

ANÁLISE DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APAs) COMO INSTRUMENTO PARA MANUTENÇÃO DA QUALIDADE DOS RECURSOS HÍDRICOS: O CASO DA APA CORUMBATAÍ - SP.

Scheila Regina Alvarenga¹ e Marcelo Pereira de Souza²

1 - INTRODUÇÃO

De forma geral, entende-se por desenvolvimento sustentável (DS) a proposta de um novo estilo de "desenvolvimento que satisfaça as necessidades das presentes gerações sem comprometer a capacidade das futuras gerações em satisfazer suas próprias necessidades," de acordo com sua definição mais aceita, dada pelo Relatório Brundtland/WCED em 1987.

Para Upreti (1994), este desenvolvimento deve ser ambientalmente não impactante, ou seja, o desenvolvimento sustentável deve ser entendido como desenvolvimento social baseado na sustentabilidade ambiental.

Esta afirmação evidencia a relação das APAs com os princípios da sustentabilidade, o que é explicitado pela Lei Federal nº6.902/81, a qual, embora anterior a difusão do conceito de DS, aponta para seus princípios ao afirmar que cabe a esta UC "assegurar o bem estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais".

Cabe notar que a década de 70 marca no Brasil o início dos esforços por parte do Estado de traçar diretrizes para uma Política Ambiental Nacional, sendo que até então aquilo que se referia ao meio ambiente era tratado em legislação esparsa, sem a adequada unidade.

Esta posição adotada por parte do Estado foi conseqüência de pressões internacionais, principalmente devido ao crescente processo de mobilização destas sociedades ligado a tomada de consciência da necessidade de equacionar e buscar soluções para problemas ambientais globais, que resultou na grande Conferência de Estocolmo, em 1972, considerada um marco na história das conquistas ambientais.

No entanto, as APAs se apresentam como um complexo e pouco estudado instrumento ligado ao alcance dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente o qual vem sendo largamente utilizado pelo Estado tanto nas esferas de governo federal como estadual e municipal. As APAs vem sendo criadas de maneira muito diferenciada, tanto no referente aos procedimentos como aos seus objetivos, sem contar com um corpo bem estruturado de critérios comuns o que, aliado a diversos outros fatores, leva a uma dificuldade de reconhecimento por parte da sociedade daquilo a que se propõe.

Este tipo de Unidade de Conservação foi instituído em nível federal pela Lei nº 6.902 de 27/04/81, que dispõe também sobre a criação de Estações Ecológicas e dá outras providências. Em nível internacional, semelhantes a esta Unidade de Conservação, existem, entre outras, os Parques Naturais em Portugal e França, os Parques Nacionais Ingleses e Franceses e as Reservas de Biosfera Mundiais - REBIOS.

A resolução CONAMA nº 10, que estabelece normas, critérios e padrões nacionais para criação e controle das APAs traz a seguinte definição destas áreas: "são Unidades de Conservação destinadas a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais ali existentes, visando a melhoria da qualidade de vida da população local, também objetivando a proteção de ecossistemas regionais".

Em seu art. 3º, tal resolução explicita que "qualquer que seja a situação dominial de uma área, a mesma poderá fazer parte de uma APA".

Tais áreas ganharam caráter de instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente pela Lei Federal nº 6.938 de 31/08/81, no uso do qual o Estado, através de dispositivos legais vem instituindo estas Unidades de Conservação e buscando obter a concretização dos objetivos destas, quais sejam, basicamente, condicionar o uso dos recursos de determinados espaços representativos do ponto de vista ambiental considerados passíveis de conservação sem inviabilizar o uso econômico destas porções territoriais, as quais podem ser tanto de domínio público quanto privado, respeitados nestas últimas os princípios constitucionais que regem o direito de propriedade.

Cabe observar que as APAs diferenciam-se das demais unidades de conservação por tratarem-se de espaços heterogêneos tanto em nível dominial como em nível de ocupação urbana e rural bem como de comprometimento dos atributos a serem conservados. Sua efetivação exige um amplo conjunto de procedimentos por parte do Estado e da sociedade que permita sua gestão de forma a promover o

¹ (1) Geógrafa, mestre em Ciências da Engenharia Ambiental pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (EESC/USP).

² Professor Doutor do Departamento de Hidráulica e Saneamento da EESC/USP.

desenvolvimento procurando reverter os processos de degradação decorrentes da atuação antrópica não planejada.

