



DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
E SOCIAIS

POLÍTICA PÚBLICA E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS:

UM ESTUDO NAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE
MUNICÍPIO DA BAIXADA FLUMINENSE

Tamirez Dornelles Pires Grammatikopoulos,

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Maria Gracinda Carvalho Teixeira, Universidade Federal

Rural do Rio de Janeiro

RESUMO

A pesquisa apresenta uma reflexão sobre a problemática dos conflitos socioambientais em Áreas de Proteção Ambiental (APA's) e analisa como os agentes sociais envolvidos no município de Nova Iguaçu se posicionam quanto ao enfrentamento desses conflitos. A literatura tem apontado que as APA's, desde a sua criação como política pública têm gerado conflitos socioambientais de razões diversas que se manifestam na relação entre grupos sociais distintos e nos usos de recursos naturais dessas áreas. Desta forma, supõe-se que as formas de enfrentamento dos conflitos socioambientais nas APA's de Nova Iguaçu são divergentes entre os agentes sociais que interagem com essas áreas. Os resultados preliminares apontam que os conflitos ocorrem devido a disputas econômicas e políticas de territórios, envolvendo setores privados e públicos, e grupos sociais diversos incluindo populações vulneráveis.

Palavras-chave: políticas públicas; conflito socioambiental; área de proteção ambiental.

POLÍTICA PÚBLICA E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS:

UM ESTUDO NAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE MUNICÍPIO DA BAIXADA FLUMINENSE

GRAMMATIKOPOULOS, Tamirez Dornelles Pires

TEIXEIRA, Maria Gracinda Carvalho

INTRODUÇÃO: Problematização do objeto

A ideia de se instituir áreas ambientalmente protegidas é muito antiga e, apesar disso, continua sendo objeto de estudo dos mais variados campos disciplinares das ciências. No Brasil, o interesse pela temática se fez notar a partir da década de 90 nas Ciências Sociais, sugerindo um diálogo promissor entre as Ciências Sociais e as Ciências Naturais, em que se passou a incorporar a construção de um arcabouço teórico-conceitual que desse conta dessa interatividade interdisciplinar.

É possível localizar trabalhos sob as mais diversas abordagens que têm marcado a literatura especializada. Uma das mais marcantes e polêmicas é a perspectiva preservacionista, cujas ideias basilares assentam-se na percepção de “*wilderness*” (vida natural/selvagem), ou seja, na preservação de áreas “virgens” que não devem de forma alguma ser habitadas pelo homem. Contrapondo, num outro extremo dessa corrente, as ciências sociais críticas defendem que, ao se pensar um mundo material socializado e dotado de significados, a sociedade e seu meio ambiente coexistem indissociáveis, visto que os elementos que constituem o “ambiente” não são meramente matéria e energia, já que eles são também culturais e históricos (ACSELRAD, 2004). Assim, nessa perspectiva, o ambiente é inteiro, e não meio, e dele faz parte a humanidade.

O Brasil tem uma experiência específica sobre Áreas de Proteção Ambiental para contar. Nas últimas décadas, houve um acentuado crescimento das áreas protegidas no país, principalmente das unidades de conservação, o que pode ser interpretado como um avanço na preocupação com a conservação dos recursos naturais. Todavia, apesar do incremento na quantidade de unidades de conservação, observa-se que outras questões interligadas ao assunto merecem atenção, como questões sociais e de gestão dessas áreas (LIMA; ALMEIDA; RIBEIRO, 2014).

Uma controvérsia sobre esse assunto é justamente que, embora tenha havido um aumento significativo do número de unidades de conservação criadas no território brasileiro, nem todo esse montante está efetivamente sendo “protegido”, visto que muitas ainda não possuem um plano de manejo nem conselho gestor para regulamentar suas diretrizes de gestão. É preciso também entender qual é o sentido de proteção que tem sido incorporado na experiência brasileira de áreas de proteção.

As Áreas de Proteção Ambiental (APA's) são constituídas por terras públicas e privadas, e em muitos casos geram conflitos socioambientais de razões diversas que se manifestam na relação entre grupos

sociais distintos e os recursos naturais dessas áreas. Essa situação chamou atenção da pesquisadora, autora do presente estudo, tornando essa problemática, objeto de sua pesquisa. Essa categoria, Área de Proteção Ambiental, é única, não existindo no mundo nenhum tipo ou categoria que se iguale aos seus objetivos de criação (CABRAL, 2002).

