade social conflitiva, a fim de resolver problemas estruturais e concretos numa determinada localidade. Compreende-se como política pública ordenadora aquela intervenção do Estado na realidade social superficial, a fim de promover a ordem social e resolver problemas de menor repercussão na sociedade.

A política pública desestruturante é a intervenção do Estado na realidade social cujo efeito é a provocação de problemas estruturais que causam a fragilização dos laços familiares e comunitários. A proibição de construir fossas ou de ampliar moradias na APA da Fazendinha, por exemplo, associada à absoluta inoperância do Conselho Gestor quanto à apreciação dos pedidos de autorizações dos moradores, caracteriza uma política pública desestruturante. Isto influi negativamente, resultando num processo contra-migratório, expulsador de antigos moradores da APA, gerando insegurança, medo, desconforto, dentre outros aspectos negativos.

Esta percepção da realidade estrutural exige posturas determinadas, processos de luta por políticas públicas estruturantes. O PROJAACAP, no esquema anteriormente delineado, classifica-se como uma política pública meramente ordenadora. Seus limitados efeitos não alcançaram na APA da Fazendinha o nível estrutural das vidas, ordenando o espaço no nível superficial, corrigindo alguns problemas pontualmente, mas não se articulou com políticas estruturantes que pudessem atrair a adesão da comunidade na proporção desejada.

A pesquisa de campo, conforme já enfatizado, evidenciou que no universo dos moradores entrevistados, um total de 18, ao serem questionados sobre qual a melhor maneira para aumentar o nível de participação dos moradores nas ações do Governo na APA, responderam no sentido de cobrar a presença do Governo, de cobrar respostas aos seus problemas comunitários, de exigir que cumpra as promessas feitas, que visite os moradores, para tratar das questões que estruturalmente lhes afetam. As políticas estruturantes são aquelas

que modificam a realidade local a partir do enfrentamento dos problemas concretos. Entretanto, verificou-se que na verdade os moradores criticam o distanciamento do Governo em relação às questões estruturais.

#### **4.3.4 REALIDADE ESTRUTURAL E SUSTENTABILIDADE**

As observações realizadas conduzem à percepção de uma realidade conflitiva na APA da Fazendinha, cujo efeito é a desestruturação da vida dos seus moradores, o enfraquecimento dos laços comunitários e da dinâmica participativa (SIMMEL, 1977).

Como anteriormente explicado, ela obstrui a dinâmica participativa dos moradores, na medida em que absorve suas energias, suas preocupações e seu tempo. Essa realidade de conflitos contradiz o discurso oficial, suas concepções da realidade social, de sustentabilidade, de participação popular e suas metodologias.

##### **4.3.4.1 CONFLITO POLÍTICO-IDEOLÓGICO**

Parte-se do pressuposto de que a APA da Fazendinha não se restringe ao espaço fisicamente delimitado. O elemento antrópico compreende todos os atores sociais que influem decisivamente nas condições dos moradores da unidade de conservação. (SOUZA, 2008).

A pesquisa documental contribuiu para identificar os pressupostos ideológicos que se fazem presentes nas origens da APA da Fazendinha. É evidente que esses pressupostos se irradiam também sobre todas as políticas públicas construídas na esfera regional, pois na verdade refletem a orientação fundamental que emana da racionalidade capitalista que prevalece no Brasil.

As raízes ideológicas que influíram a formulação das políticas públicas para a APA da Fazendinha remontam à época da criação da REBIO da Fazendinha, pois desde então as questões estruturais foram tratadas com indiferença pelo Poder Público. Havia uma antiga postura também manifestada na época em que se extinguiu a Fazendinha de Fora, como relatado neste trabalho, segundo a qual a política pública para a localidade era sempre uma forma transitiva, usurária, nos moldes dos grandes projetos ou planos de desenvolvimento para a região amazônica. Desse modo, a comunidade era arregimentada como mão de obra

para alcançar um fim distante de si. O posto de produtos agrícolas servia para atender a demanda do *centro*.

Os moradores da antiga Fazendinha foram usados nesse contexto. Naquela ocasião a concepção socioambientalista ainda estava se formando.

No período em que se iniciou a história da APA da Fazendinha, em 1974, com a criação do Parque Florestal de Macapá, o conceito de sustentabilidade se referia a uma preocupação apenas com a preservação dos recursos naturais. Este foi o princípio ideológico que orientou a política pública de preservação no espaço atualmente ocupado pela APA da Fazendinha.

A criação da Reserva Biológica da Fazendinha vincula-se ao delineamento ideológico pós-Estocolmo, tendo como objetivo a sustentabilidade do desenvolvimento, a partir de uma preocupação preponderante com a manutenção dos recursos naturais como garantia de matéria-prima para a indústria capitalista ou como forma de evitar problemas ao desenvolvimento dos centros urbanos.

O conflito político-ideológico diz respeito a estes condicionamentos ideológicos que fundamentaram a elaboração e execução da política pública. Esses condicionamentos se converteram num conflito político-ideológico, estabelecido entre o Poder Público e a comunidade local na medida em que os pressupostos da política pública não se adequaram aos problemas que afetam diretamente a população.

Esta dimensão já foi anteriormente analisada, quando se determinou claramente que o Projeto do Agente Ambiental Comunitário adotou uma concepção superficial de sustentabilidade e de participação popular.

O fundamento ideológico do PROJAACAP é o discurso da sustentabilidade na perspectiva do Relatório Brundtland. Na apostila de apresentação do projeto essa perspectiva fica patenteada através da terminologia que nele se emprega. Expressões como *extinção de recursos*, *exaurimento de recursos*, *atividades humanas descontroladas*, *desenvolvimento econômico e social*, *recursos florestais*, *problemas antrópicos*, *pressão predatória*, fazem parte do repertório dessa concepção de sustentabilidade.

A orientação ideológica das políticas pública do Governo no Distrito da Fazendinha fica patenteada, no sentido de excluir dos programas de urbanização alguns setores do Distrito da Fazendinha, tratados como verdadeiras periferias (BONETI, 2004).

A Fazendinha constitui na verdade diversas Fazendinhas. Assim sucedeu nos primórdios de sua história, e assim é hoje, com a Fazendinha do balneário, a Fazendinha dos novos loteamentos ou invasões, a Fazendinha do pólo hortifrutigranjeiro, a Fazendinha da APA, a Fazendinha do Igarapé da Fortaleza, a Fazendinha da Expofeira, com realidades contrastantes, e a Fazendinha dos loteamentos localizados no espaço antigamente denominado Fazendinha de Fora, nas adjacências do Parque Zoobotânico.

Em decorrência disso, tanto o Igarapé da Fortaleza quanto o setor residencial da APA da Fazendinha, com base nos artigos 77, 78 e 79 do Plano Diretor de Macapá, por essa via legal ficaram prejudicados quanto a implementação das políticas públicas estruturantes ali previstas:

Art. 77. Zona Urbana é a área no Município de Macapá destinada ao desenvolvimento de usos e atividades urbanos, delimitada de modo a conter a expansão horizontal da cidade, voltada a otimizar a utilização da infra-estrutura existente e atender às diretrizes de estruturação do Município.

Art. 78. A implementação da Zona Urbana visa:

I - ordenar a cidade de modo a propiciar melhor qualidade de vida para todos os seus habitantes;

III - distribuir bens e serviços essenciais para a saúde e o bem-estar da população de forma equânime.

Art.79. São prioridades para a Zona Urbana:

VI - definição de áreas prioritárias para implantação de infra-estrutura e distribuição de equipamentos públicos;

VII - criação de mecanismos para reverter ganhos com a ocupação de áreas privilegiadas para provisão de infra-estrutura em áreas desfavorecidas ocupadas por população de baixa renda; (MACAPÁ, 2004a)

Embora a APA da Fazendinha seja uma unidade de conservação de uso sustentável sob a gestão do Estado do Amapá, de acordo com o Parágrafo Único do artigo 46 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá, não existe razão plausível para a sua exclusão do perímetro urbano da cidade, não havendo como negar que tal condição representa um segundo processo excludente por parte do Poder Público, que atinge os atuais moradores, inclusive os descendentes daquela geração de 60 porventura vivendo na localidade, a pretexto de preservação do meio ambiente:

Art. 46. Integram o território municipal de Macapá as seguintes unidades de conservação:

II - sob tutela estadual:

- a) Área de Proteção Ambiental (APA) do Rio Curiaú;
- b) Reserva Biológica (REBIO) da Fazendinha;
- c) Reserva Biológica (REBIO) do Parazinho;
- d) demais unidades de conservação a serem identificadas, criadas e instituídas sob tutela estadual.

Parágrafo único. O Município *buscará articular-se com os órgãos ou entidades federal e estadual responsáveis pelas unidades de conservação* mencionadas nos incisos I e II do caput deste artigo, *objetivando o envolvimento na gestão das unidades* de conservação localizadas em seu território. (MACAPÁ, 2004a, grifo nosso)

Um relatório produzido num *workshop* realizado pela SEMA (AMAPÁ, 1996), e que objetivou por meio de uma equipe multidisciplinar elaborar sugestões concretas em relação aos problemas da REBIO da Fazendinha, resultou nas seguintes propostas:

Promover o gerenciamento integrado-participativo entre órgãos governamentais, civis e comunidade;

Projetos estruturais:

- Saneamento ambiental;
- Incentivo a atividades sustentáveis (manejo e comercialização do açaí, como estratégia de agregação de valor e geração de renda local);
- Camarão e caranguejo.

Estabelecer mecanismos creditícios para o desenvolvimento de atividades produtivas e de infra-estrutura, conforme zoneamento; (AMAPÁ, 1996)

Foram propostas que almejavam a elaboração de políticas públicas estruturais, emanadas de um corpo técnico que na prática suscitava a concretização de uma política socioambientalista, mas que, infelizmente, a realidade atual demonstra que a prática política anteriormente mencionada seguiu um caminho diferente, e pouco do que se propôs foi concretizado na unidade de conservação. Esta postura se refletiu nas políticas públicas dirigidas a APA da Fazendinha.