2 - A UNIDADE DE CONSERVAÇÃO APA E O DIREITO DE PROPRIEDADE

Dentre as disposições da legislação pertinente as APAs - Lei Federal nº 6902, Lei Federal nº 6938 e suas regulamentações e Resoluções CONAMA nº 10 e nº 13 - merece maior atenção o artigo 2º da Resolução CONAMA nº 10/88, o qual atrela às APAs a aplicação de um outro instrumento definido pela Lei Federal nº 6.938, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)², transformando-o em prática intrínseca a esta categoria de UC.

De acordo com o artigo 2º da Resolução CONAMA nº 10, o ZEE proposto para as APAs deverá contar, obrigatoriamente, com Zonas de Vida Silvestre (ZVS) nas quais será regulado ou proibido o uso dos sistemas naturais, sendo estas formadas por possíveis Zonas de Preservação da Vida Silvestre - nas quais serão proibidas as atividades que importem na alteração antrópica da biota - e Zonas de Conservação da Vida Silvestre, nas quais poderá ser admitido o uso moderado e auto-sustentado da biota, regulado de modo a assegurar a manutenção dos ecossistemas naturais. Este ZEE deverá contar ainda, quando cabível, com Zonas de Uso Agropecuário nas quais serão proibidos ou regulados os usos e práticas capazes de causar sensível degradação ao meio ambiente. Ainda referindo-se ao ZEE, a Resolução CONAMA nº 10 coloca que Reservas Ecológicas públicas ou privadas e outras áreas com proteção legal equivalente deverão compor as Zonas de Preservação da Vida Silvestre. Sobre este ponto a mesma estabelece duas regras distintas, pois em parágrafo anterior coloca que se houver decretada na APA outra unidade de conservação ou manejo, ou ainda outras situações especiais de proteção ambiental sob responsabilidade do Poder Público, as mesmas serão consideradas como Zonas de Usos Especiais.

Com base em Meirelles (1991), pode-se afirmar não ser possível ao Estado exigir a proteção integral de determinado espaço privado sem que haja a indenização do particular, a não ser em situações respaldadas por lei - o que configura-se em regime de servidão administrativa - como ocorre nas áreas que tenham recebido diploma de tombamento, não sendo o caso das APAs.

Retomando a análise da legislação, tem-se que a Resolução CONAMA nº 10/88 determina que nas Zonas de Preservação de Vida Silvestre a serem obrigatoriamente estabelecidas nas APAs serão proibidas, como mencionado, atividades que importem na alteração antrópica na biota, incorrendo, assim, em situação passível de desapropriação por inviabilizar a utilização de determinado espaço. Gouvêa (1993) coloca que as Zonas de Vida Silvestre são previstas em quase todas as APAs, não contando, entretanto, com nenhum disciplinamento legal.

A definição do zoneamento - e portanto das áreas de proteção integral - bem como de todos os demais aspectos ligados a efetivação de uma APA são, via de regra, definidos por legislação complementar ao instrumento de criação, a qual, idealmente, deve ser elaborada de forma participativa buscando consenso e legitimidade junto a sociedade envolvida.

3 - APAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

O estado de São Paulo contava, até 1992, com dezenove APAs, sendo três federais e dezesseis estaduais. Não há dados sobre o número de APAs criadas no estado por iniciativas municipais embora saiba-se que este número é crescente dada a facilidade e baixo custo com que esta UC pode ser espacializada por contornar, a princípio, a questão da desapropriação.

Em sua maior parte, as APAs não foram estabelecidas a partir de reivindicações locais ou contaram com o aval das populações envolvidas, tendo sido definidas, inclusive no que tange aos perímetros, de forma tecnocrática e impositiva, desconsiderando a existência ou não de identidade espacial, sendo este principalmente o caso das APAs regionais, como é o caso da APA Corumbataí.

A implantação de cada APA estadual necessita, devido as características de seus dispositivos legais de criação, passar pelo chamado processo de Regulamentação, ou seja pela definição, no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente (SMA) e do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) - esferas responsáveis pela condução da implantação das APAs no estado - de novo instrumento legal normativo que virá a definir o ZEE exigido bem como todo o necessário processo de gestão ambiental que buscará efetivar cada APA. Tal instrumento deverá, ainda, ser aprovado junto ao executivo estadual.

² Segundo Schubart (1992) o ZEE tem como objetivo delimitar zonas homogêneas quanto a características ecológicas, potencialidades econômicas e restrições ambientais por intermédio da análise integrada dos sistemas ambientais de um determinado território.

