



VII SINGEP

Simposio Internacional de Gest3o de Projetos, Inova3o e Sustentabilidade
International Symposium on Project Management, Innovation and Sustainability

ISSN: 2317-8302

MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NA CRIAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL SERRA DO GUARARÚ - APASG

SIDNEI ARANHA

UNINOVE – Universidade Nove de Julho

MAURO SILVA RUIZ

UNINOVE – Universidade Nove de Julho

CASSIANO GALHARDO

Universidade Nove de Julho

Agradecimento à UNINOVE - Universidade Nove de Julho pela bolsa de estudo.



MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NA CRIAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL SERRA DO GUARARÚ - APASG

Resumo

O presente trabalho visa avaliar os conflitos enfrentados na criação da Área de Proteção Ambiental Serra do Guararú (APASG) em Guarujá /SP. Pautado em análise dos documentos de criação da Unidade de Conservação, bem como em entrevista direta com um dos principais atores de articulação do referido processo, conclui-se que a diversidade de formação sócio econômica entre os moradores das comunidades antigas e tradicionais e os proprietários das grandes glebas influenciou em diversos momentos no processo de construção, no que se refere aos interesses de uso e ocupação da área como um todo. Essa diversidade tornou-se positiva, na medida em que exigiu habilidade, reflexão, diálogo intenso e reconsideração de posicionamentos radicais em várias etapas para prevalecer o consenso, o que enriqueceu o processo como um todo.

Palavras-chave: Conflito, Socioambiental, Unidade de Conservação.

Abstract

The present work aims to evaluate the conflicts faced in the creation of the Serra do Guararú Environmental Protection Area (APASG) in Guarujá / SP. Guided by analysis of the documents of creation of the Conservation Unit, as well as in a direct interview with one of the main articulating actors of said process, it comes to the conclusion that the diversity of socio-economic formation between the residents of the old and traditional communities and the owners of the large estates influenced at various moments in the construction process, regarding the interests of use and occupation of the area as a whole. This diversity became positive in that it required skill, reflection, intense dialogue and reconsideration of radical positions in several stages to prevail consensus, which enriched the process as a whole.

Keywords: Conflict, Socio-environmental, Conservation Unit.



1. Introdução

A especulação imobiliária na Baixada Santista vem crescendo de forma notável, quer em razão do anúncio da descoberta do pré-sal, em 2006, quer em decorrência da valorização das regiões chamadas *waterfront*, a orla das praias. Os estudos de implantação da Área de Proteção Ambiental Serra do Guararú (APASG) demonstram os impactos do crescimento imobiliário que aconteceu de forma desorganizada na cidade de Guarujá desde a década de 1970. Um exemplo disso foi o aumento das áreas aprovadas para novas construções no município, após a inauguração da Rodovia Cônego Domênico Rangoni, previamente denominada Piaçaguera – Guarujá, em 1971: “ (...) em 1971, a Prefeitura Municipal aprovou 30.000 m² de novas construções; em 1972, 81.000 m²; em 1973, 174.000 m²; em 1974, 618.000 m²; e, em 1975, 1.031.690 m²” (Melle, 2009).

Motivada pelos êxitos da construção e implantação da Agenda 21 no município, a sociedade organizada resolveu, simultaneamente, nos idos de 2009 e pautada num estudo elaborado pelo Professor João Leonardo Melle – Projeto de Conservação e Segurança Ambiental -, utilizar o Sistema Nacional de Unidade de Conservação – SNUC, instituído pela Lei nº 9.985/00, para implantar uma Área da Proteção Ambiental (APA) no maciço denominado Serra do Guararú. A área está localizada na região leste do município, no também conhecido como “Rabo do Dragão”.

A região ainda possui porções generosas de Mata Atlântica, porquanto fauna e flora em perigo iminente em razão da ocupação irregular, que avança de forma desordenada. Essa ocupação ocorre tanto por condomínios de grande porte erguidos para turismo de veraneio das altas classes, quanto por antigos núcleos de comunidades tradicionais populares, que com o tempo transformaram-se em verdadeiros bairros, sem a infraestrutura adequada. Faz-se destaque a enorme riqueza arqueológica da região, onde existem ruínas do início da colonização europeia no Brasil (ISSA et al., 2011).

Se de um lado temos uma enorme riqueza ambiental, amalgamada com ruínas que contam a história da formação do nosso país e praias quase que intocadas, que outrora serviam de abrigo e fonte de renda para o povo caiçara, do outro lado temos um enorme conflito que surge da decisão de criação da APA, apenas um dos muitos conflitos socioambientais que ocorrem com frequência no país. “Aliás, conflitos de natureza social que reinam no Brasil por séculos e a que, sem sombra de dúvidas, não apenas a vontade da lei, o comando de um Prefeito ou de um Juiz, é capaz de trazer harmonia e paz (Werlang et al., 2013).

De acordo com Bernardelli et al. (2016), tais conflitos socioambientais, que antes eram denominados apenas conflitos ambientais, se originam no momento em que os ambientes urbanos, constantemente sob ação do homem em suas mudanças e crescimento, passam a refletir as questões sociais e políticas pelas quais seus habitantes passam em seu dia a dia. Isso acontece de forma majoritária em locais onde o poder público falha em trabalhar juntamente a população para entender e atender às suas necessidades. “Tais conflitos socioambientais, ligados às relações de poder estabelecidas entre os diversos atores sociais (pessoas, grupos, comunidades, empresas), bem como às formas de apropriação e transformação do espaço urbano, manifestam-se (...) quando os fatores os causam afetam de alguma forma a qualidade de vida da população situada no entorno das atividades ou situações que os geram.”

Embora o SNUC faça previsão de inúmeras formas de criação de Unidades de Conservação (UC), a unidade de utilização da modalidade APA foi colocada como maneira de amainar a questão da dominialidade, nos termos do Artigo 15 da Lei nº 9.985/2000. Desta feita, ainda que se trate de uma grande extensão de terras com inúmeros atributos ambientais e,



também, com conflitos de classes, envolvendo particulares e os três entes federativos, a possibilidade de implantação de um novo modelo jurídico para a conservação, aliado ao novo cunho democrático de um Grupo Gestor para comando da área, certamente foi a melhor escolha para alcançar o objetivo inicialmente proposto – segurança ambiental.