#### 4.3.4.2 CONFLITO SÓCIO-ECONÔMICO

Três situações se destacam como estruturais na vida dos moradores da APA da Fazendinha. A situação do abastecimento de água, a situação do esgotamento sanitário e a situação de renda familiar. São três aspectos que apresentam condições precárias na localidade. O nível de renda familiar sempre perto do salário mínimo, para uma média de seis moradores por residência. O angustiante problema da falta de água tratada, e a incômoda dependência da infra-estrutura edificada no balneário de Fazendinha.

Em razão das restrições estabelecidas aos moradores no que diz respeito à reforma, ampliação ou edificação de benfeitorias na localidade, os mesmos são impedidos de uma solução para o problema. Caracteriza-se, portanto, um conflito sócio-econômico, que repercute nos processos sociais da APA, que repercute negativamente nos processos participativos das políticas ambientais. Este é um aspecto desestruturante da vida dos moradores.

O PROJAACAP, na qualidade de uma política pública ordenadora, não alcança essa realidade estrutural dos moradores. Por esta razão, não há como prosperar, como não prosperou, nesse contexto. A dinâmica participativa será canalizada para os processos participativos governamentais quando este por coerência aplicar na localidade políticas que resolvam os problemas que mais angustiam os moradores (DIAZ BORBENAVE, 1994; BOBBIO, 2003; SANTILLI, 2005; SACHS, 2002; OLIVEIRA e SCHOR, 2008; GUILHERME, 2007; FURRIELA, 2002).

A realidade deste conflito contradiz também o discurso oficial da sustentabilidade e da participação no PROJAACAP, na medida em que a população cobra incisivamente soluções para problemas ignorados pela percepção oficial.

Sachs argumenta que

Segundo o autor, se essas dimensões são contempladas no planejamento do desenvolvimento, será perfeitamente possível atingir o desenvolvimento sustentável. Não se deve esquecer que os agentes econômicos (empresas, famílias e governo) têm carências que não podem deixar de ser atendidas, mesmo que possam comprometer outras dimensões a serem consideradas. Satisfazer as necessidades e as aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento. Nos países em desenvolvimento, as necessidades básicas de grande número de pessoas – alimento, roupas, habitação, emprego – não estão sendo atendidas. Além dessas necessidades básicas, as pessoas também aspiram legitimamente a uma melhor qualidade de vida. Num mundo onde a pobreza e a injustiça são endêmicas, sempre poderão ocorrer crises ecológicas e de outros tipos. Desta forma, para que haja um desenvolvimento sustentável, é preciso que todos tenham atendidas as suas necessidades básicas e lhes sejam proporcionadas oportunidades de concretizar as suas aspirações de uma vida melhor (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p. 46-47). É importante deixar claro que, mesmo com a noção de sustentabilidade englobando diversas dimensões da vida, o que permeou de forma mais intensa, a nosso ver propositalmente, as discussões e as propostas de estudos da sustentabilidade ecológica, esteve interligada a uma concepção vinculada às idéias de recomposição de recursos renováveis, de capacidade de absorção pelo meio ambiente das taxas de poluição [...] (SACHS apud PORTILHO, 2006)

O processo migratório decorre de problemas sócio-econômicos, da luta pela sobrevivência, conduzindo a uma formação espacial urbana caracterizada pela desigualdade. Desse modo é que se apresenta Macapá, “*com o centro da cidade estrategicamente organizado e uma periferia com uma lógica organizacional despossuída de infra-estrutura*” (PORTILHO, 2010).

Os problemas fundiários podem ser inseridos nesse contexto, porque tem a ver com a questão da moradia, e as condições de moradia são um reflexo direto das condições sócio-econômicas. No caso da APA da Fazendinha, existe um conflito fundiário no fundo de toda essa questão que envolve as limitações administrativas para ampliar os imóveis ali edificados. São resquícios da concepção lockeana patrimonialista da sociedade.

As entrevistas revelam a presença de questões fundiárias por toda a APA, pelo fato de que a dimensão ambiental, respaldada num subsistema jurídico próprio, atravessa a dimensão sócio-econômica, também alicerçada noutro subsistema jurídico.

Outro aspecto que merece consideração é a ausência do plano de manejo da APA da Fazendinha. O plano de manejo garantiria o uso adequado dos recursos naturais pelos moradores, especialmente aqueles que possuem profissões tipicamente ribeirinhas. É um instrumento que permitiria a integração adequada dos recursos naturais da APA à realidade profissional e cultural dos moradores, garantindo a oportunidade de acesso a melhores condições de vida, ou seja, de participação no sentido material ou substancial (BOBBIO, 2003). Isto porque a pesquisa de campo revelou que a maioria dos moradores entrevistados possui uma profissão tipicamente ribeirinha.

A inexistência do plano de manejo na APA da Fazendinha reflete simultaneamente um conflito político-gerencial e uma omissão que tem o efeito de uma política pública desestruturante que afeta profundamente o emocional, o ânimo, a dinâmica participativa dos moradores. Tal condição reflete uma postura incoerente do Poder Público, pois, enquanto o Estado procura intervir na realidade de vida dos moradores mediante uma política pública meramente ordenadora, as necessidades vitais da comunidade são ignoradas (ALIROL, 2004).

Esse conflito sócio-econômico só poderia ser mitigado com a aplicação dos princípios propostos por Alirol (2004) no momento da concepção das políticas públicas para a APA da Fazendinha, a saber, o princípio das coerências e compatibilidades e o princípio dos consensos e parcerias, segundo os quais não se alcança o desenvolvimento sustentável sem coerência, sem o consenso entre os diferentes atores sociais e sem a intensificação das relações entre Governo e comunidade local.

#### 4.3.4.3 CONFLITO POLÍTICO-CULTURAL

O conflito político-cultural pode ser visualizado mediante uma análise histórica do processo migratório no Distrito da Fazendinha e pela análise do perfil cultural dos moradores da APA. Como ponderado nos tópicos antecedentes, a maior parte da população da APA é de origem ribeirinha e possui uma profissão tipicamente ribeirinha. O relato histórico sobre a Fazendinha de Dentro e a Fazendinha de Fora demonstra também um processo discriminatório em relação aos moradores do Igarapé da Fortaleza, da APA e de outros núcleos populacionais. Na determinação do perímetro urbano de Macapá, o espaço territorial da APA e do Igarapé da Fortaleza ficou de fora, considerado uma área de transição urbana.

Historicamente, nota-se que a área correspondente à antiga Fazendinha de Dentro sempre foi mais assistida pelo Poder Público, em detrimento de outros núcleos populacionais existentes no interior do Distrito da Fazendinha. Em toda extensão da Rodovia JK, até o limite do Distrito da Fazendinha, é notória a situação de abandono por parte da Administração Pública. O problema da ausência de fornecimento de água tratada e infra-estrutura urbana se reproduz noutras localidades do Distrito.

O conflito político-cultural se constitui na medida em que a forma de tratamento dispensada pelo Poder Público aos núcleos populacionais da APA e do Igarapé da Fortaleza é nitidamente de caráter etnocentrista (Boneti, 2006), desde que todas as políticas públicas estruturantes, básicas, essenciais foram implementadas numa área privilegiada, como escolas, centro de saúde, posto policial, posto dos bombeiros, caixa eletrônico, eventos culturais e outros serviços e equipamentos públicos.

Os moradores da APA, em sua maioria ribeirinhos, são tidos por inoportunos, invasores, degradadores, poluidores, insuscetíveis de apoio e de recebimento de equipamentos urbanos, analfabetos, incapazes de gerir suas questões.

As políticas públicas estruturantes não são direcionadas às populações da APA, em razão da histórica invisibilidade das populações ribeirinhas da Amazônia que vivem na localidade (OLIVEIRA; SCHOR, 2008).

Quanto ao PROJAACAP, no caso da APA da Fazendinha em especial, considerando o elevado índice de analfabetismo observado na pesquisa de campo (17,47% na pesquisa censitária, 17,86% na pesquisa por amostragem) mesmo sabendo que grande parte de sua

população não sabe ler ou escrever, não houve adaptação nos critérios de seleção, e este grupo foi excluído do processo seletivo dos agentes ambientais.

É interessante transcrever um trecho da entrevista concedida por José Pantoja Ferreira, a respeito desse requisito especificamente:

A Resolução diz que o agente ambiental tem que saber ler e escrever. A princípio eu concordava com esse critério, porque ele precisaria ler, escrever... Eu concordo em parte porque **as pessoas que não sabem ler e escrever, a gente percebeu, são as mais participativas**. na nova resolução 24/2009 e o decreto 4398/2009, diz lá que o agente vai fazer a educação ambiental, não mais a fiscalização, nem lavrar auto de constatação. (FERREIRA, 2010, grifo nosso)

É um conflito que se trava entre as aspirações de reconhecimento dos valores e da cultura das populações locais e o caráter etnocêntrico da política pública, tendo como pano de fundo a batalha que se trava entre as estratégias de sobrevivência dos moradores e as tendências capitalistas da política pública, as quais se camuflam no discurso democrático e da sustentabilidade (BONETI, 2006; OLIVEIRA; SCHOR, 2008; SOUZA, 2006; WALDMAN, 2005)

Trilhar o caminho da sustentabilidade e da participação popular no âmbito de uma política pública implementada num recorte espacial do Distrito da Fazendinha, remete inexoravelmente ao imbricado mundo das pontes. Esta é uma caracterização histórica e arraigada na vida daqueles que a tomaram desde os primórdios da história do Amapá. Isto é, diversas *Fazendinhas de Dentro*, onde o Estado é sempre atuante, e diversas *Fazendinhas de Fora*, onde impera a “*síndrome das pontes*”, vulgarizadas, vistas como indignas, terra dos pobres, dos caboclos, dos invasores, dos posseiros, dos imigrantes indesejáveis, dos *amaldiçoados* pelo Estado, fadadas à invisibilidade social (AMAPÁ, 1983; DIOCESE, 1989; OLIVEIRA; SCHOR, 2008).

A Fazendinha não incorporada ao processo de homogeneização (BONETI, 2006) próprio da expansão capitalista foi sempre vista como um espaço periférico e transitório, como *ponte* de acesso ou indiferentes populacionais, como território de cablocos e ribeirinhos invasores, contrários ou insurgentes contra o avanço da modernidade, como instrumento descartável para o desenvolvimento, recorrentes *Fazendinhas de Fora*, cogitadas ao eterno desprezo, sob a lógica capitalista, agora com uma roupagem preservacionista, num interminável e intrigante *devir*, designado ilustrativamente neste trabalho de “*síndrome das pontes*”.