A questão dos conflitos socioambientais existentes nas APA's é um tema que está ganhando visibilidade na sociedade brasileira e na literatura especializada, entretanto não tanto com a devida importância que requer. Há uma tendência à naturalização dos problemas ambientais e, no geral, uma desconexão do ambiental e do social. Trabalhos consultados sobre conflitos socioambientais têm apontado que há uma situação de desigualdades que perpassa os conflitos; no geral, as mais penalizadas são as populações carentes, que vivem às margens dos centros urbanos, residentes de bairros pobres e despossuídos de poder infraestrutural, ficando vulneráveis e expostas aos riscos ambientais.

A literatura tem evidenciado que as APA's, desde a sua criação como política pública, têm gerado conflitos socioambientais de razões diversas, que se manifestam na relação entre grupos sociais distintos e nos usos de recursos naturais dessas áreas. Nas áreas das Ciências Sociais e Humanas as APA's têm sido estudadas como políticas públicas no âmbito ambiental por terem relevância biótica, abiótica, estética ou cultural, aspectos importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas.

Quando se fala da gestão de uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável (UCUS), em especial das APAs, tem-se deparado com grandes desafios tanto para os poderes executivos federais, estaduais e municipais quanto para a sociedade em geral. Um desses desafios é que, como o território de uma APA engloba em geral também propriedades privadas, a gestão dessas áreas passa a ocorrer em terras de terceiros, o que acaba gerando conflitos sem precedentes na gestão de unidades de conservação dessa categoria (HOEFFEL; FADINI; SEIXAS, 2010).

Tendo essa discussão como ponto de partida, é possível argumentar que os problemas ambientais estão fortemente conectados aos problemas sociais, ambos resultantes desses “modelos de desenvolvimento” nos quais o social e o ambiental coexistem. Por isso, acredita-se que os conflitos ambientais que emergem têm um potencial de contribuir para expor os problemas sociais, anteriormente ignorados nas abordagens originais de proteção ambiental de territórios.

Sintetizando, pode-se dizer que a gestão de uma APA está intrinsecamente imbricada no gerenciamento de conflitos estabelecidos pelo uso da terra, pela expectativa de desenvolvimento econômico de uma região e, sobretudo, por questões sociais fomentadas pela expectativa da população residente no território (HOEFFEL; FADINI; SEIXAS, 2010).

Sendo assim, é possível visualizar que quando se aborda o tema de conflitos socioambientais existe o choque de interesses entre os agentes sociais envolvidos, sendo de um lado os que possuem poder

econômico, como empresas grandes ou pequenas, e os que vivem nos territórios que nesses casos normalmente são grupos minoritários, como por exemplo, indígenas, pequenos agricultores, quilombolas ou comunidades tradicionais, que sofrem diretamente os impactos da degradação ambiental resultantes das atividades antrópicas nesses territórios.

Diante da discussão até então apresentada, chegou-se ao seguinte problema de pesquisa: de que forma os agentes sociais envolvidos nas Áreas de Proteção Ambiental do município de Nova Iguaçu se posicionam quanto ao enfrentamento dos conflitos socioambientais existentes nessas áreas?

Com base no delineamento do problema de pesquisa, supõe-se que as formas de enfrentamento dos conflitos socioambientais existentes nas Áreas de Proteção Ambiental (APA) do município de Nova Iguaçu divergem entre os agentes sociais envolvidos nessas áreas, por não serem compartilhadas igualmente por estes, por estabelecerem uma relação diferente com o território. Além do choque existente entre os agentes sociais, a situação das APA's torna-se ainda mais complexa, pois a maior parte da comunidade dentro ou em seu entorno não reconhece o território como unidade de conservação, em alguns casos muitos moradores nem sabem que habitam uma APA.

O artigo em pauta, portanto, apresenta o estudo realizado, obedecendo à seguinte sequência estrutural: a introdução com a problematização do objeto; a fundamentação teórica subdividida em quatro subtópicos; a metodologia da pesquisa; a análise dos dados documentais; a análise dos dados empíricos; e por último, o tópico das considerações finais.

1. Meio Ambiente e a Questão da Proteção Ambiental: Um Panorama Internacional

Com o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, após os ataques nucleares às cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki, as pessoas começaram a despertar para uma possível destruição do planeta, posto que as explosões nucleares produziram efeitos até então desconhecidos naquele momento e que repercutem ainda nos dias atuais sobre a população idosa japonesa sobrevivente. Esse acontecimento pode ser considerado como um dos mais preocupantes da história da humanidade, e a partir dele atribui-se o início de uma consciência ambiental frente a efeitos irreversíveis às pessoas e ao ambiente.