A diversidade de interesses e perspectivas, e também do que possa ser a efetiva definição de segurança ambiental, conforme proposta no primeiro estudo que deu origem ao processo de instalação da UC se transformou num nascedouro de inúmeros conflitos (Flores, 2009).

2. Objetivo do Estudo

O presente trabalho visa avaliar os conflitos enfrentados na criação da Área de Proteção Ambiental Serra do Guararú (APASG). A Unidade de Conservação (UC) está instalada no município do Guarujá, uma das nove cidades da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), localizada a 84 quilômetros da cidade de São Paulo e tem como fronteiras: o Oceano Atlântico e os municípios de Santos e Bertioga (Agenda 21 Guarujá, 2012). O presente relato possui como objetivo compreender como os conflitos foram superados e, sobretudo, buscar um modelo que possa ser replicado na gestão das diversas UCs no Brasil com intuito de evitar mais contendas e fortalecer a eficácia da segurança ambiental.

3. Referencial Teórico

A especulação imobiliária e expansão desordenada das paisagens urbanas vêm comprometendo a existência das áreas de vegetação natural e ainda não destruídas por ações antrópicas. Essas áreas são essenciais para sobrevivência humana, o bem-estar das populações residentes nos arredores e para os municípios em si, porém vivem em constante mudança e sua manutenção se mostra cada vez mais desafiadora, devido às consequências dessa expansão desordenada, como ocupações irregulares e empreendimentos imobiliários de grandes proporções e ainda maiores impactos ao meio ambiente.

Uma das maiores regiões a sofrer com esse crescimento extremo e desordenado é a Região Metropolitana de São Paulo, tendo hoje um dos maiores números de habitantes do mundo, e que se expandiu de forma rápida e grandiosa em pouco tempo, comprometendo seriamente áreas de mananciais. Para contornar parte dos estragos foi criada, em 2006, a APA Bororé-Colônia, uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável que fica localizada no município de São Paulo. A razão maior para a criação dessa unidade de conservação foi a preservação dos remanescentes florestais e recursos hídricos, do patrimônio histórico e do caráter rural da região. Como essa área comportava assentamentos, a modalidade de preservação adotada foi a APA, que permite a ocupação humana mas coíbe a expansão da franja urbana sobre a área protegida por lei (Bernardelli Jr, Ruiz & Gallardo, 2017).

Guarujá é uma cidade que possui 315.653, o 85º município do país, 22º do estado e 3º da RMBS em termos de população; possui números medianos no que tange os indicadores de saúde, ocupação e renda, se mantendo como uma cidade intermediária nos indicadores oficiais, segundo pesquisa estimada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano de 2017. Não obstante, o cenário litorâneo da cidade atrai população flutuante, tendo sua maior demanda no período de alto verão, com contingente extra estimado em 160.982 em 2015 e previsões de 173.975 para 2020, 184.533 para 2026 e 187.611 para 2030, de acordo com o Plano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista, 2014-2030. A figura 1 ilustra a localização do município de Guarujá.



Figura 01. Mapa de localização da Serra do Guararu, Guarujá, SP.

Fonte: ISSA - Instituto de Segurança Sócio Ambiental

As belezas naturais e a enorme atividade de recreação náutica, bem como a proximidade com a megalópole São Paulo, fazem com que Guarujá seja um dos pontos de maior escolha do turista paulistano. Se de um lado tais belezas e a proximidade são algo positivo para o desenvolvimento econômico de Guarujá no que diz respeito a receita gerada pelo turismo de veraneio, por outro lado a cidade vem passando por um processo de extrema especulação imobiliária e demanda por ocupação em locais próximo a orla das praias.

Dentro deste quadro, o artigo 225^a da Constituição da República acolheu o “Princípio da Responsabilidade”, confeccionado pelo pensador alemão Hans Jonas, no qual é retratada a seguinte frase: “Aja de modo a que os efeitos da tua ação sejam compatíveis com a permanência de uma autêntica vida humana sobre a terra” (Constituição do Brasil, 1988). Tal preceito ético consagrou o dever de preservar e defender o meio ambiente no presente e, sobretudo, para gerações futuras, decorrendo na Lei nº 9.985/200, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), embora pelo menos um tipo de UC já havia sido proposta pelo ambientalista Paulo Nogueira Neto, quando responsável pela Secretaria Nacional de Meio Ambiente. Dessa proposta surgiu a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, ordenamento que fez a previsão das Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Diante do crescimento imobiliário acelerado e, ao mesmo tempo, tendo incentivo após a mobilização na construção da Agenda 21, a sociedade civil de Guarujá, liderada pelo Instituto de Segurança Socioambiental (ISSA), se uniu na criação da APASG (Área de Proteção Ambiental Serra do Guararú). A escolha por uma APA se deu em razão das características dessa modalidade de Unidade de Conservação, por poder ser instalada em áreas públicas ou privada, preservando os direitos constitucionais à propriedade. Contudo, também é possível impor normas e restrições para atender o objetivo principal da APA, que é a segurança socioambiental (Melle, 2009).

Entretanto, a criação da APA única e exclusivamente não garante a preservação perseguida nem amaina conflitos territoriais. A não compreensão do que define segurança socioambiental por parte da população e, na maior parte dos processos de criação das APAs, a ausência de envolvimento potencializa os conflitos entre aqueles que estão geograficamente dentro da APA e os que não estão, pois ainda há a crença de que as normas ambientais



existem para anulter demagogicamente os governantes, ou para retardar o desenvolvimento daqueles que habitam nas áreas protegidas (da Costa & da Silva, 2012).

Se no campo existe certa desconfiança na aplicação da lei na atuação dos governantes, exaltado os interesses da agricultura químico-mecanizada, em detrimento das vítimas da modernização conversadora e da segregação sócio espacial, no litoral tal sentimento também acontece. Portanto, os conflitos sociais, econômicos, culturais e governamentais pululavam durante o exercício de cidadania na construção da APAGASG (Zhouiri & Pereira, 2007).

