



TERRITORIALIZAÇÃO DA METRÓPOLE PAULISTA: OCUPAÇÃO DAS VÁRZEAS DO RIO TIETÊ EM UM QUADRO DE DIVERSIDADE POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Diamantino Pereira
EACH-USP
diamantino@usp.br

Resumo

A história do rio Tietê é intrinsecamente ligada às atividades de seu entorno que, ao final, contribuíram para a degradação de suas águas e planícies de inundação. A degradação das águas e das planícies veio a acontecer em função da ocupação dessas áreas para diferentes usos pelos colonizadores portugueses a partir da segunda metade do século XVI.

Desde os tempos da colonização, o rio tornou-se importante meio de transporte e suas várzeas foram ocupadas e exploradas com atividades diversificadas, voltadas, sobretudo para o abastecimento e articulação ferroviária da cidade de São Paulo.

Após toda essa longa história de usos e abusos do rio e suas várzeas, colocaram-se em foco as iniciativas institucionais de preservar o que ainda não tinha sido destruído e, possivelmente, recuperar pelo menos parte do que foi degradado.

Nesse contexto, com objetivo de proteger as várzeas e planícies aluviais, em 1997 foi criada a APA (Área de Proteção Ambiental) Várzea do Rio Tietê (APA VRT), estabelecendo o seu zoneamento ambiental e as diretrizes para uso dos recursos naturais da área.

Os planos e intervenções desses agentes públicos e privados serão objeto de análise neste trabalho, destacando a ação dos diversos níveis político administrativos e o processo de apropriação territorial da área do rio Tietê e de suas planícies de inundação.

Abstract

The history of the Tietê river is intrinsically linked to the activities of their environment that ultimately contributed to the degradation of its waters and flood plains. The degradation of the waters and the plains come to pass due to the occupation of these areas for different uses by the Portuguese from the second half of the sixteenth century.

Since colonial times, the river became an important means of transport and their floodplains were occupied and operated with diversified activities, aimed mainly for the supply rail and articulation of the city of Sao Paulo.

After all this long history of uses and abuses of the river and its floodplains, put into focus the institutional initiatives to preserve what had not been destroyed, and possibly recover at least part of which was degraded.

In this context, in order to protect wetlands and floodplains, was created in 1997 the APA (Environmental Protection Area) of the Tiete River Floodplains (APA VRT), establishing its zoning guidelines for environmental and natural resource use area.

Plans and interventions of public and private actors will be analyzed in this work, highlighting the action of various levels of political and administrative process of territorial ownership of the area of the Tietê River and its floodplain.

O processo de formação territorial brasileiro inaugura-se com a colonização portuguesa. Inicialmente restrito às áreas mais próximas do litoral, vai buscando os caminhos do interior, caminhando para o oeste influenciado por fatores diversos, dependendo do lugar. Essa diversidade era proporcionada pela grande extensão territorial da área colonial em pauta. Assim, no Nordeste ocupa-se o Recôncavo com as plantações de tabaco e a criação de gado penetra pelo vale do rio São Francisco. No norte, os rios e igarapés foram os caminhos da exploração das “drogas do sertão”.

São Paulo, relativamente marginal na economia da colônia, ocupava-se de atividades agrícolas, sobretudo voltadas para a subsistência contando com a utilização dos índios escravizados. Dessa forma, a preação de índios com essa finalidade constituiu-se num negócio florescente.

Entretanto, desde os primeiros momentos da colônia nas terras brasileiras sempre se colocou como perspectiva encontrar jazidas de ouro. Quando isso aconteceu no início do século XVIII na região de Cuiabá o acesso mais viável e prático deu-se através da navegação do rio Tietê, que se intensificou de maneira expressiva.

O Tietê é o maior rio do Estado de São Paulo, nascendo nos contrafortes ocidentais da Serra do Mar, no município de Salesópolis, situado a 22 quilômetros do Oceano Atlântico. Entretanto, percorre no rumo oeste uma distância de aproximadamente 1.100 quilômetros do território, desaguardo no rio Paraná que se encaminha para a bacia do Prata e então suas águas encontram o Oceano Atlântico.

A história desse rio é intrinsecamente ligada às atividades de seu entorno que, ao final, contribuíram para a degradação de suas águas e planícies de inundação. Os indígenas já habitavam as margens do rio antes mesmo da chegada dos portugueses. Evidentemente, nesse tempo ainda não podemos falar de degradação, seja das águas ou das planícies. Mas esse processo veio a acontecer em função da ocupação dessas áreas para diferentes usos pelos colonizadores portugueses a partir da segunda metade do século XVI.

Nessa época já temos notícias da exploração de ouro de aluvião em Guarulhos. Com o crescimento da cidade, as várzeas do Tietê foram sendo paulatinamente ocupadas com atividades relacionadas à agricultura, criação de gado e suínos, extração de areia e argila, além de se tornar o caminho preferencial das estradas de ferro que começaram a cortar o Estado em direção ao interior.

Em outras palavras, o rio, desde os tempos da colonização, o rio tornou-se importante meio de transporte e suas várzeas exploradas com atividades diversificadas, voltadas, sobretudo para o abastecimento e articulação ferroviária da cidade de São Paulo.