Dadas as diferenças entre as APAs, que ocorrem também em nível do envolvimento - quase sempre limitado - das populações afetadas; e as diferenças também entre a percepção e procedimentos metodológicos adotados internamente a Secretaria por parte das equipes técnicas responsáveis pela implantação de cada APA - as quais sofrem sérios problemas de descontinuidade de função, verbas e pessoal - levam os processos de Regulamentação a tomar formas exclusivas em cada caso, o que se reflete no sistema de gestão das unidades e no zoneamento proposto.

Poucas APAs no estado contam com seus processos de Regulamentação já concluídos, sendo estas apenas as APAs Várzea do Tietê e Parque do Carmo, ambas na área metropolitana da Capital.

O caráter geral da legislação básica federal pertinente e também dos instrumentos de criação das APAs estaduais não permitem maiores intervenções por parte do estado visando controlar o uso e ocupação dos espaços a serem protegidos, pois esta ação é limitada pelo direito de propriedade. Até que ocorra o processo de Regulamentação - premissa básica porém não única ou suficiente para o alcance dos objetivos das APAs - tais áreas contam com o respaldo da legislação ambiental, cuja aplicação efetiva por si só, frente ao que se propõem muitas das APAs estaduais, seria capaz de promover grande parte da proteção ambiental exigida põe estes espaços.

4 - A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A tentativa de restringir o pleno direito de uso da propriedade privada mesmo que com o objetivo maior de garantir condições de uso dos recursos para as atuais e futuras gerações encontra grande resistência nas áreas em que predomina a lógica capitalista de apropriação do espaço, sendo o aumento destas diretamente proporcional ao desconhecimento daquilo a que se propõem as medidas adotadas, desconhecimento este fundamentalmente ligado ao não envolvimento das parcelas da sociedade atingidas.

Como bem observa Dowbor (1995), a descentralização das decisões sobre os espaços de vida dos indivíduos não dispensa a necessidade dos níveis superiores de regulamentação, articulação e instrumentalização, cabendo aos níveis decisórios e operacionais descentralizados, além de tomar iniciativas e implementá-las, potencializar as ações de nível mais amplo através da complementaridade.

A descentralização democrática pressupõe a participação. No estado de São Paulo a adoção de um processo de gestão dos recursos hídricos segundo estes moldes vem sendo buscado pela implantação da Lei Estadual nº 7663/91, a qual estabelece como canais de participação social - a serem ainda consolidados - os Comitês de Bacias Hidrográficas que se reportam ao CRH (Conselho Estadual de Recursos hídricos) e ao CONSEMA.

Deve-se destacar que os canais de participação social exigem uma composição o mais ampla e paritária possível, buscando-se evitar, assim, que nestas esferas realizem-se manobras que venham a privilegiar parcelas melhor articuladas da sociedade civil em detrimento dos interesses comuns a toda a coletividade.

No Brasil, dada a tradição legalista, que tem como característica a imposição de regras à sociedade definidas de forma centralizada dentro dos órgãos responsáveis por conjuntos de técnicos - certamente muitas vezes imbuídos das melhores intenções - baseadas em estudos e levantamentos de caráter tecnicista-científico; a definição de procedimentos e a busca pela melhor forma de proceder a gestão dos espaços protegidos deixa a participação social relegada apenas ratificar as decisões já delineadas.

5 - ESTUDO DE CASO: A APA CORUMBATAÍ

O Decreto Estadual nº 20.960 de 08/06/1983 declara como Área de Proteção ambiental espaços situados em diversos municípios do estado de São Paulo, criando três APAs com perímetros distintos através de um mesmo instrumento: APA Corumbataí, Botucatu e Tejuapá.

Os limites destas APAs - definidos pelos anexos do Decreto - acompanham, de certo modo, as áreas de ocorrência das *Cuestas Basálticas* - bordas erodidas do Planalto Sedimentar Arenito-basático, meridional ou ainda Ocidental Paulista - incorporando também faixas iniciais deste planalto e da chamada *Depressão Periférica*, área de contato entre terrenos sedimentares e cristalinos, que apresenta relevos residuais característicos conhecidos como *Morros Testemunhos*, os quais mostram-se associados às cuestas.

O Decreto nº 20.960 coloca, como atributos a serem protegidos pelas APAs criadas:

- Elementos significativos da fauna e flora locais;
- As cuestas basálticas em seu conjunto paisagístico.

As disposições do artigo 2º e anexos colocam como objeto de preservação integral destas APAs os remanescentes de fauna e flora presentes nas áreas, sendo estas consideradas, no caso da APA Corumbataí, preferencialmente as ocorrências de cerrados e várzeas.