As desigualdades sociais percebidas diariamente no Guarujá (Ilha de Santo Amaro) se fizeram fortes e presentes em cada etapa do processo de criação. O acúmulo de uma expressiva dívida social veio à tona e continua em pauta até os dias atuais, porém o instituto da mediação foi – e é – um aliado fundamental para encontrar as convergências e dialogar sobre as divergências até que sejam sanadas. Não foi um processo fácil na criação da APASG e, sobretudo, não é fácil em nenhum conflito socioambiental, mas a perseverança impediu que o caminho ordinário fosse utilizado (intervenção do Poder Judiciário) para que adversários passassem, a cada tópico negociado, a agir como colaboradores (Tozzi, 2016).

O êxito está no ir além daquilo que a lei preconiza, uma vez que a criação de um Grupo Gestor da APASG sem capilaridade, sem legitimidade e representatividade, sem o comprometimento de entender os desiguais, seria mais um órgão fadado à inutilidade social que existe em abundância no campo da omissão. As relações, integrações e a aproximação dos setores são a pedra angular para que conflitos sejam mediados (Orlando & Kerbauy, 2012).

4. Metodologia

A pesquisa se pautará na análise dos documentos de criação da Unidade de Conservação, bem como entrevista direta com um dos principais atores de articularam a mediação dos conflitos enfrentados. Os documentos disponíveis estão publicados na Internet ou em poder do Conselho Gestor da APASG. As atas das diversas reuniões da Comissão Provisória serão utilizadas como fonte de informações primárias. As atas do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA, pelo fato de registrarem todos os debates travados por ocasião da criação da APASG, também se constituem importantes fontes primárias de informação. Por fim, a entrevista propiciará a obtenção de informações mais detalhadas sobre os atores representativos dos diversos segmentos que estruturaram a criação da APA Serra do Guararú.

Uma entrevista qualitativa foi conduzida com o Professor João Leonardo Melle, autor do Projeto de Conservação e Segurança Ambiental, publicação que deu início ao processo de criação da APASG. Foram aplicadas seis (6) perguntas estruturadas em tópicos. As perguntas foram as seguintes:

- 1 - O que o Senhor entende por mediação de conflitos socioambientais e qual o papel da mediação?
- 2 - Em relação à Área de Preservação Ambiental da SERRA DO GUARARÚ:
 - 2.1. Quais os principais conflitos surgidos durante o processo de criação dessa APASG?
 - 2.2. Quais os anseios das comunidades locais envolvidas no processo de criação de um instrumento de gestão como uma APA?
- 3 - No contexto geral, como se deu a criação da APA da Serra do Guararú?
- 4 - Qual o papel do Conselho Gestor na mediação dos e de conflitos?



5 - Qual a importância de instrumentos como Unidades de Conservação para a gestão socioambiental de um território?

6 - Quais os atores principais na mediação de conflitos socioambientais de uma área de preservação considerando a APA da Serra do Guararú como exemplo de sucesso?

5. Resultados Obtidos e Análise:

Pretendeu-se estabelecer um ordenamento das ações, pesquisas e registros de modo a conhecer todas as razões que levaram a geração de conflitos entre os atores participantes do processo de criação da APASG. A busca de informações conduziu ao histórico de formulação da propositura por parte de grupo de técnicos e estudiosos, além de ambientalistas preocupados com a preservação e garantia da segurança social da área em questão. Registra-se que foram envolvidos, desde as primeiras discussões, os gestores públicos responsáveis pela condução dos processos de ocupação e uso do solo do município, além de fóruns e conselhos, instrumentos esses de participação popular efetivos. Como resultado do inicialmente proposto, pode se considerar exitoso em relação ao objetivo inicial, posto que, a pesquisa, análise e comprovação de como se dá o processo de convivência, criação de proposituras compartilhadas considerando a interação entre grupos antagônicos em sua formação sócio econômica e cultural, uma das principais razões para origem de conflitos de intensidade variáveis, pela mesma diversidade, registrou-se uma maior integração em função da necessidade de convivência, troca de ideias e vivências entre esses grupos. Confirmando as pesquisas iniciais quanto à necessidade de se estabelecer instrumentos de informação, formação e convivência entre os grupos de forma mais sistemática. A organização de um Grupo gestor, denominado Conselho Gestor da APASG, onde, todos os atores envolvidos em qualquer atividade na região, seja gestor, usuário, morador ou prestador de serviços da área e entorno, de forma paritária, demonstrou ser um dos instrumentos de possibilidade de gestão compartilhada entre todos os segmentos, onde, os conflitos de interesses setorializados, são abrandados e ou dirimidos pelo próprio Conselho Gestor de forma democrática.

6. Conclusão

A criação de uma unidade de conservação em área que apresenta proprietários com realidades de formação sócio econômica e cultural opostas, e, portanto com objetivos de uso do território local em muito diferenciados, demanda que fortaleça o diálogo entre os usuários desse território. A necessidade de mudança de comportamento e a melhoria de processos educativos, intensificando os investimentos em instrumentos de formação das comunidades moradoras, tanto antigas como tradicionais, como também dos proprietários de grandes glebas em condomínios para o uso compartilhado, a preservação ambiental dos remanescentes e a integração da cultura local.

Outro segmento que merece um planejamento mais intenso é o dos usuários turistas de veraneio. Os diversos conflitos socioambientais que se apresentaram no processo de instalação da referida Unidade de Conservação surgiram em função do desconhecimento dos benefícios como dos malefícios que esse instrumento de controle social proporciona ao coletivo. Como a APA da Serra do Guararú é a primeira área de proteção ambiental municipal em Guarujá, localizada na maior parte do território com uso urbano integrado dentro dos limites geográficos de Mata Atlântica preservada, transformou-se em um território para estudos de caso dos mais variados, desde a constatação de ruínas históricas até a dinâmica de desenvolvimento das comunidades locais.



Tanto para os técnicos que elaboraram estudos para criação da mesma, até àqueles que se integraram para elaboração de um Plano de Manejo, do pescador ao grande proprietário, foram todos envolvidos numa dinâmica de conhecimento, troca de informações, reavaliações de conceitos, reprodução de boas práticas, adequação de novas práticas, bem como fortalecimento dos grupos locais, gestores públicos de todas instâncias municipal, estadual e federal e sociedade civil em geral. Com isso, fica evidenciada a riqueza do processo de construção do processo democrático de convivência que, certamente, culminará na garantia da preservação da área.