Quando se interliga a rede de esgotos de São Paulo em meados da década de 1950, às emissões industriais somou-se o direcionamento dos esgotos da cidade, comprometendo substancialmente as águas do rio.

Antes disso, na década de 1940, o canal do rio foi retificado entre Guarulhos e Osasco, sendo ocupadas as extensas várzeas. Esse processo foi sacramentado com a construção das avenidas marginais dos dois lados do rio que o encapsularam e impossibilitaram a continuidade da dinâmica natural da expansão do rio pelas planícies de inundação no período das cheias.

A leste da Penha, já entrando pelos municípios de Itaquaquecetuba, Poá e Suzano ocorreram por décadas processos de ocupação da várzea de forma desordenada e irregular, sobretudo por parte de população de baixa renda que construiu habitações precárias, em áreas que avançam até as margens do rio Tietê e de seus afluentes.

Após toda essa longa história de usos e abusos do rio e suas várzeas, colocaram-se em foco as iniciativas institucionais de preservar o que ainda não tinha sido destruído e, possivelmente, recuperar pelo menos parte do que foi degradado.

Nesse contexto, com objetivo de proteger as várzeas e planícies aluviais, em 1997 foi criada a APA (Área de Proteção Ambiental) Várzea do Rio Tietê, estabelecendo o seu zoneamento ambiental, as diretrizes para uso dos recursos naturais da área e o Conselho Gestor da APA Várzea do Rio Tietê (CG APA VRT).

O objetivo das APAs é o de proteger e conservar os ecossistemas naturais, disciplinar o processo de ocupação, assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, permitindo atividades humanas na medida em que respeitem as normas estabelecidas.

O Conselho Gestor (CG), dirigido pela Fundação Florestal (órgão vinculado à Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo) é composto por representantes da sociedade civil, governos municipais e órgãos estaduais, constituindo um agrupamento heterogêneo com interesses e preocupações muitas vezes divergentes.

Sua função compreende a proposição e acompanhamento de planos, programas, projetos e ações; empreender a cooperação entre órgãos públicos e a sociedade civil; promover de articulação com os municípios, além de se manifestar sobre questões ambientais pertinentes à APA.

O desafio do CG é o de articular os interesses, planos e preocupações incidentes sobre esse território desses três agrupamentos, tarefa complexa, inclusive porque os próprios grupos não apresentam uma homogeneidade entre si.

Cabe, por exemplo, aos municípios, legislar e administrar sobre os assuntos de interesse local, estabelecer diretrizes, princípios norteadores, objetivos, instrumentos e regras relativas à área ambiental e urbanística.

Então, a complexidade de interesses e atuações coloca-se por completo com cada grupo atuando em consonância com seus objetivos e compromissos.

As prefeituras apresentam algum nível de ambiguidade: de um lado elas gostariam de um aparato institucional que pudesse ser efetivo em relação à regulamentação do uso do território. Por outro lado, preocupam-se com as possíveis limitações que essa regulamentação poderia trazer em relação às suas políticas de desenvolvimento urbano e uso do território.

As agências e órgãos do governo estadual apresentam alto grau de independência, relacionadas com as especificidades de sua atuação.

As entidades da sociedade civil posicionam-se invariavelmente com base em sua representação: as ambientalistas jogam sua força de argumentação e atuação sobre a proteção e conservação do meio ambiente, as representativas de moradores manifestam repetidamente suas preocupações com a possibilidade de desapropriação, as representativas de categorias e setores da economia preocupam-se com as possíveis interferências na atividade de seus representados.

Os planos e intervenções desses agentes públicos e privados serão, portanto, objeto de análise neste trabalho, destacando a ação dos diversos níveis político administrativos e o processo de apropriação territorial da área do rio Tietê e de suas planícies de inundação.

O rio, a APA VRT e a intervenção dos entes governamentais e sociais frequentemente surgem referências a respeito do tempo em que o rio Tietê era utilizado para atividades esportivas e de lazer em seu percurso pela Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e particularmente na capital paulista. Mas esses tempos são passados. A dimensão espacial do presente mostra-nos o percurso paulistano do rio efetuado sobretudo através de um canal retificado e isolado por vias de trânsito rápido (em teoria), recentemente ampliadas.

Nas partes não isoladas por equipamentos viários, a ocupação de suas margens é desregrada, muitas vezes constituída por ocupações irregulares que em alguns casos não se limitam à ocupação das áreas de inundação e praticamente adentram ao rio.

Essas situações são extremamente graves na medida em que essas populações estão agora em situação de risco e se tornaram agentes de intensa degradação ambiental.

A correção e/ou amenização dessa situação requer intensos esforços no sentido de que não se estabeleça apenas através de resoluções técnicas de órgãos sapientes, mas que dê voz a esses milhares de pessoas, na verdade vítimas de sua situação econômica e sua precária influência na determinação do rumo das políticas.

A participação da sociedade civil organizada é fundamental, portanto, para pelo menos apontar rumos do ponto de vista de setores da população.

Foi assim, por exemplo, quando a campanha pela despoluição do rio Tietê foi deflagrada em 1993. Encabeçada pela ONG SOS Mata Atlântica, pela rádio Eldorado e pelo “Jornal da

Tarde”, a campanha conseguiu angariar 1,2 milhão de assinaturas exigindo providências urgentes do governo. 1.382.400.000

Atualmente o rio e seus afluentes deixaram de receber cerca de 1,4 bilhões de litros de esgoto por dia. Até 2011, estima-se que já tenham sido feitos investimentos de aproximadamente R\$ 1,6 bilhões no projeto, com previsão de mais 1,1 bilhões até 2015.