Devido a estudos realizados pela Companhia de Saneamento Ambiental de São Paulo (CETESB), passa-se, a partir de 1984, a assumir como atributos a serem protegidos pela APA Corumbataí através de disposições em instrumento legal regulamentar também:

- Áreas de recarga dos sistemas aquíferos presentes no perímetro;
- Recursos hídricos superficiais, dado o grande número de nascentes existentes na APA.

Mesmo assim, entre 1986 e 1989 não ocorreram maiores esforços de ação no referente a implantação da APA Corumbataí.

Em 1987 o Decreto Estadual nº 26.882 cria as APAs Piracicaba - Juqueri Mirim Áreas I e II - o qual foi posteriormente reiterado pela Lei estadual nº 7.438 de 16/07/91 - com o objetivo de proteger mananciais para abastecimento público de diversos municípios além de visar a preservação dos recursos hídricos do sistema Cantareira para abastecimento da grande São Paulo (São Paulo, 1994).

Deve ser observado que a Área I da APA Piracicaba - Juqueri Mirim sobrepõe-se parcialmente ao perímetro da APA Corumbataí (figura 1). Dada esta sobreposição de áreas, os processos de regulamentação de ambas passam a ser tratados de maneira conjunta.

Entre 1989 e 1990 a SMA contrata uma empresa de consultoria ambiental - ENGEA - visando a regulamentação da APA Corumbataí. Esta empresa realizou extensa avaliação informativa sobre esta APA resultando em diversos relatórios, em uma proposta de zoneamento - bastante divulgada - e em uma minuta de Decreto de regulamentação o qual, a partir de avaliação por parte da equipe técnica da SMA, não foi encaminhado ao CONSEMA. Os trabalhos da ENGEA na região foram pouco expressivos do ponto de vista da promoção da participação, limitando-se a aplicação de questionários e reuniões setoriais consultivas pouco abrangentes, como verificou-se através de visitas à campo.

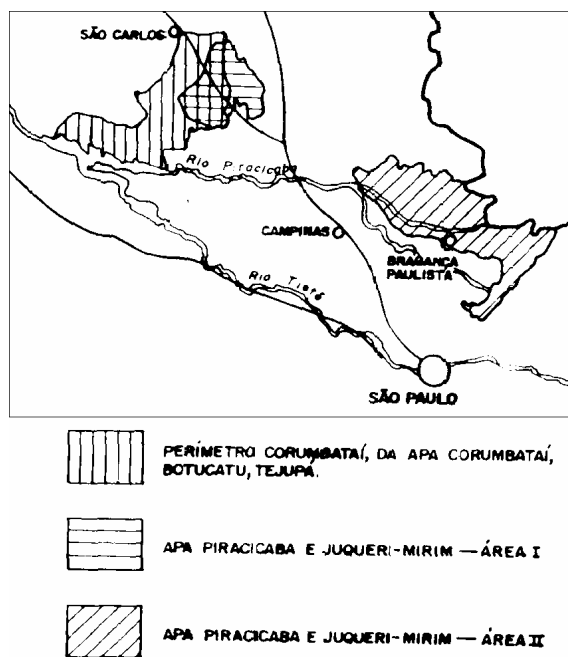


Figura 1 - Localização das APAs de Corumbataí e Piracicaba.

Entre 1990 e 1994, a SMA elabora, exclusivamente no âmbito da Secretaria, novo plano de trabalho para a regulamentação da APA em questão contendo nova proposta de zoneamento ambiental.

As disposições deste plano de trabalho foram apenas parcialmente aprovadas pelo CONSEMA, o qual cria, com base nas disposições do referido plano, uma Comissão Especial deste Conselho para o acompanhamento do processo de regulamentação da APA de estudo. Esta Comissão Especial do CONSEMA, atualmente existente, apresenta grande autonomia para reavaliar todos os aspectos relativos a efetivação da APA Corumbataí - como zoneamento, necessidade de alteração perimétrica, gestão - bem como promover discussões regionais previstas no processo participativo proposto pelo plano visando a definição de todo o processo de gestão exigido pelas APAs.

5.1 - Caracterização geral

A APA perímetro Corumbataí inclui terras de quatorze municípios da região nordeste do estado de São Paulo: São Carlos, Analândia, Brotas, Itirapina, Corumbataí, Ipeúna, Rio Claro, Dois Córregos, Torrinha, Mineiros do Tietê, Barra Bonita, Santa Maria da Serra, São Pedro e São Manuel, ao qual pertence a Ilha do Cerrito, incluída no perímetro desta APA. São Paulo (1995b) comenta que, quando da instituição desta APA, havia o entendimento de a mesma deveria apresentar características fundamentalmente rurais destinando-se à proteção dos atributos relacionados, o que levou a exclusão da maior parte das sedes urbanas dos municípios envolvidos.