7. Referências Bibliográficas

BERNARDELLI JUNIOR, J. M.; RUIZ, M. S.; GALLARDO, A. L. C. F. (2017) Conflitos Socioambientais na APA Bororé-Colônia: dos preexistentes aos novos associados ao licenciamento ambiental do trecho sul do Rodoanel de São Paulo. *Desenvolvimento em Questão*, v. 15, p. 104-139.

BERNARDELLI JUNIOR, J. M. et al. (2016) Conflitos Socioambientais Urbanos: um estudo prospectivo na Região Metropolitana de São Paulo. *Revista de Gestão e Secretariado*, v. 7, p. 22-54.

CONSTITUIÇÃO da República Federal do Brasil de 1988. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

FLORES, S. S.; GRUBER, N. L. S.; MEDEIROS, R. M. V. (2009). Gestão e Conflitos em Unidades de Conservação: gestão estratégica e operacional para preservação ambiental. *Para Onde!?*, 3 (2).

COSTA, G. B. da; SILVA, A. S. da. (2012). Os Desafios da Gestão Participativa de Áreas de Proteção Ambiental (APAS) no Brasil e as Contribuições na Noção de Negociação Política. *Revista Gestão e Políticas Públicas*, 2 (2).

INSTITUTO de Segurança Socioambiental (ISSA); INSTITUTO Semeia; FUNDO Brasileiro para Biodiversidade (FUNBIO); AMBIENTAL Consulting. (2011). Relatório Consolidado. Guarujá. – SP, Brasil. Disponível em: <http://www.issa.net.br/upload/arquivofile/tipoarquivofile/fbd7939d674997cdb4692d34de8632c4.pdf>.

MELLE, J. L. (2009). Conservação e Segurança Serra do Guararu. Instituto de Segurança Socioambiental – ISSA. Disponível em:

<http://www.issa.net.br/upload/arquivofile/tipoarquivofile/9bf31c7ff062936a96d3c8bd1f8f2ff3>.

ORLANDO, R. S.; KERBAUY, M. T. M. (2012). Ecologia e gestão participativa do território: as Áreas de Proteção Ambiental enquanto instrumento de política ambiental. ANPPAS. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT3-1143-1011-20120621185056.pdf>.

PREFEITURA Municipal de Guarujá – PMG. (2018). História e Cultura. Disponível em: <http://guarujá.sp.gov.br/index.php/sample-page/historia-e-cultura>.

PREFEITURA Municipal de Guarujá et al. (2012). Documento Técnico Final. Disponível em: <http://issa.net.br/upload/arquivofile/tipoarquivofile/c8ffe9587b126f152ed3d89a146b445>



_____ . (2012). Relatório de Consulta Pública. Disponível em:

<http://issa.net.br/upload/arquivofile/tipoarquivofile/f899139df5e1059396431415e770c6dd.pdf>

TOZZI, R. H. B. B. (2016). Gestão Ambiental Como Mediação de Conflitos Socioambientais. Direito Brasil. Disponível em:

<http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/revista/revistav102/artigos/ro.pdf>

WERLANG, A. C.; JAHNKE, L. T.; GLAGLIETTI, M. (2013). A Mediação no Âmbito da Ecologia Política. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 8, p. 356-367.

Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/8334>.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. (2007). Conflitos Sociais e Meio Ambiente Urbano. *Série Documenta*, v. 1, p. 1-8. Disponível em:

http://www.nuredam.com.br/files/divulgacao/artigos/documenta17_artigo4%20%20Andrea%20Zhouri.pdf



Anexo 1

Entrevistado: Professor João Leonardo Melle
Diretor Presidente do Instituto de Segurança Socioambiental - ISSA

1 O que o Senhor entende por mediação de conflitos socioambientais e qual o papel da mediação?

Professor Melle: Bem, então como nós estávamos falando, eu acho que cabe uma reavaliação neste cenário de que um secretário ou uma secretaria funcionaria ou uma mediadora de conflitos. O princípio de quem está fazendo parte do Poder Executivo, ou seja, tem uma obrigação legal de executar determinadas missões... Porque uma secretaria, o quê que é? É o braço estendido do governo municipal. Então você tem o profissional designado para uma determinada área e passa a ser o responsável por uma estrutura já existente. Por exemplo, o Sidney quando chegou lá existia uma estrutura existente.

Entrevistadora: Sim.

Professor Melle: É uma estrutura legal quanto à distribuição de cargos, uma distribuição logística de como uma secretaria executa os seus serviços, que lugar fica como atende o público, como encaminha os processos, como se relaciona com os demais órgãos. Então talvez essa visão do secretário de se ver como um mediador de conflitos, talvez mereça uma reflexão, e mereça ser repensada. Porque como é que o Poder Executivo trabalha? Como é que trabalha qualquer agente que tem poder de polícia? Observando as regras e as atribuições que a lei lhe dá. Então, o secretário, a secretaria, ela tem que cumprir o que está na norma que tem que cumprir. E como agente político tem que estar afinada à forma política como o governo vai fazer a administração municipal. É mais fácil se dizer que existe conflito, por exemplo, entre um particular com relação às normas que o poder público está lhe aplicando do que o poder público administrar conflitos. Outra coisa: não se pode dizer que quem faz uma administração interna – O Sidnei tem lá várias secretarias, tem vários diretores, cargos outros lá dentro e não pode atribuir que o gerenciamento pessoal seja uma mediação de conflitos. Como ente público ele resolve conflitos entre as pessoas. Então é uma mediação de rotina de administração de pessoal. Ele não é um mediador de conflitos que têm que compatibilizar interesses para dar um resultado. No final, ele como chefe de uma pasta não media conflito; ele ouve as pessoas, ele resolve as divergências de opinião. E, em último caso, quem decide é ele. O mediador de conflitos conduz os processos para que o conflito seja resolvido entre partes. O caso dele não é esse. No caso dele, qualquer coisa que ele veja que dentro da administração não está bem, ele é o detentor da decisão final. Só cassa a decisão final dele o prefeito que o designou. Quando ele toma uma decisão, por exemplo, na sua diretoria, a decisão está tomada, você não tem mais o poder de ficar gerando conflito entre ele ou gerando um conflito com outra diretoria. Então essa visão de um secretário ser gerenciador de conflitos não pode se confundir com a visão do administrador de pessoas ter que resolver conflitos internos. O gerenciamento de conflitos é sempre sob duas partes definidas e muito antagônicas.