“A despoluição do Tietê é um projeto de longo prazo e, para que seus objetivos sejam alcançados, é necessário o empenho de sucessivas gestões de governo e uma cobrança constante da sociedade. *‘Também é preciso fazer um amplo trabalho de conscientização da população’*, salienta Mário Mantovani.” (Borges, 2004).

Nessa direção, a SOS Mata Atlântica implementou um projeto de educação ambiental que perdura até hoje e consiste na mobilização social para executar o monitoramento das águas do rio Tietê ao longo de toda sua extensão.

Claro, a mobilização leva ao conhecimento e espera-se que daí derive maior participação da sociedade civil em relação a essa temática específica. Mas a situação é um pouco mais complexa. Granja (2008) afirma que é *“indispensável participação das municipalidades com território na bacia e da sociedade civil, com gestão descentralizada e participativa, legitimando o processo de decisão sobre a dinâmica da água e solo.”* Como as instituições apresentam dimensões de poder diferenciados, a sociedade civil acaba, muitas vezes, não conseguindo interferir significativamente na agenda governamental, o que gera um desestímulo a essa participação.

A falta de informações é sempre objeto de críticas dos setores da sociedade civil e as críticas destes se dirigem ao pouco espaço de participação. As críticas também são feitas a muitos membros de órgãos de governo que ainda não superaram sua resistência a uma gestão participativa. Muitos destes atores acumulam informações setoriais e dificultam uma efetiva democratização no acesso a dados, revelando uma combinação de corporativismo e possibilidade de uso comercial. Observa-se também a falta de participação da sociedade civil, assim como a fragilidade de muitos atores que têm muita motivação, mas lhes falta lastro institucional.

Em geral, a população aproveita a disponibilidade dos mecanismos de forma contraditória, a partir de uma visão imediatista, mas o aproveitamento é muito limitado, até porque a grande maioria da população não tem conhecimento sobre os mecanismos existentes, e como poderiam ser aproveitados para pressionar o governo. Existem mais possibilidades de participação, mas com a falta de credibilidade e a falta de continuidade administrativa que ainda prevalece, a população perdeu a noção da consistência das políticas e do seu alcance. Embora os mecanismos de participação tenham avançado e se institucionalizado, é preciso que se garanta algum poder de decisão, pois sem isto não há participação de verdade. A população se engaja, mas apenas se tiver uma função. (JACOBI; FRACALANZA, 2005).

Barban (2005), também constatou essa problemática em sua pesquisa quando verificou que grande parte das entidades entrevistadas destacava *“a necessidade de informações e (...) principalmente de ter meios para compreender, conhecer e acompanhar o que se está discutindo”*.

De outro lado, quando se fala de associações de moradores, no geral elas apresentam como reivindicações principais melhorias para o bairro. A questão ambiental, de ocupação do solo e

degradação, normalmente é colocada quase sempre relacionada às suas necessidades básicas, raramente extrapolando para contextos mais gerais.

Ações e atores

Na identificação das ações e resistências lembramos a afirmação de (Granja 2008) de que *“embora as agências governamentais não sejam os únicos atores na política de recursos hídricos, são atores fundamentais que, através de suas instituições, promovem alocação de recursos que envolvem a gestão.”*.

As agências agem. No caso do rio Tiete, o órgão gestor do rio (DAEE) executa uma intervenção profunda denominada “Parque Várzeas do Tietê”, cuja primeira e segunda etapas já estão completamente delimitadas e uma parte inclusive já concluída.

“O Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE é o órgão gestor dos recursos hídricos do Estado de São Paulo, atua de maneira descentralizada executando a Política de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, bem como coordenando o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos, adotando as bacias hidrográficas como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento.”
www.dae.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=29
(05/08/2011).

Com a primeira e segunda fases definidas, entre outros importantes detalhes coloca-se a dimensão do processo de desapropriação e realocação da população que habita nas áreas que serão afetadas pela obra. Em relação a esses aspectos tanto o projeto quanto a documentação que instrui a solicitação de permissão de empréstimo externo para a intervenção não deixam dúvidas, são assertivos.

O documento afirma que

“o estabelecimento dos limites da desapropriação está condicionado ao perímetro da linha d’água (cota máxima a ser atingida pela enchente de projeto) a ser definido por um estudo hidrológico e hidráulico. Entretanto, caso estejam no interior desse perímetro ocupações com significativa densidade e já devidamente consolidadas, serão realizados estudos hidráulicos específicos para veiculação das vazões mediante adequações localizadas da seção do rio, quando possível, preservando-se no mínimo uma faixa de 50 m em cada margem.

Além do perímetro que compreende as áreas necessárias à revitalização da várzea e execução das obras previstas, serão identificadas para efeito de desapropriação aquelas necessárias ao reassentamento de famílias, as quais poderão ser contíguas ou nas proximidades dos locais de remoção.” (PROGRAMA VÁRZEAS DO TIETÊ - SECRETARIA DE SANEAMENTO E ENERGIA - CARTA CONSULTA À COFIEIX - FEVEREIRO / 2009).