A área de inserção da APA de estudo é marcada por uma ocupação essencialmente rural, predominando como atividades econômicas os cultivos de cana-de-açúcar e citrus, a pecuária extensiva, reflorestamentos com pinus e eucalipto e atividades mineradoras de areia, arenito e argila. O baixo retorno econômico destas atividades para os municípios leva a carências em infra-estrutura de saneamento, tratamento de esgoto, disposição de lixo doméstico, etc.

A maior parte dos municípios inseridos na APA apresentam economia pouco dinâmica, predominando o emprego da população economicamente ativa em atividades do setor primário, com exceção de São Carlos, Rio Claro e Barra Bonita, municípios de maior porte que contam com estruturas industriais mais desenvolvidas.

Relativamente a estrutura fundiária, a região apresenta uma ocupação bastante heterogênea, marcada pela ocorrência de pequenas propriedades com a adoção de práticas de cultivo e criação de animais tradicionais ao lado de grandes, produtivos e bem equipados estabelecimentos. Esta configuração exige, para a elaboração de medidas de controle sobre o uso e ocupação do solo exigidas, um zoneamento bastante detalhado a fim de buscar onerar o menos possível pequenos produtores sediados em áreas mais frágeis.

A APA Corumbataí é marcada pela ocorrência de áreas de afloramento das formações geológicas Botucatu e Pirambóia, as quais funcionam como sistema aquífero único, eleito atributo de proteção da APA de estudo. Contudo, outros dois sistemas aquíferos estão presentes: o sistema Bauru e o Sistema Serra Geral.

A proteção deste atributo relaciona-se a um rigoroso controle do uso e ocupação do solo nas áreas de afloramento - recarga - bem como a fiscalização e controle dos pontos de captação, a fim de evitar-se a poluição direta dos recursos hídricos subterrâneos

A área de inserção da APA apresenta grande potencial turístico dada a ocorrência de formas de relevo conhecidas como *cuestas*, marcadas por aspecto escarpado bastante declivoso em sua face oriental (*front*), descendo - aproximadamente com a mesma inclinação dos depósitos sedimentares da bacia do Paraná - de forma lenta e marcada por um relevo colinoso em direção ao interior do estado. Os relevos residuais de formas tabulares ou arredondadas associados - morros testemunhos - originam conjuntos paisagísticos de grande beleza cênica, marcado pela ocorrência de cachoeiras e cavernas.

Os solos predominantes na APA apresentam baixa fertilidade e textura arenosa - latossolo Vermelho Amarelo e Podzólico Vermelho Amarelo - o que leva a região a apresentar elevada propensão à processos erosivos, fator agravado pelo predomínio de práticas agrícolas não adequadas - ausência de curvas de nível, cultivos não apropriados, queimadas, mecanização excessiva. Os solos podzólicos, dentre os tipos de solos apresentados, mostra-se com mais acentuada suscetibilidade à processos erosivos.

Verifica-se na APA grande ocorrência de areias quartzosas - as quais apresentam-se relacionadas ao embasamento Botucatu-Pirambóia, apresentando alta suscetibilidade à erosão. Por sua vez, os solos hidromórficos estão presentes em toda APA, associados às várzeas, sem, entretanto, contar com grande expressão. Sua consideração justifica-se por permitir intensa percolação e apresentar alta erodibilidade.

Relativamente aos recursos hídricos superficiais, a APA apresenta-se inserida parcialmente em duas bacias hidrográficas do estado: Bacias do rio Piracicaba e Rio Tietê.

Os corpos hídricos da APA não se apresentam intensamente degradados, embora problemas como despejo de esgotos *in natura*, possível contaminação por lixões, resíduos de pesticidas e fertilizantes, bem como assoreamentos sejam verificáveis. Há grande comprometimento das matas ciliares em toda a rede hidrográfica da APA.

Os rios da bacia do Corumbataí - afluente do Piracicaba - encontram-se atualmente em fase de reenquadramento quanto as classes de uso preponderantes, em função da compatibilização com as disposições da resolução CONAMA nº 20, de 18/06/86. A observação das propostas efetuadas pelo Plano Estadual dos Recursos Hídricos relativas a bacia do Corumbataí é ponto imprescindível para a promoção da integração interinstitucional buscada pela APA.