Então o que tem que se verificar num primeiro instante é talvez essa correção de rota, porque se partir na rota errada, ainda mais num trabalho científico, ele vai enroscas ou num novo responsável por uma cadeira, ou numa banca, ou com o próprio orientador. Porque quando



you have the public ordering clearly defined, the so-called conflicts are of logistical, personal, but not institutional order. It is the institution that is resolving the problem.

If you have two directors generating a conflict, the conflict occurs within the same administration. They are technical issues of personnel management and not conflict management, where you would look for common denominators to avoid judicialization. Because the law today indicates, before any process is instituted, to attempt mediation? Because you have antagonistic interests, on the way to becoming a long, expensive, and contrary to the public interest, judicial process, and because the parties do not talk? Because when they talk, as they are fighting each other, it does not advance, each maintains its position, consolidated and does not verify the other's position. Mediation, what does it do? It demonstrates that it is much better to rethink the paths being followed, lose a little and have part of your objectives achieved, because sometimes a judicial demand, when closed, the interest of both sides is lost. And when the interest of both sides is lost, you lose all social and economic interests together, is it not?

Entrevistadora: Exatamente.

2. Em relação à Área de preservação Ambiental da Serra do Guararú:

2.1 Quais os principais conflitos surgidos durante o processo de criação dessa APASG?

2.2 Quais os anseios das comunidades locais envolvidas no processo de criação de um instrumento de gestão como uma APA?

Professor Melle: O fato de dar a impressão, como por exemplo, na questão de uma APA, houve conflito na criação? Houve conflitos. Os conflitos, por que eles aconteciam? Já respondendo a uma das questões eles. Eles não aconteciam puramente porque tem lados antagonísticos, ou do meio ambiente, ou dos empreendimentos, ou das comunidades tradicionais. O conflito não era esse. O conflito é que as partes tinham dificuldade de entender o que se queria trazer com a APA.

Essa foi uma proposta que o Instituto de Segurança Socioambiental começou a trabalhar no ano de 2008. E qual foi o fundamento para ir se buscar criar uma APA? Porque na realidade o instituto foi criado tendo dois projetos básicos. Um voltado à revitalização socioambiental da região da Enseada e um outro de conservação e segurança na Serra do Guararú. O que se percebeu durante a elaboração desses projetos? Primeiro é que quando o instituto, que trabalha como um grande articulador, ele tem um alvo, tem uma meta, entende que essa meta, pelos preceitos de criação do instituto são voltadas à segurança das pessoas. Quando falo das pessoas, falo do indivíduo e da sociedade em geral, bem como das questões ambientais. As questões ambientais têm reflexo depois na área de segurança pública. Então o objetivo preliminar foi de se levar políticas públicas específicas para essa área. E a grande surpresa começou nas articulações do poder público.



O poder público na época, a prefeitura, os secretários, viram a ideia assim como uma ideia interessante, diríamos até quase inofensiva no sentido de que não traria maiores problemas para o município. Mas o negócio é muito complexo. Fazer estudo, técnico fazer audiência pública, criar um regime jurídico diferente para um território. Ou seja, as pessoas da época não tinham a noção muito clara de que era isso aqui. e de 2008 até 2012, quando a APA foi criada, a gente notou que houve uma dificuldade de compreensão do próprio poder público do que isso significava.

Entrevistadora: Da dimensão..

Professore Melle: Qual era o ganho social e ambiental disso aí? Se o poder público, com toda norma, com todo o conhecimento tinha essa dificuldade de entender, imagine as comunidades tradicionais antigas? Ou tradicionais ou antigas, que são coisas diferentes. Elas viam esta coisa de criar uma área de proteção como uma ameaça às ocupações deles no território, que por muitas e muitas, e muitas oportunidades e diferentes situações sempre foi vista por alguns setores como a ocupação anormal, como uma ocupação ilegal porque eles não têm título formal das propriedades. Existe inquérito do Ministério Público há décadas para que eles desocupem essas áreas, então isso que se chamou de um conflito lá atrás com as comunidades tradicionais, porque é que esse conflito desapareceu? Não é que o conflito desapareceu. Eles foram entendendo que aquilo que eles achavam que era o objetivo de criar proteção uma proteção na área iria ataca-los no seu direito de propriedade, ataca-los nos seus direitos transgeracionais, ataca-los nas nossas formas como eles estavam vivendo e como tiravam seu sustento naquela região. Por que é que não houve esse conflito com os empreendimentos? Porque os empreendimentos conseguiam perceber mais rápido que a unidade de conservação que conseguia criada não teria um condão de modificar aquilo que estava legalmente consolidado. Eles ocuparam a área, talvez não tenham ocupado da melhor forma mais as ocupações iniciaram com autorizações legais e formais do poder público. Os empreendimentos náuticos, os empreendimentos imobiliários não pegaram um trator e desmataram uma área clandestinamente para ver o que acontecia. Todos eles se submeteram aos processos formais de licenciamento, receber as licenças, mas ao longo das décadas foram frontalmente atacados nesses direitos, até porque se viu que fizeram coisas irregulares nesses processos. E já estavam se submetendo a correções dos processos, com termos de ajuste do Ministério Público etc.

3.No contexto geral, como se deu a criação da APA da Serra do Guararú?, e 4.Qual o papel do Conselho Gestor na mediação dos e de conflitos?