Apesar da afirmação de que as áreas para reassentamento seriam ainda identificadas, no atual estágio do projeto elas estão precisamente definidas. Mas não temos menção ao efetivo início das obras e nem de sua comunicação às centenas de famílias que serão removidas. Em todos os fóruns de que participamos, tanto as oficinas e reuniões com setores da sociedade civil, a principal reclamação nem era sobre o fato praticamente certo de sua remoção em alguns casos, mas como, quando e onde seria efetuada a sua realocação.

De outro lado a Secretaria Estadual da Habitação, afirma que sua atuação em relação à construção de moradias não está articulado com as remoções de população a serem efetuadas

pelas obras do DAEE. A Secretaria, através da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional) desenvolve projetos específicos em áreas próximas, mas que não se relacionam com as necessidades de reassentamento de comunidades que serão afetadas pela obra. O representante da secretaria afirmou em entrevista que a secretaria ainda não teve

“o desafio de atuar em outras áreas previstas no zoneamento atual da Várzea, embora exista uma pressão latente por atendimento habitacional da população que ocupa a APA - Área de Proteção Ambiental - Várzea do Rio Tietê. Assim sendo, o setor habitacional do Estado é sensível à importância do futuro zoneamento, o qual deverá conciliar, necessariamente, a ocupação urbana com a proteção ambiental”

Demonstrando evidências de integração deficiente entre os órgãos estaduais, podemos notar que uma obra em execução que prevê a remoção de milhares de famílias se encontra em andamento e a secretaria que deveria cuidar da sua realocação afirma que trabalha em projetos próprios e que “ainda não foi desafiada” a se integrar ao problema. De que é a função de propor o desafio?

Trata-se, na verdade de prioridades de ordem política nas quais a população que será afetada pelas obras não é levada em consideração pois é desalojada, pode ser realocada eventualmente em conjuntos habitacionais distantes ou receber o chamado aluguel social (R\$ 500,00 mensais por 6 meses).

O licenciamento ambiental da obra ficou a cargo da CETESB, tratando-se de uma de suas funções. Apesar de seu representante não ter respondido às nossas indagações podemos identificar seu papel e pelo menos uma de suas estratégias que é o seu processo de descentralização e convênio com os governos municipais.

“A CETESB passou a denominar-se oficialmente “Companhia Ambiental do Estado de São Paulo” e ganhou novas atribuições. Com essas alterações, foi unificada a entrada dos pedidos de licenciamento ambiental e, além disso, a CETESB desencadeou um Programa de Descentralização da Gestão Ambiental, estimulando os municípios paulistas a realizar a gestão ambiental compartilhada com o objetivo de apoiar, fortalecer e estimular a ação do município na gestão ambiental, com ações compartilhadas entre os três níveis de governo.”

Entre os municípios componentes da APA VRT, a página WEB da CETESB informava que já realizam licenciamentos São Paulo, Guarulhos e Itaquaquecetuba e que Mogi das Cruzes e Santana do Parnaíba já haviam assinado convênio e preparavam-se para iniciar o licenciamento” www.cetesb.sp.gov.br/institucional (05/08/2011).

Em outra esfera de atuação, a COORDENADORIA DE BIODIVERSIDADE E RECURSOS NATURAIS (CBRN) afirma que

“o cenário se mostra específico de uma área urbana, que cresceu ao longo de um rio que é cerne de um ecossistema importante, o da várzea. Assim, temos um ambiente extremamente heterogêneo e saturado, onde se torna necessária a intervenção de um ente gestor, que coordene ações de controle e medidas corretivas, a fim de conter danos ambientais maiores e recuperar as áreas ambientalmente degradadas.

Com a intensa e desordenada ocupação antrópica da várzea podemos concluir que existem três problemas-chave que normalmente ocorrem simultaneamente:

Descarte de resíduos sólidos – entulho/ restos de materiais recicláveis não utilizados/lixo orgânico e esgoto doméstico;

Ocupação – edificações; impermeabilização.

Desmatamento e substituição de vegetação nativa por silvicultura de espécies exóticas como *Eucalyptus* sp e *Pinus* sp.

Os dois primeiros danos podem ter diversas fontes geradoras e causas, porém estão intimamente ligados. Normalmente o aterro das áreas alagadas é feito com entulho, o que impede a regeneração da vegetação nativa, modifica a paisagem e causa assoreamento dos cursos d' água, especialmente do Rio Tietê.

O aterramento facilita a ocupação e a construção na várzea, o que consolida o problema, pois as edificações são feitas sem nenhum estudo técnico nem equipamentos urbanos de infraestrutura, além de se tratar de solo hidromórfico, non edificandi. “Desta forma, rapidamente surgem bairros em zonas de risco de inundação.” (Considerações pertinentes à fiscalização e ao monitoramento ambiental, conforme atribuições do Centro Técnico da Região Metropolitana da Grande São Paulo/CBRN/SMA).

Apontamento de problemas que coincide com alguns dos descritos pela Polícia Ambiental quando afirma que um dos principais problemas da APA VRT é o “*depósito de resíduos sólidos, mormente entulhos, usados para aterrar a várzea e possibilitar a impermeabilização e construção de moradias precárias*”. Aponta ainda um procedimento utilizado por caminhões de entulho em trânsito pela APA, dirigindo-se supostamente para aterros regularizados: “*A presença de caminhões carregados com entulho, direcionados a locais de depósito de resíduos regulares, porém impede a atuação por parte da Polícia Militar Ambiental, de infração de entrar em UC com material que possa causar a degradação*”.