Relativamente aos remanescentes da biota, atributo de proteção desta APA, a mesma apresenta caráter fragmentado e pouco expressivo da cobertura vegetal natural. Os processos econômicos presentes na APA, tanto agrícolas como mineradores, imobiliários e industriais, vêm minimizando continuamente estas áreas remanescentes, exigindo medidas efetivas de controle e recuperação. Idealmente do ponto de vista da ecologia teórica, como forma de potencializar a manutenção das espécies endógenas de fauna e flora bem como fomentar a estabilidade ecológica e o desenvolvimento de ecossistemas remanescentes existentes na APA - vegetação de encosta, matas ciliares e remanescentes de vegetação de cerrado, bem como matas secundárias em fase de recomposição - estas áreas devem assumir aspecto menos insular possível através, por exemplo, da interligação, por meio de corredores, entre ecossistemas semelhantes e definição das dimensões requeridas pelas diferentes manchas para a manutenção da estabilidade.

É evidente que o trato desta questão exige estudos específicos e aprofundados para a definição das melhores opções e - aspecto fundamental - a incorporação destes resultados no processo de zoneamento ambiental, de modo a orientar a determinação das zonas de maior restrição ao uso e de preservação integral.

5.2 - Resultados e Discussões

Visando avaliar em campo a eficácia da APA, optou-se pela investigação sobre os níveis de conhecimento apresentados pela sociedade envolvida, foram realizadas diversas visitas as sedes urbanas e áreas rurais da APA para aplicação de questionários a produtores rurais e representantes ou membros ligados a administrações municipais.

Estas visitas permitiram a constatação da inexistência de medidas de proteção aos atributos eleitos pelo Decreto de criação, não havendo em seu perímetro diferenciação das práticas produtivas em função da conservação ambiental, em especial dos recursos hídricos, que não têm nenhum tipo de reenquadramento ou classificação que considere sua inserção em uma APA.

As respostas aos questionários aplicados junto ao setor rural evidenciaram um profundo desconhecimento da própria existência desta UC na região. Esta constatação reforça as informações obtidas junto a SMA-SP de que até o momento todas as iniciativas de regulamentação desta APA não apresentaram cunho participativo, ficando as discussões das diversas propostas já elaboradas restritas ao conhecimento apenas por parte de uma pequena parcela da sociedade, ligada a representação dos interesses dos produtores de açúcar e álcool e reflorestadores, alguns membros de universidades na região além de políticos no poder na época das discussões.

Junto ao setor urbano, através da aplicação de questionários a prefeitos, vereadores ou membros das secretarias de meio ambiente dos municípios envolvidos - de acordo com a disponibilidade - foi possível avaliar que o conhecimento sobre a existência e a proposta da APA em questão mostra-se superficial e que esta apresenta pouca ou nenhuma importância na região.

Não existindo identidade regional, alguns municípios - como Analândia, Corumbataí e Brotas - vem buscando por iniciativa própria, desvinculada da APA, promover seu desenvolvimento através do turismo ecológico, baseado no aproveitamento de características climáticas, topográficas e recursos hídricos de boa qualidade.

Embora não haja motivação por parte dos municípios para a promoção da efetivação da APA, estes demonstram posicionamento favorável a implantação efetiva desta UC na região. O município de Rio Claro, o qual apresenta grande porcentagem espacial inserida na APA em questão, foge a esta regra, buscando reafirmar sua autonomia através de litígio em função dos limites da APA e seu distrito industrial.

Quanto ao processo de regulamentação, a Comissão Especial do CONSEMA, formada por doze Conselheiros, pela equipe técnica da SMA, alguns convidados de órgãos públicos ambientais e outros, adotou como estratégia de condução do processo em questão a realização das seguintes etapas: 1) mobilização da sociedade com o objetivo de promover um processo participativo na definição das propostas de regulamentação e gestão da APA através da realização de reuniões setoriais na região; 2) Realização de Seminário Geral para apresentação das propostas técnicas; 3) discussões temáticas a partir dos núcleos de problemas apontados; 4) audiências públicas para retorno dos resultados das etapas anteriores e minutas de lei de regulamentação. Atualmente existe uma minuta de regulamentação em discussão, fruto do processo mencionado.

A legislação ambiental do estado não contempla, contudo, a figura de um órgão gestor de APAs, havendo, com funções similares, apenas os Comitês de Bacia. Questionou-se a possibilidade de delegar aos dois Comitês atuantes na região as atribuições acima, concluindo-se, porém, que as medidas específicas exigidas para a proteção dos atributos eleitos não são possíveis dentro de seus

escopos de atuação. De forma coerente, caberá sim a este órgão gestor autônomo credenciar-se como participante destes Comitês, exercendo seu papel articulador e buscando uma atuação integrada na região.