Este *devoir* intrigante e desestruturante da vida dos habitantes da APA da Fazendinha constitui-se num fator de contraparticipação, diante do descaso e do abandono a que sempre são relegados os moradores. Este *devoir* é alimentado pelos paradoxos e contradições na gestão das políticas públicas (ALIROL, 2004).

Ser tido e visto como *ponte* indiferente usada para o desenvolvimento do *centro* e como interconexão entre áreas urbanizadas, é ser tido como um não-povo, não-urbano, não-cidadão, aglomerados invisíveis, na mais pura expressão do etnocentrismo (BONETI, 2006). A ponte do Igarapé da Fortaleza ilustra isso, quando se observa o trânsito diário de veículos entre Macapá e Santana, especialmente à noite, quando inúmeros veículos transitam por sobre a mesma.

A exclusão dos analfabetos corresponde a um preceito claramente restritivo à dinâmica participativa operante na localidade. Diversas unidades de conservação são habitadas por ribeirinhos que em grande parte não são alfabetizados, embora suas vivências e conhecimentos sobre a realidade amazônica sejam muito valiosos.

Dessa forma, o PROJAACAP não visualiza a realidade e o espaço do analfabeto. Como anteriormente demonstrado, a pesquisa censitária indica que quase 20% dos moradores da APA da Fazendinha são analfabetos, e a sua exclusão do PROJAACAP implica na invisibilidade de sua condição, de suas vivências, interesses e problemas. Ao fim de tudo, a conclusão lógica a que se chegará é que existe um problema de invisibilidade que afeta a todos os ribeirinhos da APA, não apenas em relação ao analfabetismo.

Neste ponto, o projeto reflete um conflito político-cultural que afeta o ânimo participativo de uma importante parcela da população da APA.

#### **4.3.4.4 CONFLITO POLÍTICO-GERENCIAL**

O PROJAACAP é uma política pública ordenadora que, em termos de gestão, não se articulou para enfrentar uma realidade social tão conflitante. Não se integrou a outros órgãos públicos da esfera estadual e municipal no sentido de garantir a solução de antigos problemas da APA, como no caso da água e do esgotamento sanitário.

Segundo opinião contundente do ex-presidente do Instituto Cumaús, um dos líderes mais atuantes da localidade, o maior problema que afeta as políticas públicas na APA é a falta

de gerência. Ratificando esta percepção, todos os agentes ambientais entrevistados, inclusive os dois técnicos da SEMA, conforme exposto, afirmaram que houve falta de apoio da SEMA ao PROJAACAP.

Outras lideranças também fizeram referência a ausência das autoridades governamentais na localidade e a não implementação de políticas públicas voltadas para os problemas de infra-estrutura urbana. Essa percepção também se revelou na maioria dos moradores entrevistados.

No discurso dos agentes ambientais e moradores, revelou-se que duas políticas públicas foram aplicadas na APA da Fazendinha. O abastecimento de água, que segundo relato dos agentes ambientais, das lideranças, professoras, técnicos e moradores entrevistados é bastante precário, e a assistência social através de bolsa família, Renda pra Viver Melhor e Amapá Jovem.

O valor de cada renda assistencial é inferior ao Salário Mínimo. Conforme dados coletados, apenas 3 moradores afirmaram que suas famílias recebem simultaneamente a Bolsa Família e a Renda pra Viver Melhor. Do universo de 28 moradores entrevistados, 42,85% afirmaram não receber assistência do Governo através de bolsas.

Ante a precariedade do serviço de abastecimento de água e o fato de que a política assistencial do Estado do Amapá não resolve o problema da renda familiar, na prática é forçoso reconhecer que tais políticas são legitimadoras e paliativas. Entretanto, na lógica participativa que anima os moradores, na busca pela sobrevivência, representam aspectos que não cumprem seu papel legitimador, pelo contrário, reforçam a consciência de que o Governo poderia fazer mais se quisesse.

Diante disso, constituem-se políticas públicas de caráter meramente legitimador, compensatórias em relação às medidas de caráter estrutural. Por exemplo, uma medida de caráter estrutural seria a elaboração e aplicação do zoneamento ambiental e do plano de manejo da APA.

Constitui-se, portanto, um conflito político-gerencial (SACHS, 2002; GUILHERME, 2007; FURRIELA, 2002). Essa realidade conflitiva obstrui os processos participativos porque a ausência de políticas públicas básicas fragiliza a dinâmica participativa por falta de coerência (ALIROL, 2004).

Este conflito político-gerencial ocorre também na forma de incoerência nas ações do Governo, o qual, através dos seus órgãos responsáveis pelas políticas públicas da APA, omite-se em áreas estratégicas de gestão, ocasionando lacunas estruturais no interior da APA. Essas lacunas repercutem diretamente sobre os seus moradores, na medida em que inviabilizam o desencadeamento de políticas públicas estruturantes da maior importância, como Zoneamento e Plano de Manejo.

A situação se agrava ainda mais pelo fato de que, segundo as informações obtidas nas entrevistas, o Conselho Gestor na prática não tem se reunido para as deliberações de rotina. Então, essa conduta omissa converte-se em verdadeira anti-política pública, em política desestruturante, desde que os transtornos são evidentes. Na ponta, ou seja, no interior da comunidade isso se traduz em fragilidade da dinâmica participativa.

A combinação do artigo 8º da lei 873 de 31 de dezembro de 2004 (AMAPÁ, 2004a), Publicada no Diário Oficial do Estado nº 3430, de 31/12/2004, com a realidade social da APA, evidenciará a inoperância do Conselho Gestor, que não se reúne há meses, causando obstrução às solicitações que tramitam pelo órgão.

No plano gerencial, diversas atribuições e responsabilidades foram estabelecidas na legislação ambiental do Amapá:

**Art. 3º.** Na implementação, manejo e gerenciamento da APA da Fazendinha serão adotados entre outros, os seguintes instrumentos e medidas:

I – o Zoneamento Ambiental definido o uso de cada zona, bem como as atividades que deverão ser restringidas ou proibidas na unidade;

II – o Plano de manejo elaborado em consonância com o Zoneamento Ambiental, com a participação da comunidade local e outros seguimentos da sociedade interessados e regulamentados pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA;

III – o Licenciamento Ambiental;

IV – o Cadastro dos moradores;

V - o Monitoramento Ambiental;

VI - a Fiscalização Ambiental;

VII – a Educação Ambiental.

**Parágrafo único** - Compete ao Órgão Estadual do Meio Ambiente a execução das medidas acima discriminadas.

**Art. 4º** - Na APA da Fazendinha ficam proibidas:

I – atividades potencialmente poluidoras capazes de afetar mananciais de água;

II - derrame ou depósito inadequado de resíduos ou rejeitos, “in natura”, de qualquer natureza;

III – atividades que impliquem em dano à biodiversidade;

IV - outras atividades em desacordo com o Zoneamento Ambiental e Plano de Manejo da unidade;

**Parágrafo único** - A utilização dos recursos naturais da APA da Fazendinha fica reservada, exclusivamente, aos moradores devidamente cadastrados pelo órgão responsável pela sua gestão, respeitando o Zoneamento Ambiental e Plano de Manejo da unidade.

**Art. 6º** - A APA da Fazendinha será administrada pelo Órgão Estadual do meio Ambiente, com a colaboração de instituições estaduais, federais e municipais afins, de organizações da sociedade civil locais e da população residente.

**Parágrafo único** - A administração e o gerenciamento da APA da Fazendinha deverá obedecer aos seguintes princípios e diretrizes:

- a) planejamento participativo e integrado;
- b) promoção da qualidade de vida e bem estar da população residente;
- c) proteção da diversidade biológica;
- d) sustentabilidade dos recursos naturais

**Art. 8º** - A implantação de atividades que envolvam infra-estrutura física no interior da APA da Fazendinha, além do cumprimento das normas estaduais e municipais cabíveis, dependerá de licenciamento prévio do Órgão Estadual do Meio Ambiente, que somente poderá concedê-lo após ouvido o Conselho. (AMAPÁ, 2004a)

Fica patente que esta dimensão jurídica projetada sobre as instâncias gerenciais da APA da Fazendinha obrigam o Poder Público a elaborar as políticas públicas ordenadoras em conjunto com outras de caráter estruturante.

A questão dos problemas estruturais dos moradores da APA foi mencionada em diversos momentos das entrevistas, inclusive relacionando o problema da fragilização da dinâmica participativa à ausência das políticas públicas previstas na legislação.

No texto de apresentação do projeto não existe qualquer previsão de uma política de gerenciamento com o propósito de integrar ao PROJAACAP a políticas públicas que atuem sobre as questões estruturais da realidade trabalhada. A base para o trabalho da política pública meramente ordenadora é outra política pública de caráter estruturante.

Nenhum procedimento foi estabelecido no âmbito do PROJAACAP com a finalidade de integrar políticas públicas. Segundo a avaliação do Gerente do Núcleo de Educação Ambiental da SEMA, a implementação dessas políticas na APA da Fazendinha não se insere na esfera de atribuições do Núcleo de Educação. Entretanto, os referidos condicionamentos jurídicos e o compromisso do PROJAACAP com uma prática pedagógica crítica, obrigam que os órgãos ambientais cumpram um papel articulador. E este papel articulador não foi observado na gestão do PROJAACAP. Esta é a razão pela qual os problemas sempre retornam cada vez pior, depois de um árduo trabalho realizado.