Então a criação de uma área protegida não foi vista por eles como uma ameaça da mesma forma que foi vista pelas comunidades tradicionais. Por que é que as comunidades tradicionais reagiram antes? Reagiram mais porque viram um risco muito alto para sua própria questão de sobrevivência no território. E isso evidentemente tem apelo não só social, mas de direito individual assegurado na Constituição. De direito coletivo assegurado na Constituição. E em nenhum instante, se é que eles poderiam ter percebido isso aqui de alguma outra forma, esse direito foi arranhado, foi retirado deles, que se falou que ia ser tirado, que se mostrou intenção que seria tirado. De certa forma se fala: então por que aconteceu isso? Porque grupos ou pessoas de diferentes interesses trouxeram muito temor às pessoas dizendo que o que estava sendo criado, o que iria ser criado, ou até depois que foi criada, a APA depois que foi criada, talvez na elaboração do plano de manejo ou nas ações posteriores, ela teve os seus maiores problemas. Por quê? Porque estas comunidades se inquietaram por



membros da própria comunidade que passaram a indicar que aquilo que aconteceu era ruim para eles e tiveram que se passar cinco anos, mais ou menos, para as comunidades entenderem o contrário, que a APA lhes traz segura, que a APA lhes dá voz, que a APA lhes dá voto, lhes dá o direito de fazer a gestão compartimentada.

Entrevistadora: Professor, posso entrar numa outra questão que tem exatamente a relação disso? Na sua opinião, como é que poderia ser mediado? Porque isso é considerado um conflito. Não talvez um conflito que impeça o desenvolvimento, ou que tem impedido, até porque hoje é um sucesso, a participação já é bem mais tranquila porque já se tem a informação. Mas na sua opinião, assim, aquelas comunidades, e agora vou falar para o senhor de comunidades para ter um olhar também para os grandes condomínios, são comunidades em situações diferentes e classe socioeconômica, mas eles vivem todos no mesmo conflito. Conflito qual? Como trabalhou ou como se deve trabalhar a gestão de uma APA quando você tem diferenças de objetivos de permanência no local? Porque a maior preocupação que a gente vê é a diferença do interesse do uso da área. Hoje você tem uma parcela enorme das áreas mesmo, dos condomínios etc, que as pessoas nem vem, ou vem uma vez por ano, que é um olhar diferenciado daquela pessoa que mora nas comunidades antigas. Nisso eu concordo com o senhor, de tradicional há um questionamento. Como é que o senhor vê papel do Conselho Gestor nessa mediação desses possíveis conflitos?

Professor Melle: O que eu gostaria de ressaltar é que quando o Instituto trabalhou os estudos técnicos, levou ao CONDEMA, depois houve audiência pública, passadas essas fases e se chegou à formulação do decreto de criação da APA, talvez o maior segredo desse processo... Porque hoje a gente sabe que todas essas coisas estão previstas na lei, como é que cria, como é que segue o roteiro, o que tem que ter, as coisas, como faz o decreto. Mas talvez o grande sucesso, diríamos assim, de um dos momentos cruciais de todo esse processo, foi a forma de criar o Conselho Gestor.

Entrevistadora: Fantástico.

Professor Melle: Como se concebeu isso aqui? Como a gente veio da área de segurança, da área de ambiente e viu problema que é a gestão de unidade de conservação, especialmente aquele rótulo “ah, a APA não serve para nada. A APA não funciona”. Nada funciona se você não colocar para funcionar. Se você não apertar o interruptor da luz, você vai ficar amaldiçoando a escuridão. Quando você aciona o interruptor a luz funciona. Mas toda vez que você precisar de luz você precisa acionar o interruptor. Então o quê que a gente percebeu? Que uma grande parte, gigantesca maioria de unidades de conservação não funciona porque a composição do Conselho tem problemas. Se você tem um conselho gestor ou um conselho administrador e você nomeia erradas as pessoas que vão conduzir esse processo, você não pode ter sucesso. Você não pode ter sucesso. Então como que concebeu a criação desse conselho?

Ah, tem que ter metade do poder público e metade da sociedade. Então vamos colocar a metade do poder público que já tem uma obrigação originária sobre a área. Já tem obrigações legais. É por isso que entrou a Secretaria de Meio Ambiente, por causa do patrimônio ambiental; A Secretaria de Cultura, por causa do patrimônio cultural dos fortes etc existente; a Secretaria de Turismo porque junto com a APA foi criada a Estrada Turística e lá é objeto de visitação turística. Então do município, junto com a secretaria voltada ao assunto de segurança



pública, nós já trouxemos todos atores municipais que têm a obrigação legal para atuar lá. Não vão fazer favor.

Entrevistadora: E a competência legal de agir.

Professor Melle: A competência de quem tem poder de polícia. Aí, quem mais atua lá/ A Secretaria do Meio Ambiente e a Polícia Ambiental. Quem mais atua lá? Bom, se lá passa uma estrada que é a única fonte de ligação essa estrada recebeu conotação e classificação de estrada turística, traz o órgão gestor da estrada. Foi quando se trouxe o departamento estadual que cuida dessa questão. E finalmente outro que tem poder originário sobre a área? O órgão federal. Por quê? Porque nós temos praias, temos áreas de marinha, temos áreas de mangue. Então quando trouxeram estes componentes de obrigação legal já se colocou dentro do Conselho alguém que não só vai participar porque é interessante participar, mas porque tem a obrigação de fazer coisas dentro da área.

Segundo lado: a sociedade civil. Adianta trazer qualquer sociedade civil que não conheça o município, que não conheça as questões históricas e que não conheça a região, apenas porque tem um título? “Ah, vamos trazer o SOS Fauna.” O quê que o SOS Fauna fez na Serra do Guararu a vida inteira? Não teve nenhuma ação. Então não adianta trazer uma entidade que tenha algum renome se ela não tem identidade com a área. Então nesse instante se partiu para dividir, junto com poder público, a administração com quem? Com os administrados diretamente interessados. O que é que nós temos no local? Duas comunidades, ou antigas ou tradicionais. São as comunidades que serão diretamente interessadas. Traz as duas comunidades. Nós teremos os empreendimentos náuticos. Traz o representante do empreendimento Náutico. Nós teremos os empreendimentos imobiliários. Traz o representante dos empreendimentos imobiliários. Entidades técnicas, universidade? Traz a universidade que participa do processo, está dentro da cidade. E, finalmente, duas entidades com comprovada atuação na região da serra. E acabou sendo uma delas o Instituto de Segurança Socioambiental e, na época, o instituto Litoral Verde, uma vez que preenchia os requisitos legais de ter pelo menos um ano de formação e ter estatutariamente esses objetivos. Essa foi a chave que abriu a porta de entrada para o sucesso da APA. Envolver as pessoas com obrigação legal ou envolver as pessoas e entidades que vivem na Serra, que têm negócios na Serra, que tem a sua vida na Serra, e que podem ser colaboradores tanto do ponto de vista da preservação quanto de fomentar mão de obra e emprego para essas comunidades envolvidas.