Do ponto de vista do produtor, a conservação dos recursos hídricos e do meio ambiente como um todo poderia dar origem, sob a coordenação do órgão gestor, a uma espécie de certificação ambiental para os produtos que observassem os requisitos da APA, propiciando uma alternativa de mercado para produtos com efetivos cuidados ambientais. Seria o selo "APA-Corumbataí", atendendo um apelo crescente do mercado consumidor.

Deve observado, contudo, que dada a realidade enfrentada pelo atual processo de regulamentação - não incorporação generalizada na região da necessidade e do papel da APA - a viabilização deste órgão gestor, a definição de sua composição e a busca por sua legitimidade passa necessariamente pela ampla participação da sociedade, o que demanda tempo e esforços contínuos de divulgação e envolvimento.

Estando a gestão da APA fundamentada em sua efetivação, cabe aos trabalhos da Comissão Especial buscar delinear mecanismos que proporcionem real poder deliberativo, normativo e executivo à este órgão, garantindo no decreto de regulamentação sua autonomia e composição coerente com sua função de canal de participação democrática da sociedade.

Foram previstos, como forma de viabilização da gestão ambiental da APA, o desenvolvimento de cinco programas de ação (1995a):

- Programa de Controle Ambiental - integrando a gestão das ações de controle, licenciamento e monitoramento;
- Programa de desenvolvimento e difusão de tecnologias adequadas aos objetivos desta APA;
- Programa de Pesquisa, recuperação e conservação dos recursos naturais;
- Programa de fomento e apoio à atividades econômicas que se compatibilizem com os objetivos desta APA;
- Programa de Educação Ambiental.

A definição da abrangência e forma de execução destes programas é tarefa básica do órgão gestor em conjunto com as demais instituições públicas e civis atuantes e/ou passíveis de atuação na APA. A efetividade da gestão da APA dependerá do desempenho na condução destes programas.

6 - CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES

As APAs vem sendo instituídas desde sua criação em 1981 tanto pelo poder público federal como pelas instâncias estaduais e municipais. Em função do confuso quadro referente a instituição de UCs no país, bem como a generalidade da definição dada a esta categoria por sua legislação pertinente e, principalmente, pela facilidade do contorno de desapropriações visando a conservação ambiental oferecida por este instrumento, nas três esferas de governo citadas sua adoção é crescente e apresenta as mais variadas características, dimensões, atributos de proteção e níveis de efetivação; vindo a ser, muitas vezes, adotada inadequadamente *vis a vis* daquilo a que se propõe e do que lhe é proposto proteger.

A proposta essencial das APAs relaciona-se intrinsecamente com a necessidade de desenvolvimento de uma relação Homem-natureza na qual ambos sejam encarados como sujeitos, superando a atual concepção onde o Homem é considerado sujeito e a natureza, objeto.

Gonçalves (1990) coloca que este processo não é linear, pois não está imune ao processo de desenvolvimento histórico que efetivamente o inventa e encaminha. É contraditório, marcado, entre outros fatores, pela lógica do modo de produção capitalista; pelas limitações das tecnologias existentes; pelas diversas razões técnico-científicas existentes, fragmentadas, especializadas, não interativas - encasteladas nas diferentes áreas do conhecimento - e pelas limitações e características do Estado, vale complementar. Além dos aspectos citados, o autor ressalta que a questão ambiental exige fundamentalmente *democracia*, o que leva ao terreno da política, dos limites que os Homens livre e autonomamente se auto-impõem.

Dentre as UCs do País, as APAs diferenciam-se por exigirem esforços de ordem política consideráveis. As APAs são, essencialmente, espaços onde a gestão ambiental participativa, ou seja um determinado conjunto de decisões e ações tomadas no seio da sociedade - portanto legítimas - visando modificar uma situação tendo como premissa a conservação ambiental, é requisito fundamental para sua eficácia.

Neste contexto cabe ao Estado fazer cumprir os princípios da gestão ambiental relacionados a consideração do conjunto de normas e condicionantes socialmente aceitos, o que passa pela questão

do cumprimento da legislação existente bem como pela implementação, no que lhe compete, de outras medidas mais específicas.

A ineficácia das APAs prende-se, e um primeiro momento, ao baixo desempenho do estado no cumprimento de suas atribuições ligadas a processos de licenciamento e controle das atividades produtivas bem como fiscalização sobre a observação da legislação ambiental.

Idealmente, a sociedade, no exercício da gestão ambiental participativa e democrática, deve assumir seu papel ativo na cobrança do estado no cumprimento destas atribuições.