Nos procedimentos preparatórios relativos à construção do PROJAACAP, não houve essa preocupação, pelo menos formalmente. Analisando o seguinte trecho da entrevista concedida pelo Gerente do Núcleo de Educação Ambiental da SEMA, José Pantoja Ferreira,

nota-se uma percepção desses problemas estruturais e da necessidade de ações que resultem em políticas estruturantes, embora isso não tenha se traduzido em ação articuladora concreta:

Essa política de levar a comunidade a refletir criticamente sobre a real situação dela. Por exemplo, por que o governo não levou pra determinada comunidade a energia elétrica. O que tá faltando? Reúna a comunidade vamos discutir vamos debater, a gente tá aqui como técnico, como cidadão, no sentido de ajudar vocês, se for preciso a SEMA vai procurar ser aquela instância, uma ponte, até inclusive esse que é o papel do agente ambiental. O termo de cooperação técnica da SEMA com a comunidade a intenção maior é essa, de trazer a comunidade mais próxima do governo através da secretaria de meio ambiente. E buscar solucionar todas as reivindicações da comunidade. Mas ajudando a comunidade a se organizar, discutir, debater, se mobilizar, dar resolução pros seus problemas. Na APA da Fazendinha nós fizemos todo esse processo. (FERREIRA, 2010)

Este conflito também se manifestou em razão do embate entre os níveis e graus superficiais de participação procedimental garantidos e a busca por novos espaços de democracia participativa por parte dos moradores, sobretudo das organizações sociais da localidade. A busca desses espaços se refletiu curiosamente na ausência dessas entidades nas ações do PROJAACAP. Esta ausência é um sinal de conflito entre o que Diaz Bordenave (1994) citou como sistemas de interesses e sistemas de solidariedade no interior da APA. Esse embate foi observado em diversas entrevistas, como a entrevista de *Pedrinho*, presidente do Instituto Cumaús, ao referir-se ao enfraquecimento da atuação do instituto após a criação do Conselho Gestor da APA.

De acordo as entrevistas dos agentes ambientais e técnicos da SEMA, na fase do PROJAACAP referente aos atos de fundamentação teórica, de formulação da política pública e determinação dos objetivos e estratégias do projeto, há completa ausência dos agentes ambientais e moradores. A atuação dos moradores e agentes ambientais só ocorre nos níveis participativos executivos, ou seja, no esquema de Diaz Bordenave, nos níveis 5 e 6, respectivamente *Execução das Ações* e *Avaliação dos Resultados*.

Portanto, os moradores não foram envolvidos nos níveis de construção da política pública, contrariando neste aspecto as diretrizes do Sistema Nacional das Unidades de Conservação.

Levando em consideração o conjunto das ações promovidas no PROJAACAP, a participação popular não avançou além do grau inicial, ou seja, o grau 1, definido por Diaz Bordenave como de Informação/reação.

De fato, mediante levantamento ambiental e sócio-econômico da APA da Fazendinha e a realização de reunião com os moradores e lideranças locais, com a finalidade de conhecer os problemas da unidade de conservação, sua realidade superficial e estrutural, buscaram-se ao princípio dos trabalhos, junto aos moradores, informações que pudessem subsidiar a gestão do projeto. Mas isso não avançou para um grau mais elevado de participação ao ponto de caracterizar sequer uma consulta voluntária, Nível 2 no esquema de Diaz Bordenave.

Caracterizou-se, dessa forma, uma participação legitimadora (SOUZA, 2008), em torno de uma política pública ordenadora, tendo em vista que a realidade estrutural mencionada nos primeiros encontros a título de informação não foi levada a sério nas esferas gerencial e política.

Brito (2008), analisando o sistema de proteção ao meio ambiente do Estado do Amapá, exaltou sua extensão, complexidade e normatização, mas apontou sua fragilidade e ineficácia em razão de problemas estruturais, organizacionais e gerenciais.

#### **4.3.4.5 CONFLITO POLÍTICO-INSTITUCIONAL**

Conforme descrito nos tópicos antecedentes, o PROJAACAP não trabalhou a educação ambiental com as organizações e escolas da APA da Fazendinha. Não investiu na capacitação de líderes das organizações da APA. Não trabalhou com as igrejas da localidade.

Além disso, algumas lideranças que há muitos anos vivem ou trabalham na APA ou no seu entorno nunca foram visitadas ou convidadas para participarem das ações do projeto.

A única interação concreta no campo institucional sucedeu com a AFAUPIF, atual Instituto Cumaús, que, no período que antecedeu a criação do Conselho Gestor da APA, ficou responsável pela gestão da unidade de conservação e fez o Termo de Cooperação Técnica com a SEMA, apoiando decisivamente os trabalhos do PROJAACAP. Entretanto, como relatado por seu presidente, com a instalação do Conselho Gestor, apagou-se a figura dessa organização social no âmbito do PROJAACAP.

Levando em consideração o índice de participação dos moradores da APA, nas associações e movimentos sociais, conforme exposto anteriormente, a dimensão organizacional e associativa não poderia jamais ser descartada como uma via para implementação dos objetivos do PROJAACAP.

Uma pesquisa feita por Aguiar e Silva (2003) revela o índice de participação dos moradores das áreas de ressaca de Macapá e Santana no ano de 2003. Elaborou-se um gráfico comparativo entre os índices coletados pelos mencionados pesquisadores em 2003 e aquele observado na APA da Fazendinha na atualidade. Embora a realidade das áreas de ressaca possa hoje apresentar uma situação totalmente diferente, o propósito desta comparação é demonstrar que o índice atual da APA da Fazendinha em comparação com os índices das áreas de ressaca em 2003 ainda é muito bom:

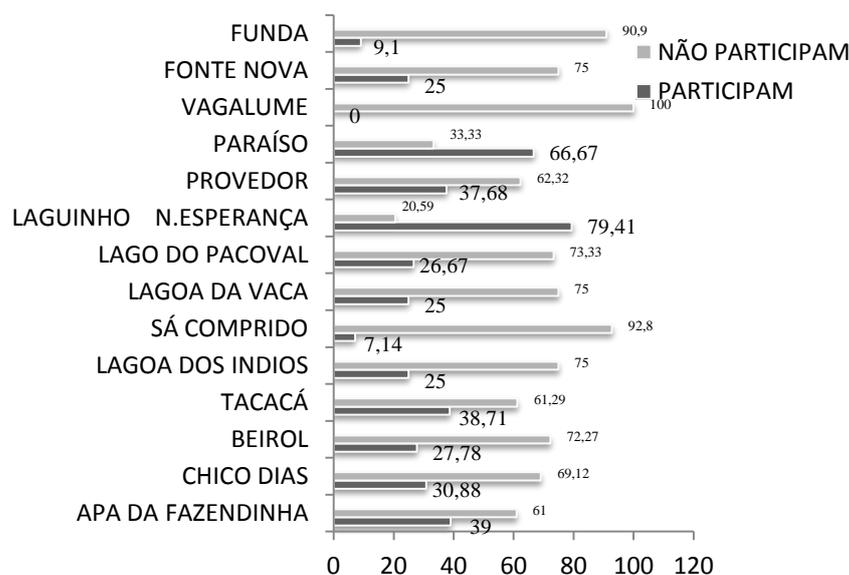


Figura 36 – Índices de participação em Associações civis  
Fonte: AGUIAR; SILVA, 2003. Dados da pesquisa de campo.

Percebe-se que, comparando os índices de participação popular dos moradores da APA da Fazendinha com os índices das áreas de ressacas de Macapá e Santana evidenciados em 2003, a realidade da APA se constitui num dos maiores desafios para as políticas públicas desse espaço social. Não obstante, algumas lideranças da localidade afirmaram que não foram inseridas nos processos deliberativos.

Meneses (2005), como já salientado, enfatizou a importância desta interação com as organizações sociais ligadas à questão ambiental e o desafio de superar algumas dificuldades para a valorização dessa esfera participativa. Uma das dificuldades apontadas é a falta de capacitação adequada para as organizações ambientalistas ou socioambientalistas, em sua maioria organizações de base, comunitárias, de trabalhadores da terra ou extrativistas, indígenas, populações tradicionais que atuam no sentido de preservar o seu meio ambiente local, almejando o desenvolvimento sustentável.

Outra dificuldade é a limitação dos processos de fortalecimento existentes, consistindo geralmente em pacotes indiscriminados de capacitação que se baseiam em conceitos previamente definidos quanto nacionais. Por fim refere-se à dificuldade de relacionamento das organizações socioambientais e ambientalistas com outros segmentos da sociedade, o que exige a ampliação de sua necessidade de fortalecimento específico, contextualizado e adequado.

Alonso e Costa ressaltam que no contexto dos conflitos ambientais três agentes protagonistas se constituem, com a proeminência de um deles:

Três agentes se constituem com a questão ambiental. Um movimento social ambientalista é o primeiro protagonista do conflito ambiental. Surge como parte de uma série de movimentos sociais populares, carregando uma cesta de demandas – reformas sociais e expansão da participação política, sobretudo. De outro lado, o acesso ao conhecimento técnico indispensável no debate sobre questões ambientais dá relevância a dois outros agentes. A estrutura burocrático-legal dos anos 90 produz uma juridicalização da questão, que transforma os membros do Ministério Público em participantes automáticos. Por sua parte, a cientificidade envolvida na definição dos “riscos ambientais” abre espaço para peritos cientistas tanto naturais, como os biólogos, quanto sociais, como os antropólogos. Cada agente, por sua vez, recorre a diferentes *estruturas de mobilização*. O momento histórico em que a questão ambiental emerge no Brasil favorece a forma de mobilização “*movimento social*”. [...] A ênfase da “Agenda 21”, documento resultante da Rio-92, em arenas locais e transnacionais e em espaços públicos não-estatais como fóruns para discussão da questão ambiental leva à escolha de “*organizações não-governamentais*” como estrutura de mobilização ideal, já que é capaz de transitar nos dois níveis. (ALONSO E COSTA, 2000, p. 11)

O conflito político-institucional verificado na APA da Fazendinha repercute sobre a dinâmica participativa na localidade. Diaz Bordenave (1994) resalta este aspecto, afirmando que uma das condicionantes da dinâmica participativa é a divergência entre os interesses da instituição e os interesses da comunidade, no sentido de que a participação da comunidade será desestimulada quando os interesses desta forem ignorados. De forma similar, quando as políticas públicas não se concretizam com a conciliação dos interesses da comunidade local a participação da sociedade não ocorre.

Souza (2008) argumenta que as organizações civis são muito importantes porque representam a aglutinação dos moradores para o desenvolvimento de uma ação social, de forma organizada, para fazer frente às demandas da comunidade, de modo a evitar que as pessoas se esqueçam dessa dimensão por conta da agitação imposta pelas demandas de origem capitalista.

Com base no conceito de ação social propugnado por Souza, constitui um grave erro metodológico da política pública não investir na integração, participação e capacitação das organizações civis, já que por este raciocínio elas constituem a mais importante esfera participativa da comunidade local, ou seja, as organizações sociais representam a articulação da organização da dinâmica participativa.