5.Qual a importância de instrumentos como Unidades de Conservação para a gestão socioambiental de um território?, e

6.Quais os atores principais na mediação de conflitos socioambientais de uma área de preservação considerando a APA da Serra d Guararú como exemplo de sucesso?

Entrevistadora: Professor, perguntar para o senhor qual a importância da criação da APA parece até ser uma brincadeira, porque o senhor é a pessoa que mais defende essa maravilha que a gente tem aí. Agora então vou mudar um pouquinho. Eu queria que o senhor fizesse só para fechar essa nossa fala, uma relação... Porque eu sei que o senhor tem uma propositura para um problema muito maior para o município. A APA na verdade só um trecho do processo de preservação das nossas matas, dos nossos remanescentes. Eu gostaria que o senhor falasse um pouquinho disso, que começou com esta APA, não é?



Professor Melle: Sim eu acho que talvez seja interessante apesar de, como você falou, ser notório porque é a APA e nós estamos trabalhando nisso há dez anos, [falar sobre] qual a importância de criar a APA. Talvez as pessoas não tenham ideia de qual é a grande, a maior importância de criar a APA.

Entrevistadora: Não, as pessoas não têm essa ideia.

Professor Melle: É ter controle territorial e social de uma região. Essa é a chave que vai explicar a criação de uma segunda APA e de um corredor ecológico. Porque o processo de controle territorial e social, e não é aquele controle, digamos assim, despótico, é o controle compartilhado. É o controle em que todos queriam o controle, todos os que estão fora e todos os que estão dentro. Hoje as comunidades que viam temor na destinação das suas casas são as nossas parceiras. São os nossos olhos. Porque eles entendem que hoje a criação a APA é uma segurança para eles. Então o controle territorial é a única forma de nós termos o controle social. Por que que é que temos favelas? Por que nós temos ocupações irregulares? Por que nós temos acomodação criminal? Porque o controle espacial foi perdido, o controle ambiental do território foi perdido. E aí nós temos um desarranjo social incontrolável porque é o processo que acontece no Brasil. Não é um fenômeno guarujaense. É um fenômeno nacional.

Agora sim, se nós vimos por que que tem importância da primeira, nós podemos usá-la tal como porquê da importância da segunda. Porque a primeira, ela tem uma característica geográfica de áreas montanhosas. Ela foi criada porque se avaliou, e se fez levantamento técnico e levantamento de informações, que na época da criação da criação da APA da Serra do Guararu, esse era um território que, diríamos assim, pelas forças do mal já estava sendo escolhido para ser ocupado da pior, da maneira mais clandestina possível decorrente da ligação cívica que estava sendo articulada entre Santos e Guarujá. E também do prolongamento da Avenida Dom Pedro. Ou seja, uma forma de comunicação extremamente acelerada para aquela região protegida e que se não recebesse um ordenamento diferente, uma proteção diferente, antes de isso acontecer, nós teríamos o mesmo exemplo que tivemos nas outras regiões da cidade, ok? Então, por que é que a Enseada foi ocupada? Por que que as encostas do morrinho foram ocupadas? Porque que não tem uma proteção diferente. Não tendo uma proteção diferente, as invasões clandestinas que, diferentemente do que se pensa que são pessoas pobres invadindo, não... Nós temos grileiros profissionais. O crime organizado com um grande interesse nesse desarranjo social. Enfim, mata-se a pureza do interesse ambiental, da proteção dos recursos de fauna e flora para se poder atingir um objetivo de desarranjo social.

Entrevistadora: Aí faço uma pergunta para o senhor, bem interessante, com essa correlação. Eu já tenho a legislação que protege essas áreas com remanescentes, que proíbe ocupação etc. E aí, na hora crio uma APA, eu coloco uma nova forma de organização legal, jurídica de controle. Porém, por que há necessidade de que eu coloque mais este instrumento, se eu já tenho um instrumento de proteção das áreas verdes que não deveriam ser ocupadas?

Professor Melle: Talvez seja interessante a gente, antes de responder a sua pergunta, dizer que a segunda fase da criação de outra unidade de conservação e do corredor ecológico é exatamente atuar onde já tem um descontrole social e territorial muito grande. Então se você tiver um conselho gestor para atuar nessas áreas você vai ter a participação de uma gigantesca comunidade que é vítima desse processo. Ou seja, você imagina o pai que tem uma filha de 13 anos receber a visita de um marginal que mande entregar a filha de 13 anos para o chefe do



tráfico, para ele abusá-la sexualmente naquela e você não poder fazer nada. Ou seja, isso é absurdo, isso está acontecendo neste momento. A prostituição infanto-juvenil, principalmente na região da Enseada, principalmente nesses bolsões de Morrinhos, é 25 por cento maiores do que a média nacional. Então o objeto do instituto não é só proteção do verde, é proteção dos direitos individuais e coletivos. É por isso que o instituto trabalha nesse sentido. Aí respondendo sua pergunta, “ah, mas professor, se essas áreas verdes já são protegidas, por que criar outro instrumento?” Elas são protegidas do ponto de vista da legislação ordinária geral. Elas não são protegidas do ponto de vista da legislação particular. A unidade de conservação já começa trazendo punição dobrada em todos os crimes que aconteceram nessas situações. Unidade de Conservação é obrigatória obrigatoriamente de imediato que seja comunicada ao Ministério Público, o que não acontece nas outras áreas, que recebem autuações administrativas. E autuação administrativa contra invasão vai agir contra que pessoas? Pessoas que o Estado não pode ter a condição adequada de tomar a medida legal pertinente. Não adianta eu aplicar uma multa num invasor que não tem dinheiro para pagar multa. Mais adiante vou abrir um processo, num invasor que entrou numa área protegida, que vai estar sendo notificado que entrou numa área protegida, e que imediatamente vai ser comunicado de que tem que desocupar aquela área para voltar a ser como era antes. Ou seja, nós não temos o mesmo cenário. Nós temos um cenário diferente. E é importantíssimo ter em mente o que? Que quando você consegue dar voz às pessoas representantes dessas comunidades, que não têm os mesmos interesses de marginais, de grileiros, você está dando socorro, você está permitindo que elas participem em processos.