As municipalidades e a Sociedade Civil

Os municípios, fazendo parte da gestão tripartite, apresentam uma atividade ligada ao dia a dia na convivência com os diversos problemas apontados anteriormente e desenvolvem programas, muitos deles em convênio com órgãos do governo estadual, como é o caso do programa Córrego Limpo estabelecido entre o Governo de São Paulo e a Prefeitura paulistana. “*No final de 2010 foram concluídos os trabalhos em 96 dos 100 córregos previstos. Mais de mil litros de esgoto por segundo foram encaminhados para tratamento, com melhorias significativas para os rios Tietê e Pinheiros.*” www.corregolimpo.com.br (05/08/2011).

No plano municipal, Suzano, por exemplo, situado entre seus projetos de governo e a ação do governo estadual, identifica incongruências nessa atuação e coloca sua posição em relação a um possível zoneamento.

Afirmam, por exemplo, que “*a grande preocupação está relacionada aos conflitos originários da sobreposição da APA com zonas industriais. Em alguns pontos, a zona de uso predominantemente industrial, situa-se a poucos metros do rio Tietê, inclusive avançando sobre a APP (Área de Proteção Permanente) do rio.*” Destacam que poderia ser pensada a articulação entre a APA da Várzea do Tietê e proposta de criação da APA da bacia do rio Guaió em função dessa nova Unidade de Conservação (caso realmente saia do papel) ser limítrofe à APA Tietê.

Como vemos, tratam-se de considerações relacionadas à adequação das políticas públicas implantadas na área do município, sobretudo por órgãos do governo estadual, que como foi citado anteriormente possuem maior capacidade de intervenção e mobilização de recursos.

Essa tensão em relação às ações e desarticulação das políticas incidentes sobre o território também são explícitas quando se evoca, por exemplo, o “Protocolo em defesa da recuperação da qualidade socioambiental da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê Cabeceiras” lançado em 2009 pelo Subcomitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê Cabeceiras após amplo processo de formulação participativa. Ali estão estruturados os principais focos de direcionamento de políticas, destacando particularmente a promoção da *“sinergia entre os diversos campos do saber e do fazer, devendo ser pensado e executado transversalmente nas esferas políticas, administrativas, econômicas, acadêmicas, técnicas e populares”*, abrangendo os seguintes eixos temáticos: 1) Saneamento ambiental; 2) Controle, prevenção e fiscalização ambiental; 3) Educação Ambiental, desenvolvimento de capacidades humanas e comunicação; 4) Manejo e conservação dos recursos naturais; 5) Agricultura e manejo dos insumos agropecuários; 6) Moradia adequada; 7) Ordenamento Territorial e 8) Sistema de avaliação, monitoramento e gerenciamento de informações integradas.” www.tietecabeceiras.com.br (05/08/2011).

Esse protocolo já estava finalizado no transcorrer de diversas intervenções e permissões ligadas à área da APA e não se percebe uma aproximação efetiva entre os diversos órgãos executores de obras e as agências e conselhos que deveriam ponderar sobre sua execução ou permissão.

Desapontamentos são a tônica, como é o caso da afirmação da representação da CDPEMA (COMISSÃO DE DEFESA E PRESERVAÇÃO DA ESPÉCIE E DO MEIO AMBIENTE) de que

“Enquanto não houver uma mudança de cultura no DAEE, que só pensa em construir, esquecendo que é o responsável pela produção e conservação da água e a CETESB, a devida atenção pelo controle da qualidade. As prefeituras que são as responsáveis pelo parcelamento do solo urbano. Muito pouco poderemos fazer pela preservação da APA TIETÊ.”.

No mesmo tom, a representação da APCMA (Associação Paulista dos Consultores em Meio Ambiente) manifesta sua desilusão relativa ao atual estado das implementações de políticas quando afirma que

“é um absurdo continuarmos desmatando e derrubando a Mata Atlântica, a Serra do Mar, a Serra do Itapety, a Serra da Cantareira. Um absurdo. Cada dia mais governos aprovam condomínios residenciais alocados, sem nenhuma prevenção de sustentação ambiental. Nenhum governante exige contrapartida para nenhum empreendedor imobiliário. Aqui em Mogi estão construindo um condomínio onde morarão 250 mil pessoas na Serra do Itapety, em plena APP, e tudo bem. Ninguém da população reclama, importa ou questiona”

Quando se trata das organizações sindicais, muitas vezes a abordagem de temas ambientais relaciona-se com aspectos específicos ligados à atividade econômica de seus representados, como é o caso, por exemplo, da representação da Fequimfar (em anexo) quando afirma que

“a ocupação destas áreas, principalmente após o aterramento, tem acarretado diversos transtornos às indústrias localizadas no eixo da Rodovia Dutra. Há pelo menos cinco anos, temos sido comunicados do fechamento de algumas destas unidades, em função da impossibilidade de operação pois ficam parte do ano alagadas, com a consequente demissão da mão de obra, anteriormente absorvida pela indústria química. Este fato acabou colocando a Entidade à frente de diversas questões ambientais, e por este motivo hoje, a Coordenação Nacional de Meio Ambiente da Força Sindical, tem sede no Sindicato de Guarulhos, cujo Presidente é o titular frente ao Grupo Gestor”