E este erro foi verificado na execução do PROJAACAP, pois não conseguiu integrar as coletividades ligadas a APA da Fazendinha, o que implica que uma das dificuldades para a execução do projeto foi o isolamento desses núcleos de cidadania.

Machado (2010) argumenta que as ONGS não podem ser transformadas em massa-de-manobra dos Governos, e cita o item 27, § 1º da Agenda 21, que proclama que

As organizações não-governamentais desempenham um papel fundamental na modelagem e implementação da democracia participativa [...] (ONU, 1992)

Com base nesta concepção, pode-se afirmar que um dos principais fatores que dificultaram a execução do PROJAACAP foi justamente a ausência de articulação e capacitação das entidades civis da APA nas ações do projeto.

#### **4.4 SUSTENTABILIDADE E PERCEPÇÃO**

A percepção e a transformação da realidade estrutural presumem uma adequada concepção de sustentabilidade que não ignora os conflitos existentes (SIMMEL, op. cit.; SANTILLI, op. cit.) enfatizou esse caráter do socioambientalismo. Para ele, a eficácia social e sustentabilidade política da intervenção governamental se concretiza com a inclusão das comunidades locais, com repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios obtidos com a utilização dos recursos naturais.

Waldman (op. cit.) refere-se a uma sutil distorção da percepção do meio ambiente, que enfatiza aspectos cênicos, faunísticos, florestais, valorizando mais os elementos naturais distantes da realidade local e apagando a presença humana, seus conflitos e problemas sócio-econômicos.

Nessa linha de raciocínio, a trajetória de uma política pública deve iniciar pela apreensão da realidade estrutural. Mesmo que seja uma política ordenadora, o passo inicial tem que ser a captação das questões estruturais, porque sem esta base, o tecido social estará fragilizado. Com esta percepção esclarecida, a sustentabilidade tomará forma, se encorpá de vida, será coerente e novos espaços se abrirão para atuação do Poder Público em conjunto com a população.

Portilho argumenta que

Considerando as ambigüidades imanentes na proposta de desenvolvimento urbano sustentável contida no Relatório Brundtland, a idéia de sustentabilidade, com toda a carga ideológica e teórica idealizada pela Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, apresenta-se, segundo Souza (2000), como uma marca muito atraente, na medida que não propõe uma transformação real do sistema, mas sim algumas mudanças de cunho superficial. Souza (2000), ao dialogar com algumas propostas do desenvolvimento sustentável interroga-se: “sustentar o quê? Se o que se busca é a sustentabilidade ecológica do capitalismo e de crescimento econômico, pergunta-se: sustentabilidade para quem?” (SOUZA, 2000, p. 260-61). Vemos que a lógica do capital e do mercado não é colocada em questão, e, apesar de suas boas intenções, a noção de desenvolvimento sustentável, elaborada por Brundtland, objetiva criar uma lógica igual para todo o globo. (PORTILHO, op. cit.)

#### 4.5 PROPOSTA E PRÁTICA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL

A proposta de educação ambiental do PROJAACAP se fundamentou no artigo 26 do Código Ambiental do Estado do Amapá, que estabelece como modelo a ser adotado na educação a pedagogia crítica, cujo pressuposto é a promoção da educação como uma prática libertadora, visando à formação de uma consciência crítica sobre a realidade.

Primeiro, foi comprovado na pesquisa de campo e na pesquisa documental que o modelo de educação ambiental aplicado pelo PROJAACAP não trilhou pelo caminho da pedagogia crítica. Foram relatados pelos moradores somente a prática de conscientização pública sobre o meio ambiente. Não há registros de uma prática pedagógica crítica.

Uma questão crucial para avaliação do PROJAACAP é o trabalho de educação ambiental. Já foi mencionado que não houve intercâmbio com as organizações e entidades da localidade com este propósito. Não foi relatado por nenhum dos agentes ambientais entrevistados, nem mesmo pelos técnicos da SEMA, alguma atividade educativa específica para o público infantil.

No esquema de Diaz Bordenave (1994), a *educação para a participação* é considerada uma *ferramenta operativa* para a concretização do que ele denomina de *participação real*, em contraposição a uma participação denominada de *simbólica*.

Esta pesquisa parte do pressuposto de que nenhum trabalho de educação ambiental atingirá os objetivos propostos de alterar substancialmente o comportamento social se não houver uma persistente educação infantil, alfabetização e um trabalho de capacitação das lideranças ou organizações comunitárias (SOUZA, 2008; MENESES, 2005).

A prática pedagógica adotada contraria profundamente os mais consagrados princípios do socioambientalismo. Não houve também qualquer iniciativa no sentido de reverter o índice

de analfabetismo na APA da Fazendinha, o qual diminuiu a partir de 2004 em decorrência dos trabalhos efetivados no âmbito de outras políticas públicas desvinculadas do PROJAACAP e da SEMA. E por fim, não houve a prática de uma educação exemplificante, que consiste no ato de educar por meio de atitudes coerentes (ALIROL, *op. cit.*).

Portanto, diante da ausência de educação infantil (UNESCO, 1980; ONU, 1992), da ausência de capacitação ambiental/procedimental das organizações civis (SOUZA, 2006; MENESES, 2005), e da ausência de uma educação ambiental exemplificante, conclui-se que o PROJAACAP não atendeu os pressupostos de acesso a participação, constituindo-se isto numa dificuldade para a sua execução.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sucesso anunciado pelos técnicos da SEMA em relação a execução do PROJAACAP nas localidades onde fora inicialmente implantado suscitou uma interrogação sobre os motivos para os resultados negativos observados em sua execução na APA da Fazendinha.

A paralisação das atividades do PROJAACAP, a recorrência nos dias atuais dos problemas ambientais observados na unidade de conservação no ano de 2004, quando foi implantado na Fazendinha, a dispersão dos agentes ambientais cadastrados e o descrédito dos moradores em relação às políticas governamentais, são fatos que induzem à conclusão de que houve dificuldades e desafios que inviabilizaram a concretização desse projeto na APA da Fazendinha e de que tais embaraços não foram assimilados pelos gestores públicos.

A compreensão dessas dificuldades é indispensável para orientação de novas políticas públicas e para a reformulação do PROJAACAP, de modo que as ações do Poder Público sejam contextualizadas e plenamente eficientes.

Assim, definido como tema desta pesquisa a discussão sobre a sustentabilidade e a participação popular no âmbito do PROJAACAP na APA da Fazendinha, os trabalhos foram orientados para compreensão das dificuldades e desafios para sua execução.

A resposta preliminarmente defendida afirma que essas dificuldades e desafios decorreram da inadequação das metodologias do referido projeto a uma realidade conflitiva ignorada pelo Poder Público. E as incursões na realidade dos moradores da APA da Fazendinha desvendaram a existência de vários conflitos arraigados na vida da comunidade e que constituíram o *palco* em que foram desenvolvidas as ações do projeto.

Esses conflitos se relacionam a questões de indiferença por parte do Poder Público quanto aos problemas estruturais da comunidade, portanto ligados às estratégias de sobrevivência dos moradores. Verificou-se que a dinâmica participativa desses moradores ficou fragilizada com o enfraquecimento dos laços comunitários, diante das angustias causadas pela desestruturação da vida, inviabilizando a mobilização dos grupos sociais da APA, disseminando e arraigando um descontentamento paralisante.

As ações do PROJAACAP, por conseqüência, ficaram diluídas porque constituíram estratégias meramente ordenadoras, despojadas de significado para os moradores, cuja realidade induz preocupações com questões vitais ligadas a sua própria sobrevivência.

Os conflitos de base, associados a uma ação educativa e a um modelo de gestão ambiental que não refletiam essa tensão, portanto desprestigiados pela própria indiferença do Poder Público, não apenas dificultaram a execução do PROJAACAP como inviabilizaram o alcance do seu objetivo maior na APA da Fazendinha.

Portanto, confirmou-se a proposta defendida pelo autor da pesquisa, no sentido de que as dificuldades e desafios para a execução do PROJAACAP na localidade decorreram da inadequação das metodologias empregadas quanto à realidade conflitiva sofrida pelos moradores.

Conclui-se que a preocupação com a preservação da natureza só adquire credibilidade e aceitação quando precedida de sinais concretos de coerência, no sentido de que as necessidades e os conflitos dos moradores e de suas famílias devem ser percebidos e tratados com respeito e consideração.

O pressuposto mais importante para a participação popular nas políticas públicas ambientais, é a conquista da credibilidade, da confiança, mediante atitudes coerentes de apoio às ações sociais da comunidade.

Os princípios defendidos por Alirol (2004) sobre a importância da coerência e do consenso na concepção e na gestão das políticas públicas ambientais constituem uma das grandes contribuições reveladas nesta pesquisa. O princípio da coerência na gestão ambiental implica na conjugação de políticas públicas ordenadoras com políticas estruturantes, exigindo para tanto a integração dos diversos órgãos administrativos na elaboração e concretização das ações junto às comunidades. O princípio do consenso e da formulação de parcerias exige a adoção de um modelo de gestão ambiental que integre as diversas instâncias comunitárias, pois, as ações sociais incorporadas pelas entidades associativas, no sentido definido por Souza (2008), representam núcleos de articulação organizada para enfrentamento dos problemas da coletividade.

Desse modo, um dos desafios da política pública ambiental é conquistar as esferas participativas da localidade, investindo em suas demandas, trabalhando na capacitação de suas

lideranças, ouvindo suas reivindicações, conferindo-lhes elevados níveis e graus de responsabilidade e poder deliberativo (DIAZ BORDENAVE, 1994).

Esta é uma tarefa que envolve uma educação ambiental exemplificante e voltada para a capacitação da comunidade, de modo a constituir uma *ferramenta operativa* que conduza a uma *participação real* dos sujeitos, uma educação que não siga jamais à frente das ações de base e do acesso aos processos decisórios realmente estratégicos.

A educação ambiental deve focalizar principalmente o público infantil, porque mais suscetível de assimilar as condutas adequadas para a preservação do equilíbrio ecológico e para o aprendizado de uma nova cultura democrática. E este procedimento não foi aplicado no trabalho de educação ambiental promovido pelo PROJAACAP na APA da Fazendinha, constituindo tal procedimento num fator que dificultou os processos participativos.