A sociedade, por sua vez, encontra-se despreparada para exercer seu papel neste processo. Inexiste a força motriz para que se ocorram as mudanças necessárias, a conscientização sobre a necessidade da conservação ambiental, ligando-se a este fato grande parte das causas da ineficiência das APAs.

Dada a forma como se conduz os processos de implantação das APAs, de forma tecnocrática e não participativa, estas UCs costumam ser encaradas pela sociedade, marcada por interesses particulares, com um obstáculo ao desenvolvimento.

A imposição de pacotes de medidas restritivas sobre o direito de propriedade desacompanhados de *legitimidade* e mecanismos mínimos de compensação quando possível levam as regras legais estabelecidas para o controle ambiental em uma APA a tornarem-se apenas mais um conjunto de leis inobservadas.

Quanto aos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, a abordagem do assunto Unidades de Conservação (UCs) relaciona-se ainda aos seguintes aspectos:

- as criações de muitas destas Unidades, quase sempre, são uma estratégia de propaganda da ação ambiental do Estado, ficando sua real efetivação relegada a uma eventual nova vontade política do Estado ou a uma mobilização da sociedade;
- as UCs são criadas, na grande maioria dos casos, sem contar com o aval ou mesmo considerar a inserção das populações envolvidas, o que acirra conflitos certamente presentes por tratar-se de processos de limitação ou destituição de direitos particulares;
- o despreparo teórico e técnico do Estado em conceber e gerenciar os processos de implantação e funcionamento de UCs devido não só às citadas limitações dos órgãos públicos, ao distanciamento destes dos Centros de Pesquisas e Universidades, mas também por realmente tratarem-se, a grande maioria das UCs, de tópicos recentes dentro do processo de instituição da Política Nacional do Meio Ambiente, guardando-se aqui a exceção dos Parques Nacionais, UC mais antiga no País, a qual apresenta seu primeiro exemplo de criação em Itatiaia (RJ), em 1937 (Diegues, 1994);
- a desarticulação e fragmentação institucional existente na definição e aplicação dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente dispostos pela Lei Federal nº 6.938 de 31/08/1981, cuja utilização integrada e voltada para o alcance de objetivos comuns de conservação ambiental propostos pelas UCs, potencializariam em muito a eficiência das mesmas.

Estes pontos brevemente abordados fornecem o contexto em que se inserem as Áreas de Proteção Ambiental (APAs), cujos objetivos, inversamente à postura que prevalece entre as UCs do país - de preservação de determinados espaços e/ou atributos considerados passíveis de interesse ambiental tornando-os intangíveis, não ocupados ou produtivos economicamente - pretendem a conciliação entre a conservação ambiental e o desenvolvimento econômico. Os recursos hídricos, como atributos a serem preservados, padecem de todos os males enumerados e, assim, não há nenhuma garantia de conservação da qualidade de tais recursos, mesmo fazendo parte dos atributos ambientais a serem observados pela APA – Corumbataí.

7 - BIBLIOGRAFIA

- ALVARENGA, S.R. *Análise das Áreas de Proteção Ambiental enquanto Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente*. São Carlos, Dissertação de Mestrado, Escola de Engenharia de São Carlos (EESC)/USP, 1997. 215 p.
- DIEGUES, A.C.S. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. São Paulo, Núcleo de Apoio à Pesquisa Sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras (NUPAUB)/USP, 1994.
- DOWBOR, L. *Da Globalização ao Poder Local - A Nova Hierarquia dos Espaços*. São Paulo em Perspectiva, vol. 9, nº 3, p.3-10, 1995.
- GONÇALVES, C.W.P. *Os (Des) Caminhos do Meio Ambiente*. São Paulo, Editora Contexto, 1990.
- GOUVÊA, Y.M.G. Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, A.H.V. (org). *Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, p. 409-431, 1993.
- GROSS, O.M.S. APA Piracicaba - Pólo Eco-Tecnológico. São Paulo, SMA/CPLA (Documento Interno), 1995.

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

- MEIRELLES, H.L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 16ª Edição, 1991.
- SÃO PAULO (ESTADO). SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. Compêndio da legislação ambiental do Estado de São Paulo e Federal. 1994.
- SÃO PAULO (ESTADO). SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. *Áreas de Proteção Ambiental do Estado de São Paulo: Propostas de Zoneamento Ambiental*. SP, CPLA, 1992.
- SCHUBART, H. Planejando a Ocupação Sustentável do Território Nacional: O Exemplo da Amazônia. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 7, p. 27-37, jun. 1992.
- UPRETI, M.S. Environmental Conservation and Sustainable Development Require a New Development Approach. *Environmental Conservation*, vol. 21, nº1, Spring 1994.