E por que criar uma unidade de conservação municipal? Porque a gestão é municipal. Unidade de Conservação federal, Unidade de Conservação estadual, o gestor, o responsável, o executivo das ações está distante do território. Estando distante do território, o município é um mero coadjuvante da vontade de um outro ente federativo.

Então que o município seja não coadjuvante, o administrador principal, e os órgãos de outras esferas constitucionais sejam participantes. O IBAMA é participante. A Polícia Florestal é participante. A Coordenadoria de Fiscalização Ambiental é participante. Mas o gestor é o município. Sendo gestor o município ele fica para o ônus e bônus da administração. Quando município ele faz parte de outro ente federativo. Ele é um assistente, mas o conflito estoura na mão de onde? Do município, do prefeito, da Secretaria Municipal do Ambiente, da Secretaria Municipal de Obras. Então já que ela vai ter essa obrigatoriedade, que tenha obrigatoriedade plena. Por quê? Porque essa obrigatoriedade plena lhe dá possibilidade de resposta rápida. Por que que a APA tem sucesso? Porque nas reuniões mensais as decisões são tomadas e os órgãos que têm a obrigação já saem da reunião tendo que tomar naquele mesmo dia ou no dia seguinte a medida legal que lhes compete. É por isso que tem sucesso.

Entrevistadora: Perfeito. Agora vou fechar com o começo da sua fala. Então eu posso dizer, dentro de todo esse contexto dessa análise maravilhosa que o senhor fez, que grande mediador de qualquer conflito que aconteça, é o próprio conselho gestor?

Professor Melle: Eu vou até um pouco mais longe. A administração do Conselho Gestor não deixa que o conflito se estabeleça. Ela busca a resolução do conflito com os seus próprios membros, com seus próprios pares. E onde que se resolve o eventual conflito ou eventual discordância? Na votação do próprio conselho. O conselho tem um poder de análise. O conselho tem o poder de ouvir as pessoas. O conselho tem o poder até de criar as câmaras vão buscar as informações adequadas e depois, para que não fiquem numa, digamos assim, numa interminável discussão, o Conselho delibera. Ele tem o caráter deliberativo. E o problema está



resolvido. Nós não precisamos trazer nenhum ente externo para resolver os conflitos de gestão do território e é por isso que ela tem sucesso. Entreviste qualquer membro da sociedade civil ou das entidades públicas, e pergunte a eles o que não deu para administrar, o que não deu para resolver, o que aqui não ficou bem acertado, e você não vai achar. Então o que nós podemos dizer é que a necessidade do mediador de conflitos é muito grande, quando você tem um conflito estabelecido e insolúvel. Então quando o secretário de Meio Ambiente assumiu no ano passado, levou nas reuniões, se votou o plano de manejo, ele fez a condução do processo que estava tendo atritos internos. Nós não precisamos trazer ninguém de fora para resolver, ou seja, uma vez resolvido esse conflito interno, tiradas as dúvidas, o Conselho deliberou e o conflito morreu. Então por isso que eu volto a falar: o administrador secretário ele é um administrador de situações, de fatos. Mas não tem aquela figura do mediador de conflitos que a lei atribui, ou seja, que não há resolução se não entrar alguém neutro para resolver. Ele não é alguém neutro. Ele faz parte. E não decidiu sozinho, decidiu de forma colegiada. Então ele foi condutor de um processo que tem, usando um termo genérico, funcionou como uma mediação. Mas não era uma mediação formal. E na primeira pergunta que você fez quando sentou aqui o secretário, o chefe do poder executivo da pasta de Meio Ambiente, é administrador de conflitos? A definição de conservação e preservação é completamente antagônica uma da outra. Mas em termos gerais se você usar a expressão conservação, todo mundo está entendendo que é preservar. E se você usar preservação, todo mundo entende que é conservar. Mas tecnicamente elas são diferentes. Então, mediação... Eu posso estar fazendo uma mediação aqui com a minha secretária de um assunto nosso interno aqui, mas na realidade eu só vou estar entrando no meu entendimento da condução técnica. Eu não estaria em conflito com ela, não estarei brigando formalmente, tendo que de chamar o médico aqui dá frente, pedindo “vem aqui resolver esse conflito”. Eu acho que é interessante entender isso daqui. Isso faz parte da administração do secretário. Quando ele tem dúvida do que tem que decidir ele usa? A Lei. “Ah, mas tem que ter bom senso, tem que ter isso, tem que ter tudo isso aqui...” Mas ele usa a lei, que diz que ele tem ascendência sobre os seus subordinados e que a decisão final de qualquer conflito interno é dele. Se esse conflito for muito grande e externo, o prefeito vai avocar. Mas enquanto prefeito não avocar, ele tem poder decisório. Então ele não vai administrar um conflito antagônico formal. Até porque se tiver que acertar um conflito entre duas diretorias dele, ele vai acertar verbalmente e vai dar a direção. Não vai ter que escrever no papel “a Lucia, que tem a diretoria tal, com a Maria da Silva que tem outra diretoria estavam em conflito porque queria fazer e ficou tomada essa decisão”... Não. Ele não vai dizer que ficou tomada essa decisão que vocês duas tem que observar. Ele vai verbalmente falar e vocês vão executar e ai de vocês se não executarem. Não é mesmo?

Por isso, eu acredito que possa ser reposicionada essa forma. Se ele até quer direcionar a ideia de que o executivo deve ser o mediador, precisa renomear isso aqui. Ele pode ser um mediador na condução de gestão interna.

Entrevistadora: Perfeito. Professor, eu agradeço demais a sua colaboração. Sempre rica, e nos ensinando tudo!