O fato é que na atualidade, muitos moradores da APA da Fazendinha que ao final do ano de 2004 eram apenas crianças ou iniciavam a adolescência, agora são jovens e adultos que não receberam a atenção devida pelo Poder Público e sofrem os mesmos problemas estruturais de ontem.

O caminho para superação das dificuldades observadas é a reformulação das estratégias e metodologias do PROJAACAP, de modo que suas ações focalizem determinadamente para a solução das questões estruturais, convertendo-se de uma política meramente ordenadora, para uma política designada por Diaz Bordenave (1994) de social, articulada com outras que sejam comprometidas com a solução dos problemas dos moradores.

Nas entrevistas concedidas pelos próprios técnicos da SEMA, estes fazem menção aos processos obstrutivos e burocráticos, impostos ao nível das instâncias superiores, no sentido de paralisação do PROJAACAP, em nome de novas prioridades estabelecidas. Essa ambigüidade entre norma e prática política adversa é uma das principais características da política pública ambiental na APA da Fazendinha.

Outro fato elucidativo a respeito do assunto é a inexistência do plano de manejo para a APA da Fazendinha, como um claro sinal de desinteresse político e contrariedade às aspirações das populações ali residentes.

O resgate do PROJAACAP não prescindirá de medidas de base, que respondam adequadamente aos conflitos observados, de ordem político-ideológica, político-cultural, político-Institucional, sócio-econômica e político-gerencial.

A questão da ausência de saneamento básico na localidade em contraste com o tratamento discriminatório que é dispensado ao núcleo populacional residente nas adjacências do balneário da Fazendinha, onde existe uma infra-estrutura urbana completa, é exemplo de um fator determinante para o retraimento da dinâmica participativa dos moradores da APA da Fazendinha.

A reformulação do PROJAACAP assim como a implantação de qualquer política pública no Distrito da Fazendinha não deverá ser buscada sem o fim desse processo discriminatório e de exclusão social, desse etnocentrismo (BONETI, 2004) arraigado na mentalidade de muitos governantes.

Apesar de tudo, o PROJAACAP representa um grande esforço e uma demonstração de compromisso da equipe técnica responsável por sua criação em relação ao propósito de ampliação dos processos participativos. Esse projeto obteve resultados importantes noutras localidades em que foi implantado, e até mesmo na APA da Fazendinha, apesar de todas as dificuldades observadas, apresentou bons resultados em sua fase inicial, quando recebia apoio da SEMA. A pesquisa de campo demonstrou que de 2004 em diante houve uma considerável redução de ocupações na APA da Fazendinha. Houve também a redução do número de unidades residenciais.

Diante dos fatos, é imperioso acreditar que o PROJAACAP é uma política pública com enorme potencial para concretização dos objetivos relativos à proteção do meio ambiente local, e esta potencialidade será afluída com a adequação de suas metodologias à realidade conflitiva dos moradores.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. Inventing local democracy – Neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre, Brazil. In: FURRIELLA, Rachel Biderman. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

AGUIAR, J.S; SILVA, L.M.S. Caracterização e Avaliação das Condições de Vida das Populações Residentes nas Ressacas Urbanas dos Municípios de Macapá e Santana. In: Takiyama, L.R. ; Silva, A.Q. da (orgs.). **Diagnóstico das Ressacas do Estado do Amapá: Bacias do Igarapé da Fortaleza e Rio Curiaú**, Macapá-AP, CPAQ/IEPA e DGEO/SEMA, 2003, p.167-232.

ALCÂNTARA JÚNIOR, José O. *Georg Simmel e o conflito social*. Caderno Pós Ciências Sociais, v. 2, n. 3, jan/jul, São Luiz/MA, 2005. Disponível em: < <http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?>

ALIROL, Philippe. Como iniciar um processo de integração. p. 21-41. In RIBEIRO, Helena; VARGAS, Heliana Comim (orgs.). **Novos Instrumentos de Gestão Ambiental Urbana**. 1. Reimp. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. (Acadêmica, 36).

ALONSO, ÂNGELA; COSTA, VALERIANO. **Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil**. Paper preparado para o Encontro do Grupo Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: 2000. Disponível em: <HTTP://www.centrodametropole.org.br/v1/pdf/angela.pdf>. Acesso em 05 dez. 2009.

ALTVATER, Elmar. A reestruturação do espaço da democracia: os efeitos da globalização capitalista e a crise ecológica na forma e substância da democracia. In. **Terra Incógnita: reflexões sobre globalização e desenvolvimento**. Elmar Altvater et al. Belém: UFPA/NAEA, 1999. 291 p.

AMAPÁ(ESTADO). **Decreto 030, de 24 de outubro de 1974**. Dispõe sobre a criação do Parque Florestal de Macapá. Macapá: Poder Executivo, 1974.

\_\_\_\_\_. **Proposição de criação da Reserva Biológica da Fazendinha**– Seag/Departamento de desenvolvimento de recursos naturais, 1983. Macapá: SEMA, 1983.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 020, de 14 de dezembro de 1984**. Dispõe sobre a criação da Reserva Biológica da Fazendinha. Macapá: Poder Executivo/Sema, 1984.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Estado do Amapá.** Texto promulgado em 20 de dezembro de 1991, atualizado pelas Emendas Constitucionais n. 35-36/2006. Macapá: Assembléia Legislativa, 1991.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 165, de 18 de agosto de 1994.** Cria o sistema estadual do meio ambiente, dispõe sobre a organização, composição e competência do Conselho Estadual do Meio Ambiente e cria o fundo especial de recursos para o meio ambiente, e dá outras providências. Macapá: Assembléia Legislativa, 1994a.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 005, de 18 de agosto de 1994.** Institui o código de proteção ao meio ambiente do Estado do Amapá, e dá outras providências. Macapá: Assembléia Legislativa, 1994b.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Reserva Biológica da Fazendinha** – Sema/Coordenadoria de Recursos Ambientais, dez/1995. Macapá: SEMA, 1995.

\_\_\_\_\_. **Resultado do workshop sobre a Reserva Biológica da Fazendinha** – realizado nos dias 19 e 20/09/1996 - Sema. Macapá: SEMA, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 388, de 10 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre os instrumentos de controle do acesso à biodiversidade do Estado do Amapá e dá outras providências. Macapá: Assembléia Legislativa, 1997a.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Reserva Biológica da Fazendinha** – Sema/Coordenadoria de Recursos Ambientais, jun/1997. Macapá: SEMA, 1997b.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Reserva Biológica da Fazendinha** – Sema/Coordenadoria de Recursos Ambientais, jun/1998. Macapá: SEMA/Memorial Ambiental Rogério Castelo, 1998.

\_\_\_\_\_. **Resumo histórico da Reserva Biológica da Fazendinha** – Sema, 20 ago/2000. Macapá: SEMA, 2000.

\_\_\_\_\_. **Levantamento ocupacional da Reserva Biológica da Fazendinha** – Sema, set/2003. Macapá: SEMA, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 873, de 31 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental da Fazendinha, no Município de Macapá, Estado do Amapá. Macapá: Assembléia Legislativa, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 007, de 30 de novembro de 2004 - COEMA.** Aprova a implantação em todo Estado do Amapá do Projeto Agente Ambiental de Macapá e dá outras providências. Macapá: Poder Executivo/Sema/Coema, 2004b.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá.** Macapá: SEMA, 2004c.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.634, de 13 de maio de 2005.** Dispõe sobre a criação do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental da Fazendinha. Macapá: Poder Executivo/Sema, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 068 de 30 de maio de 2005.** Dispõe sobre a nomeação dos representantes do Conselho Gestor da APA da Fazendinha. Macapá: Poder Executivo/Sema, 2005b.

\_\_\_\_\_. **Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá.** Sema/Coordenadoria de Difusão e Informação Ambiental/Divisão de Educação Ambiental - Macapá, 2005. Macapá: SEMA, 2005c.

\_\_\_\_\_. **Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Amapá** – Texto de José Augusto Drummont, Tereza Cristina Albuquerque da Costa Dias e Daguinete Maria Chaves Brito – 1 DVD. Macapá: MMA/IBAMA-AP;GEA/SEMA, 2008a.

\_\_\_\_\_. **I Encontro Estadual de Educação Ambiental/Agente Ambiental Comunitário** – Sema/Ciea/AP, 1 CD. Macapá: SEMA, 2008b.

\_\_\_\_\_. **Relatório Técnico:** coletânea de informações sobre a APA da Fazendinha. – Sema, 2009. Macapá: SEMA, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Estado Governo Sociedade:** para uma teoria geral da política. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. 173 p.

BONETI, Lindomar Wessler. **O silêncio das águas** – políticas públicas, meio ambiente e exclusão social. 2 ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004. 145 p.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. 96 p.

BRASIL. **Lei 6.902, de 27 de abril de 1981**. Dispõe sobre a criação de estações ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a política nacional de educação ambiental e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o artigo 25, § 1º, I, II, III e VII, da Constituição Federal, institui o sistema nacional de unidades de conservação da natureza e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2008.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 64/2010 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2010.

BRITO, Daginete Maria Chaves. Conflitos em unidades de conservação. **PRACS: Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais**. Macapá, n. 1, dez.2008. Disponível em: <<http://WWW.unifap.br/pracs/números/1/artigos/a04n12008.pdf>>. Acesso em 05 dez. 2009.

CARDOSO, Ana Claudia Duarte; NEGRÃO, Marcília Regina Gama. Considerações sobre a pobreza no Brasil e suas manifestações nas cidades da Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, vol. 9, n. 1, p. 95-118, jun.2006 – Belém: NAEA/UFPA, 2006.

CASTELLS, Manuel. **O poder da indentidade**. Tradução de Klauss Brandini Gerhart. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (A era da informação, economia, sociedade e cultura, 2).

CASTILHO, Antonio Paulo F. de; PESCUMA, Derna. **Referências bibliográficas: um guia para documentar suas pesquisas incluindo internet, cd-rom, multimeios**. São Paulo: Olho d'Água, 2003. 124 p.

CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. In: TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região Metropolitana: instituição e gestão contemporânea: dimensão participativa**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 210 p.