O interesse específico, plenamente justificável, muitas vezes vem acompanhado de uma preocupação mais ampla em relação à APA, como é o caso, da afirmação ainda pela mesma entidade que sua grande preocupação situa-se na formulação de *“diretrizes que garantam uma ocupação racional, protegendo os recursos hídricos da Bacia e que contemplem a integração com a comunidade localizada no entorno desta bacia.”*

Outra entidade sindical, o Sindicato Rural de Mogi das Cruzes (SRMC) apresentou suas preocupações específicas, mas também teve o cuidado de extrapolar sua análise para um quadro mais amplo, apresentando uma análise da situação onde as considerações ambientais não se coloquem apenas como obstáculos, mas também como ações que poderiam trazer benefícios para as atividades dos próprios representados. Afirmam, por exemplo, que tem claro

“em sua representação dos produtores rurais, a importância de realizar a preservação e recuperação dos recursos naturais de forma harmoniosa. Entretanto as atuais demarcações ou zoneamentos são bastante restritivos e muitas vezes incoerentes com a realidade de nossa região. O uso sustentável deve estar embasado nas peculiaridades destas áreas e suas atividades.”

Aponta como perspectiva de ação a recomendação de que *“as atividades que atualmente estão instaladas nestas áreas devem permanecer e serem as bases dos parâmetros técnicos para instalações futuras. As atividades que realmente comprometem o equilíbrio devem ser trabalhadas para que passem a implantar técnicas de produção e processos que possam minimizar estes impactos.”*

No caso de entidades representantes de moradores de áreas da várzea, como é o caso do Instituto Alana e da ACALeO, tipicamente manifestam interesses em relação às melhorias na comunidade, mas extrapolam essas reivindicações e solicitam abertura para poderem opinar sobre as políticas que serão implantadas. Afirmam, por exemplo, que a *“população que mora na área não dispõe de saneamento básico: esgoto, plano de drenagem das águas das chuvas, pavimentação ecológica por ser área de APA, água encanada da Sabesp, Iluminação nas ruas e uma política de desenvolvimento sustentável que garanta a dignidade dos moradores.”* Reclamam do alijamento em relação às formulações de políticas considerando que deveria haver a *“inserção de uma diretriz que fiscalize a área de APA impedindo grandes construções de interesse imobiliário e a formalização de um documento exigindo que o Estado através da DAEE apresente de fato o limite de desapropriação, uma política de remoção que contemple de forma digna as famílias, a construção da Via Parque e o estudo definitivo da obra em todos os aspectos.”* Posicionam-se ainda sobre a implementação do uso sustentável da área de proteção ambiental com *“uma diretriz que oriente uma política e uma ação prática de educação ambiental em parceria com as Organizações e escolas do entorno, projeto de plantio de árvores, incentivo de criação de jardins para cada morador, pavimentação ecológica das ruas e sistema de canalização de esgoto, água potável e drenagem das águas das chuvas.”*

Como pudemos perceber, a visão que se apresenta da situação é extremamente diferenciada dependendo dos parâmetros de análise que se utilizem. A legislação atual possibilita um processo amplo e aberto de discussão e implementação de políticas que ainda não foi explorado e utilizado com eficácia. Mas trata-se de um arranjo institucional que ainda dá os primeiros passos e em função disso quero finalizar esta explanação a respeito de agentes e ações repetindo uma citação que fizemos no início do texto afirmando que é *“necessária uma maior conciliação entre a implantação de práticas descentralizadas e uma engenharia*

institucional que seja capaz de agregar participação com heterogeneidade e formas ativas de representatividade (JACOBI; BARBI, 2007).

Mas para terminar sem repetições é melhor dar a palavra para um representante da sociedade civil (ICATI - Instituto Cultural e Ambiental Alto Tietê) afirmando que as políticas em discussão nortearão *“as ações a serem realizadas nas várzeas, e auxiliará a comunidade local, instituições privadas e públicas para um uso sustentável mais adequado das Várzeas do Rio Tietê, pois fornecendo uma sistematização de conhecimentos, delimitando ações e zonas de uso através de um instrumento legal, nos possibilitará a elaboração e produção mais detalhada para projetos de conscientização e proteção ambiental que proporcionem resultados mais eficazes. Consideramos que nossas ações poderão ser mais efetivas na preservação e diminuição da degradação ambiental, bem como este plano de manejo subsidiará o trabalho em rede das instituições ambientalistas locais para lutar e promover resultados de diminuição da degradação ambiental, através proposições a projetos que promovam a preservação destas áreas.”*

Os diferentes graus e níveis de interação e envolvimento com o território da APA

Como foi possível perceber, a intervenção no âmbito da APA é efetuada por diversos atores que desempenham diferentes papéis relativos à sua inserção sócio-política e sua vinculação institucional. É importante, nesse sentido, estabelecer minimamente esses posicionamentos, começando pelo nível hierárquico político mais abrangente, o do Governo do Estado e da secretaria responsável pela dimensão ambiental.

A Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo coordena a Política Estadual de Meio Ambiente, além de “analisar e acompanhar as políticas públicas setoriais que tenham impacto ao meio ambiente, bem como articular e coordenar os planos e ações relacionados à área ambiental.” As questões ambientais estão “presentes em diferentes órgãos e esferas públicas do Estado de São Paulo, que trabalham de maneira integrada com a SMA. Para isto, departamentos, coordenadorias e Fundações atuam vinculadas à SMA para exercer as atividades competentes à pasta.”

Nesse contexto, a Fundação Florestal tem a função de apoiar, promover e executar “ações integradas voltadas para a conservação ambiental, a proteção da biodiversidade, o desenvolvimento sustentável, a recuperação de áreas degradadas e o reflorestamento de locais ambientalmente vulneráveis, realizando parcerias com órgãos governamentais e instituições da sociedade civil.”

A legislação estadual de São Paulo atribuiu a responsabilidade da gestão das áreas de proteção ambiental estaduais para a Fundação Florestal, entre as quais se coloca a APA VRT. A composição do Conselho Gestor foi definida pela legislação de regulamentação da APA em 1998. Ela “atenderá ao princípio da participação paritária do Estado, dos Municípios e da sociedade civil, na proporção de 1/3 (um terço) dos votos para cada qual destes, independentemente do número de representantes que tenham.” Entretanto, em decreto estadual de 2003, o Governo Estadual define que “a representação dos entes públicos e da sociedade civil no Conselho Gestor será paritária.”

A sociedade civil e as prefeituras reclamam repetidamente que a intervenção dos diferentes entes públicos deva ser feita de forma coordenada e nesse caso se referem sobretudo às

intervenções de órgãos do governo estadual, enquanto estes reclamam de determinadas ações das prefeituras que desrespeitariam as ordenações vigentes.

Podemos apontar alguns pontos característicos que indicam um perfil de atuação dessas entidades com a finalidade de identificar procedimentos para a promoção de uma participação mais efetiva.

A participação da sociedade civil é muito restrita: com exceção de algumas representações sindicais patronais ou de categorias profissionais, os demais segmentos, tais como associações de moradores, associações culturais, ambientais, religiosas, filantrópicas, educacionais, etc., mesmo localizadas em áreas próximas à várzea do rio Tietê, não se envolvem e na maior parte das vezes não estão informadas da possibilidade de participação. Quando foram informados, não manifestaram interesse ou adesão.

As prefeituras apresentaram um envolvimento diferenciado: enquanto algumas não se mobilizam (Itaquaquecetuba e Carapicuíba, por exemplo), outras apresentaram um envolvimento ativo (Guarulhos, São Paulo, Mogi das Cruzes, por exemplo). As representações de órgãos estaduais, também apresentaram essa característica.

Nos processos participativos, tanto as entidades sindicais, assim como a grande parte das prefeituras tem sempre se manifestado com muita preocupação voltada para seus interesses específicos. De maneira geral, apresentaram uma visão mais ampla, sobretudo os entes públicos e privados que não tinham interesses específicos em relação aos diversos aspectos análise e decisão sobre a ocupação e uso das áreas adjacentes ao rio e sua planície de inundação.

Existe um profundo desbalanceamento em relação à participação da sociedade civil Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental da Várzea do rio Tiete (CG VRT) com participação efetiva sobretudo de prefeituras e órgãos estaduais que juntos representam ampla maioria e são decisivos nas deliberações. É fundamental que se estabeleça uma ação com a finalidade de ampliar essa representação e possivelmente repensar essa proporcionalidade no CG VRT, com ampla maioria de representantes governamentais.

As diversas posições quanto ao interesse no território estão cristalizadas na tipologia da entidade interveniente. Em todos os contatos que estabelecemos com as entidades governamentais e da sociedade civil nenhuma delas desvinculou-se de seus princípios doutrinários. Refiro-me ao fato das posições estarem bem marcadas: as entidades da sociedade civil posicionam-se invariavelmente com base em sua representação: as ambientalistas jogam sua força de argumentação e atuação sobre a proteção e conservação do meio ambiente, as representativas de moradores manifestam repetidamente suas preocupações com a possibilidade de desapropriação, as representativas de categorias e setores da economia preocupam-se com as possíveis interferências na atividade de seus representados. A rigor, ninguém saiu de seu papel.

Notamos certa ambigüidade das prefeituras: de um lado elas gostariam de um instrumento efetivo que pudesse ser efetivo em relação à fiscalização do uso do território. Por outro lado, preocupam-se com possíveis limitações que a regulamentação do uso dos territórios da APA VRT pode trazer em relação às suas políticas de desenvolvimento urbano e uso do território.

As agências e órgãos do governo estadual apresentam alto grau de independência relacionadas com as especificidades de sua atuação.