CITTADINO, Gisele Guimarães. A irresistível atração pelo um no pensamento de Maquiavel, Hobbes, Rousseau, Hume e Burke. In: LYRA, Doreodó Araújo (org.). **Desordem e processo: estudos sobre direito em homenagem a Roberto Lyra Filho**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1986. p. 179-196.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (WCED). **Nosso Futuro Comum**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

CNUMA. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: CNUMA/PNUMA, 1992.

CRUZ, Valter do Carmo. O rio como espaço de referência identitária: reflexões sobre a identidade ribeirinha na Amazônia. In: TRINDADE JUNIOR, Saint-Clair Cordeiro da; TAVARES, Maria Goretti da Costa (orgs.). **Cidades Ribeirinhas na Amazônia: mudanças e permanências**. Belém: EDUFPA, 2008. p. 49-69.

DALLARI, D. A. Direitos humanos e cidadania. In: FURRIELLA, Rachel Birderman. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002. 194 p.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação Ambiental: princípios e práticas**. 3 ed. São Paulo: Gaia, 1994. 400 p.

DIAZ BORDENAVE, Juan E. **O que é participação?**. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 86 p.

DIOCESE DE MACAPÁ. **Santa terezinha do menino Jesus**: um marco na história de um povo. Macapá: 1989.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 12 Ed. São Paulo: Globo, 1977. 750 p.

FERREIRA, José Pantoja. **Entrevista concedida a Adiel de Sousa Diniz**. Macapá. 22.Nov.2010)

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 9 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008. 580 p.

FURRIELA, Rachel Biderban. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Fapesp, 2002. 194 p.

GIANSANTI, Roberto. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Atual, 1998. 112 p. – (Série Meio Ambiente)

GOODLAND, Robert; DALY, H; EL SEAFY, S & DOSTE, B. v. 1995. The concept of environmental sustainability. Annual Review of Ecological Systms 26, 1-24.

GUILHERME, Márcia Lúcia. **Sustentabilidade sob a ótica global e local**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007. 234 p.

GUIMARÃES, Roberto. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas publicas. *in* B. K. Becker et M. Miranda (orgs), A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro. p. 13-44.

HOGAN, Daniel Joseph. 1997. Mobilidade Populacional e meio ambiente. Textos Nepo 33, 7-20.

ISKANDAR, Jamil Ibrahim. **Normas da ABNT: comentadas para trabalhos científicos**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2008. 100 p.

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da administração pública democrática: tribunal de contas no controle da LRF**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 295 p.

LIMA, Manolita Correia. **Monografia: a engenharia da produção acadêmica**. 2 ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. 244 p.

LITTLE, Paul E. **A etnografia dos conflitos sócio-ambientais: bases metodológicas e empíricas**. Universidade de Brasília. Disponível em: <[http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/GT17/gt17\\_little.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT17/gt17_little.pdf)> Acesso em dez. 2009.

LOURDES, Maria de. **Entrevista concedida a Adiel de Sousa Diniz**. 25 Nov. 2010.

MACAPÁ. **Lei nº 307, de 06 de janeiro de 1988**. Dispõe sobre a criação do Distrito da Fazendinha e dá outras providências. Câmara Municipal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 026, de 20 de janeiro de 2004**. Institui o plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental do município de Macapá e dá outras providências. Câmara Municipal, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 028, de 24 de junho de 2004**. Dispõe sobre o perímetro urbano do município de Macapá e descreve os limites da cidade de Macapá e dá outras providências. Câmara Municipal, 2004b.

MACHADO, José Alberto da Costa. Idéias de crise e sustentabilidade. In: **Novos cadernos NAEA**. v. 1, n. 1 – 1998. Belém: NAEA/UFPA, 1998. P. 125-50.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010.

MADUREIRA, Everton José Cortez. **Entrevista concedida a Adiel de Sousa Diniz**. 13 Out. 2010.

MADUREIRA, José. **Entrevista concedida a Adiel de Sousa Diniz**. 13 Out. 2010.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Lock e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política**. v. 1. São Paulo: Ática 2008. – p. 79-110. (Coleção Fundamentos)

MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 206 p.

MENEZES, Leila Soraya. O Padis e o desenvolvimento institucional de espaços públicos socioambientais. In: BERNARDO, Maristela; MELO, Lidiane (orgs.). **O fio da meada: de onde vem a mudança? Reflexões sobre o desenvolvimento local**. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005. P. 14-31.

MONDAINI, Marco. O respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSK, Jaime; PINSK, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. 3 ed. São Paulo, 2005. P. 112-33.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política**. v. 1. São Paulo: Ática 2008. – p. 187-241 p. (Coleção Fundamentos)

NETTO, José Paulo. **O que é marxismo**. 4 ed. São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 1987. 76 p. (Coleção Primeiros Passos, 148)

OLIVEIRA, José Aldemir de; SCHOR, Tatiana. Das cidades da natureza à natureza das cidades. In: TRINDADE JUNIOR, Saint-Clair Cordeiro da; TAVARES, Maria Goretti da Costa (orgs.). **Cidades Ribeirinhas na Amazônia: mudanças e permanências**. Belém: EDUFPA, 2008. P. 15-47.

OLIVEIRA, Denei de. **Entrevista concedida a Adiel de Sousa Diniz**. Macapa. 12 Nov. 2010.

OLIVEIRA, Graciete Lobato de. **Entrevista concedida a Adiel de Sousa Diniz**. 13 Nov. 2010.

OLIVEIRA, Pedro Gomes de. **Entrevista concedida a Adiel de Sousa Diniz**. Macapá. Nov. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1999). **Convenção de Aarhus sobre acesso a informação, a participação em processos decisórios e à justiça em matéria ambiental**.

\_\_\_\_\_. (1992). **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**.

PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. Aspectos ideológicos do meio ambiente. In SILVA, Bruno Campos (org.) **Direito Ambiental: enfoques variados**. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004. 639 p.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1. Reimpressão. Belo horizonte: Fórum, 2009. 245 p.

PEREIRA, Frederico Campos; RAMALHO, Ângela Maria Cavalcanti. Relação profícua homem-meio ambiente na perspectiva de um desenvolvimento sustentável. **Revista de educação agrícola superior – Associação Brasileira de Educação Superior – ABEAS**. V. 23, n. 1, p. 27-31, 2008. Disponível em <[http://www.abeas.com.br/wt/files/06\\_2008.1.pdf](http://www.abeas.com.br/wt/files/06_2008.1.pdf)>.

PLANTAMURA, Vitangelo. Gramsci e a sustentabilidade: as possibilidades de uma consciência ambiental crítica. **Revista Iberoamericana de educacion**. N. 49/2 – 10 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.rioeci.org>> Acesso em: 20 jan. 2010.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Angelina Peralva (trad). 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 142 p. (Pensamento Crítico, v. 7).

PORTILHO, Ivone dos Santos. **Políticas de desenvolvimento urbano em espaços segregados: uma análise do PDSA na cidade de Macapá (Ap)**. Macapá, 2006, 166 p. Dissertação (Mestrado em Geografia). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFPA.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política**. v. 1. São Paulo: Ática 2008. – p. 51-77. (Coleção Fundamentos)

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. 96 p.

SANTOS, Márcia Socorro de Souza. **Entrevista concedida a Adiel de Sousa Diniz**. 26 Out. 2010.

SANTOS, Maria Rosângela Almeida dos. **Entrevista concedida a Adiel de Sousa Diniz**. 17 Nov. 2010.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. ver. e atual. São Paulo: Cortez, 2007. 304 p.

SILVA, Claudina Figueiredo Melo da; CAVALCANTE, José Guimarães; SANGEL, Márcia Josyanne da Silva. **Projeto de transformação da Rebio da Fazendinha em APA da Fazendinha**. Macapá, 2004, 43 p. Monografia – Instituto Brasileiro de pós-graduação e Extensão – IBPEX. Macapá: SEMA/Memorial Ambiental Rogério Castelo, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8 ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SIMMEL, Georg. **Sociologia: estúdios sobre las forms de socialización**. Vol. I. Madrid: Revista de Occidente, 1977.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2008. 231 p.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea: dimensão participativa**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 210 p.

TORRES, Maria Betânia Ribeiro. A natureza socializada em Anthony Giddens. In: **Revista eletrônica do mestrado em educação ambiental – PPGA/FURG-RS**. v. 24, janeiro a julho de 2010. Disponível em: <<http://www.remea.furg.br>> Acesso em: 17 out. 2010.

UNESCO. **La educacion Ambiental lãs grandes orientaciones de la conferencia de Tbilisi**, Paris, 1980. 107 p.

## APÊNDICE

### I QUESTIONARIO DE PESQUISA – GRUPO AMOSTRA 1 – MORADORES DA APA

1. Qual o seu nome e endereço?
2. Há quanto tempo sua família reside na APA?  
( ) menos de 1 ano ( ) de 1 a 5 anos ( ) de 6 a 10 anos ( ) de de 11 a 20 anos ( ) de 21 a 30 anos ( ) de 31 a 40 anos ( ) de 41 a 50 anos ( ) de 51 a 60 anos ( ) acima de 60 anos
3. Quantas pessoas residem em sua casa?
4. Qual a procedência dos membros de sua família?
5. O que o induziu a vir para a APA? Alguém o incentivou?
6. Qual a sua expectativa de permanência na APA?
7. Participa ou é associado a alguma entidade local? De que forma participa?
8. Quantos filhos possui e quantos nasceram depois de vir para a APA?
9. Qual a faixa etária e grau de escolaridade de sua família?
10. Qual a sua renda familiar mensal?  
( ) abaixo de 1 SM ( ) 1 ( ) Acima de 1 até 2 SM ( ) De 3 a 4 SM ( ) Acima de 4 SM
11. Sua família recebe assistência de programas sociais do Governo? Quais?
12. Como sua família procede quanto ao lixo domiciliar?
13. Utiliza os recursos naturais da APA para se manter? Qual a sua profissão?
14. Há alguém desempregado em sua família? Quantos?
15. Como é o sistema de esgotamento sanitário de sua residência?
16. Sua residência é de que tipo?  
( ) Alvenaria ( ) Madeira ( ) mista?15.
17. Quantos compartimentos há em sua residência? De que forma adquiriu sua casa e quando?
18. De que forma é o abastecimento de água em sua casa?
19. Você recebe normalmente o fornecimento de energia elétrica?
20. Conhece o Projeto Agente Ambiental Comunitário da APA da Fazendinha?  
( ) Sim ( ) Um pouco ( ) Não
21. Você já participou das reuniões do Projeto Agente Ambiental Comunitário da Fazendinha?  
( ) Sim ( ) Não
22. Quais os resultados do Projeto Agente Ambiental Comunitário na APA da Fazendinha, em sua opinião?  
( ) Péssimo ( ) Ruim ( ) Razoável ( ) bom ( ) Muito bom
23. Como você avalia a situação atual dos problemas ambientais da APA?  
( ) diminuíram ( ) Permaneceram como antes ( ) Aumentaram
24. Com base no conhecimento que tem sobre os moradores da APA, em sua opinião qual a melhor maneira de mobilizar as pessoas a participarem das ações do Projeto?
25. De que forma você utiliza o seu tempo, que atividades prioriza em sua vida cotidiana?

## **II ROTEIRO DE ASSUNTOS PARA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA – GRUPO AMOSTRA 2 – TÉCNICOS DA SEMA**

1. Identificação funcional
2. Concepção de sustentabilidade da política pública estadual de meio ambiente
3. Origem do PROJAACAP
4. Percepção da APA e de seu moradores
5. Razões para a situação atual do PROJAACAP na APA da Fazendinha
6. Proposta pedagógica do PROJAACAP na teoria e na prática
7. Interação do PROJAACAP com as esferas participativas da APA
8. Presença antrópica na APA e reais objetivos do Estado quanto à situação
9. Avaliação dos resultados do PROJAACAP diante dos objetivos estabelecidos
10. Problema da inexistência do Plano de Manejo
11. Atores sociais que participaram da elaboração do PROJAACAP
12. Dificuldades e desafios enfrentados para a execução do PROJAACAP

### III QUESTIONARIO DE PESQUISA – GRUPO AMOSTRA 3 – AGENTES AMBIENTAIS COMUNITÁRIOS

1. Qual o seu nome e endereço?
2. Há quanto tempo sua família reside na APA?  
( ) menos de 1 ano ( ) de 1 a 5 anos ( ) de 6 a 10 anos ( ) de de 11 a 20 anos ( ) de 21 a 30 anos ( ) de 31 a 40 anos ( ) de 41 a 50 anos ( ) de 51 a 60 anos ( ) acima de 60 anos
3. Quantas pessoas residem em sua casa?
4. Qual a procedência dos membros de sua família?  
( ) Amapá ( ) Pará ( ) Maranhão ( ) Ceará
5. O que o induziu a vir para a Apa? Alguém o incentivou?
6. Qual a sua expectativa de permanência na APA?
7. Participa ou é associado a outra entidade local? De que forma participa?
8. Qual a faixa etária e grau de escolaridade de sua família?
9. Quantos estão desempregados?
10. Alguém desenvolve atividade econômica de agricultura, caça, pesca, coleta de sementes, de produção e venda de açaí na APA?
11. Qual a sua renda familiar mensal?  
( ) abaixo de 1 SM ( ) 1 SM ( ) Acima de 1 a 2 SM ( ) De 3 a 4 SM ( ) Acima de 4 SM
12. Sua família recebe assistência de programas sociais do Governo? Quais?
13. Como sua família procede quanto ao lixo domiciliar?
14. Como é o sistema de esgotamento sanitário de sua residência?
15. Sua residência é de que tipo?  
( ) Alvenaria ( ) Madeira ( ) mista?
16. Quantos compartimentos há em sua residência? De que forma adquiriu sua casa e quando?
17. De que forma sua família obtém o abastecimento de água?
18. Você recebe normalmente o fornecimento de energia elétrica?
19. É filiado a algum partido político ou trabalha para algum político?
20. Como se deu o seu processo seletivo como agente ambiental? Como avalia esse processo? Como você avalia a utilização de apenas uma entidade local para promover esse processo seletivo?
21. Que atividades você promoveu na qualidade de agente ambiental? Onde?

22. Em sua opinião, quais os principais problemas da APA da Fazendinha?
23. Como você avalia o Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá na APA da Fazendinha? Quais as suas qualidades e defeitos?
24. Foram realizadas reuniões para apresentação e discussão do projeto com a comunidade? Houve reuniões durante a execução ou para avaliação dos trabalhos? Você participou dessas reuniões? Caso negativo, por quê?
25. Como você avalia a participação da comunidade nos projetos ambientais da APA? Em sua avaliação, quais os motivos ou razões que contribuíram para o nível de participação da comunidade?
26. Em sua opinião, qual a melhor maneira de motivar a comunidade a participar de uma política pública ambiental na APA da Fazendinha?
27. Você participou da elaboração do Projaacap e de suas avaliações?
28. Em sua opinião, quais as principais dificuldades para o envolvimento dos moradores nas ações do Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá na APA da Fazendinha?
29. Quais os principais avanços obtidos com o projeto?
30. Como você avalia o papel do presidente do Conselho Gestor da APA em relação ao Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá na APA da Fazendinha?
31. Você acha que melhorou a situação sócio-econômica dos moradores da APA ou dos problemas ambientais do local após a implantação do Projeto? De que forma?
32. Você acha que o projeto excluiu de suas ações lideranças comunitárias importantes da localidade?
33. Por que houve a paralização das atividades do projeto?
34. O que fez o Governo Estadual ou Municipal na APA da Fazendinha em termos de infra-estrutura urbana após a implantação do Projeto Agente Ambiental Comunitário?

#### **IV QUESTIONARIOS DE PESQUISA – GRUPO AMOSTRA 4 – LIDERANÇAS E PROFESSORES**

##### **QUESTIONARIO A - PROFESSORES**

1. Há quanto tempo ocupa o cargo de professor?
2. Em qual escola trabalha?
3. Sua escola é voltada para que nível de escolaridade?
4. Qual o seu grau de escolaridade?
5. Possui alguma formação na área ambiental? Qual?
6. Em sua opinião quais os principais problemas socioeconômicos e ambientais da Apa da Fazendinha e suas causas? .
7. Os conteúdos trabalhados pela escola tratam desses problemas?
8. Como você avalia a participação dos moradores nas atividades da escola? Quais as causas para o nível de participação verificado? Qual a dinâmica indutora da participação?
9. Você conhece o Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá? O que sabe sobre o projeto?
10. Em sua opinião, o Projeto conseguiu atingir seus objetivos? Por quê? Quais as suas qualidades e defeitos?
11. Como você avalia a utilização de apenas uma entidade local para promover o processo seletivo dos agentes ambientais comunitários?
12. Você ou a Escola foi convidada para participar das reuniões de apresentação e discussão do projeto com a comunidade? Você participou dessas reuniões? Caso negativo, por quê? Caso positivo, como avaliação a participação da escola?
13. Como você avalia a participação da comunidade nos projetos ambientais da APA? Em sua avaliação, quais os motivos ou razões que contribuem para o nível de participação da comunidade?
14. Em sua opinião, quais as principais dificuldades para o envolvimento dos moradores nas ações do Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá na APA da Fazendinha?
15. Como você analisa a atuação e metodologias participativas aplicadas pelos agentes ambientais comunitários na APA da Fazendinha?
16. Quais os desafios a serem superados, em sua opinião, para que os moradores realmente participem das atividades voltadas para a melhoria da sua qualidade de vida e ao mesmo tempo para a proteção dos recursos naturais da APA da Fazendinha?

##### **QUESTIONARIO B – LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS**

1. Qual o seu nome, idade e endereço?
2. Se for o caso, há quanto tempo reside na APA?
3. Qual a sua procedência e qual a sua expectativa de permanência na APA?
4. O que o induziu a vir residir na APA da Fazendinha?
5. Qual a sua profissão, grau de escolaridade e estado civil?
6. Quantos filhos possui e quantos nasceram quando você já morava na APA?
7. Qual a sua renda familiar?
8. Qual a sua religião? É vinculado a alguma entidade religiosa? Qual? Onde se localiza?

9. Quais os dias e horários de suas reuniões? Participa ativamente das reuniões? Como?
10. Qual a entidade civil que preside? Desde quando? Qual e onde se localiza? Qual sua finalidade?
11. Em sua opinião, quais os problemas ambientais da APA, quais os responsáveis e quais os meios adequados para resolvê-los?
12. Em sua opinião, quais os problemas socioeconômicos da APA, quais as suas causas e quais os meios adequados para resolvê-los?
13. Em sua opinião qual a metodologia adequada para motivar a participação dos moradores nas Políticas Públicas Ambientais da APA?
14. Em sua opinião, quais os melhores dias e horários para que os moradores participem das reuniões coletivas em sua comunidade?
15. É filiado a algum partido político ou trabalha para algum político? Qual a posição do seu partido quanta a política pública do Governo na APA da Fazendinha?  
Você conhece o Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá? O que sabe sobre o projeto?
16. Em sua opinião, o Projeto conseguiu atingir seus objetivos? Por que?
17. Quais as suas qualidades e defeitos?
18. Como você avalia a utilização de apenas uma entidade local para promover o processo seletivo dos agentes ambientais comunitários e os critérios para seleção?
19. Você foi convidado para participar das reuniões de apresentação e discussão do Projaacap com a comunidade? Você participou dessas reuniões? Caso negativo, por quê? Caso positivo, como avalia sua participação?
20. Como você avalia a participação da comunidade nos projetos ambientais da APA?
21. Em sua avaliação, quais os motivos ou razões que contribuíram para o nível de participação da comunidade? Quais as principais dificuldades para o envolvimento dos moradores nas ações do Projeto?
22. Como você analisa a atuação dos agentes ambientais comunitários?
23. Quais os principais avanços obtidos com o projeto?
24. Como você avalia o papel do Governo e do Presidente do Conselho Gestor da APA em relação ao Projeto Agente Ambiental Comunitário do Amapá na APA da Fazendinha?
25. Em sua opinião, após a implantação do Projeto houve redução dos problemas ambientais da APA e dos problemas sócio-econômicos dos moradores?
26. Em sua opinião, o que precisa e pode ser feito em termos de infra-estrutura urbana na APA?
27. Você sabe informar o que fez o Governo Estadual ou Municipal na APA da Fazendinha em termos de infra-estrutura urbana após a implantação do Projeto Agente Ambiental Comunitário? Como avalia a atuação do Governo nesse sentido?