Em resumo, o quadro de interesses e formas de atuação poderia ser resumido conforme segue:

TIPOLOGIA DOS ENTES PÚBLICOS E PRIVADOS	ATUAÇÃO
Governo Estadual e SMA	Formulação e execução da política estadual de meio ambiente
Fundação Florestal	Gestão da APA e coordenação do Conselho Gestor. Compromisso com a política estadual de Meio Ambiente.
Órgãos estaduais	Execução da política estadual em suas áreas de atuação (muitas vezes conflitante com a preservação ambiental).
Prefeituras municipais	Preocupação com a limitação de sua autonomia para as decisões sobre o uso do solo, reivindicação de maior integração na execução de ações por parte dos órgãos do governo estadual no território do município e, por outro lado, interessados em medidas claras de disciplinamento desse uso
Representações profissionais e órgãos de classe	Defesa dos interesses de classe e preocupação com medidas que coloquem limitações às atividades econômicas de seus representados
Associações de Moradores	Reivindicações de melhoria das condições de moradia e preocupação com a possibilidade de desapropriações.
Entidades ambientalistas	Prioridade na colocação das questões ambientais como elementos decisivos nas ações e deliberações que afetem a APA
Universidades e órgãos de pesquisa	Fomento da pesquisa básica e aplicada como forma de contribuição para a gestão da APA

Em função de não termos identificado nenhum ente público ou privado que tenha se destacado e ampliado seu espectro de atuação para além de seus interesses específicos, não temos atores que podem ser considerados como formadores de opinião para além de sua esfera específica de atuação. No máximo pode haver influência entre as entidades do mesmo perfil doutrinário, influência limitada aos debates internos e que não tem se colocado para além das atividades do Conselho Gestor e muito menos no sentido da ampliação da participação de outras entidades.

Bibliografia

- AMARAL, A. M. P.; ANTONIAZZI, L. (2005). Agricultura: Cenário econômico, relação de troca de produtos e insumos e consumo de água. IEA, APTA. Informe de trabalho Negowat Brasil Nº 16.
- BARBAN, V. (2005) Atores Sociais e conflitos em torno da gestão e uso da água e do solo nas Bacias Hidrográficas Guarapiranga e Tietê - Cabeceiras, São Paulo, Instituto Polis.
- BORGES, M. L. (org.). (2004) Observando o Tietê - São Paulo - SP, Fundação SOS Mata Atlântica, Núcleo União Pró-Tietê.
- CARVALHO, Y. M. C.; e FRANCA, T. J. F. (2005). A preservação dos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo e a multifuncionalidade. IEA, APTA. Informe de trabalho Negowat Brasil Nº 17.
- CEZAR, K. G. et al. Arena Complexa X Atores Definidos: Análise e identificação dos atores sociais nas unidades de conservação (2010). V Encontro Nacional da ANPPAS, Florianópolis.

Disponível em: www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT5-145-709-20100816103407.pdf
Acesso em 09/2011.

COZZOLINO, L. F; IRVING, M. A. (2006). Avaliação de gestão participativa em unidades de conservação: uma análise a partir da ótica da governança. Seminário sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social, Rio de Janeiro: Instituto de Psicologia da UFRJ.

ESTEVES, A. O. Avaliação ambiental estratégica e o plano de manejo das áreas de proteção ambiental (APAs). Dissertação de mestrado - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2010. Disponível em www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-09112010-134449/en.php. Acesso em 09/2011.

FUNDAÇÃO FLORESTAL. APAs - área de proteção ambiental – Conceito. Disponível em www.fflorestal.sp.gov.br/apasConceito.php. Acesso em 11/2011.

GRANJA, S. I. B. (2008) Negociação na governança da água: inovações na construção de consensos em Comitês de Bacia Hidrográfica. São Paulo, Procam-USP, Tese (Doutorado)

IRVING, M. A. (2010). Áreas Protegidas e Inclusão Social: uma equação possível em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil? Sinais Sociais, v. 4, p. 122-147.

JACOBI, P. R. (2002). Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. Ciência & saúde coletiva, São Paulo, v. 7, n. 3.

JACOBI, P. R. e FRACALANZA, A. P. (2005). Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 11-12, p. 41-49, jan./dez. Editora UFPR.

JACOBI, P. R.; BARBI, F. (2007). Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. Rev. Katálisis, Florianópolis, v. 10, n. 2.

JACOBI, P. R.; MONTEIRO, F. (2005). Análise dos atores e redes sociais nos subcomitê de Bacia Hidrográfica de Cotia - Guarapiranga e Tietê - Cabeceiras. PROCAM, USP. Informe de trabalho Negowat Brasil Nº 12.

NEDER, R. T. (2000) Avaliação da Capacidade Governativa de Comitê de Bacia Hidrográfica Metropolitana. São Paulo: FAPESP.

PRETTE, M. E. (2000) Apropriação de Recursos Hídricos e Conflitos Sociais: A Gestão das áreas de proteção aos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo. FFLCH-USP. Tese (Doutorado)

QUEIROZ, F. A.; SILVA, L. J. M. (2004). O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e a Participação Popular. A Lei n.º9985/2000. In: 8º Congresso Brasileiro de Advocacia Pública: instrumentos de proteção do meio ambiente e do erário, Foz do Iguaçu, Paraná.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DE SÃO PAULO. Roteiro metodológico para implementação da gestão integrada das áreas de proteção ambiental. Parte I. Disponível em [www.ambiente.sp.gov.br/apas/cd/Roteiro Metodologico.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/apas/cd/Roteiro%20Metodologico.pdf). Acesso em 11/2011.

SIQUEIRA, L. C (2008). Política ambiental para quem? Ambiente & Sociedade., Campinas, v. 11, n. 2.

TEIXEIRA, S. M (2007). Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. Rev. Katálisis, Florianópolis, v. 10, n. 2.