Ainda nessa década, começaram a surgir movimentos preocupados com o meio ambiente, intensificados com a criação de organizações não governamentais e acordos ambientais internacionais, que visavam articular uma proposta de política ambiental global. Pode-se mencionar como exemplo a União Internacional para a Conservação da Natureza (1948) – *International Union for Conservation of Nature* (IUCN)¹. Também ocorreram eventos como o Clube de Roma (1968), que objetivava avaliar a

¹ Fundada em 1948, a IUCN reúne mais de 1250 organizações, incluindo 84 governos nacionais, 112 agências de governo e um grande número de organizações não-governamentais (ONG) nacionais e internacionais, e cerca de 10.000 membros individuais, que são cientistas e especialistas divididos em seis comissões e

situação ambiental no mundo oferecendo soluções para o futuro da humanidade, publicando vários relatórios que previam a extinção dos recursos naturais (THE CLUB OF ROME, 2017). A reunião do Clube de Roma se desdobrou na 1ª Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, vista como o marco crucial para o debate sobre as questões ambientais no mundo, realizada em junho de 1972, em Estocolmo, na Suécia. A princípio, o foco das preocupações estava voltado apenas para as questões ambientais, buscava soluções para a crise de escassez ou desperdício de recursos e suas consequências no mercado global. Discutia-se desenvolvimento econômico, questão ambiental e seus efeitos.

No entanto, essa Conferência, assim como tantos outros fóruns internacionais que debateram as questões ambientais, recebeu diversas críticas que foram levantadas por apresentar uma reafirmação dos compromissos que já haviam sido traçados em outras ocasiões, mas que poucos foram cumpridos. Há autores que interpretam essa situação como longe de alcançar os seus objetivos, devido a pressões de corporações do setor privado que tem interesses econômicos próprios no uso desses territórios que estão destinados à conservação e que exercem forte influência na economia dos países.

Chiaravalloti (2016), que estudou durante anos Áreas de Preservação em região brasileira, defende que tem sido recente a utilização do termo “*community-based conservation (CBC) or the New Conservation*”², por entidades conservacionistas internacionais, mas que é preciso examinar essas experiências recentes com cuidado, pois, segundo o autor, apresentam-se com essa justificativa, mas que pouco se diferenciam da visão tradicional de preservação já mostrada neste trabalho. Para o autor, no âmbito internacional, há muita retórica em torno de envolver e incluir comunidades e muita coisa prometida fica apenas no nível do discurso. Chiaravalloti (2016) chama atenção para o fato de que iniciativas fundamentadas no “*community-based*” têm se mostrado, mesmo por entidades que se esforçam para apoiar projetos incluídos, incapazes de evitar a remoção de populações ou grupos sociais e restringindo o acesso ao território, exacerbando, em áreas precárias, situações sociais e econômicas críticas nas áreas de preservação³.

2. Política Pública e Proteção Ambiental

O Brasil é um país de grande diversidade biológica, abrangendo diferentes biomas e portador de uma

organizações privadas. A esses números somam-se os mais de mil funcionários do secretariado da UICN, alocados em mais de 60 países. Sua sede está localizada em Gland, na Suíça. Para mais detalhes ir em <<https://www.iucn.org/about/>>.

² Na chamada para o IUCN World Parks Congress 2014 e, também de 2016 no Havaí, diz que todos os setores da sociedade estão convidados “The will welcome diverse sectors of society, including business, government, non-governmental organizations and institutions, indigenous peoples, and youth to explore and expand the role that protected areas play in supporting global social and economic conservation and development goals”. Disponível em: <<https://www.iucn.org/about/>>

³ The “*win-win*” approaches portrayed by conservation enterprises (good for wildlife, good for people, good for the economy, participatory, empowering and liberating)” did not produce the benefits they claimed” (HOMEWOOD *et al.*, 2009, p. 247 *apud* CHIARAVALLOTTI, 2016).

vasta quantidade de fauna e flora. Todavia, desde a sua colonização, sofreu com o modelo extrativista e predatório do seu território e junto com ele sofreu a população que já o habitava. Além disso, a economia colonial constituída por ciclos de exportação de produtos agrícolas (principalmente o açúcar e depois o café) representou grande devastação das florestas, sobretudo as costeiras. Na época, as únicas medidas de contenção da devastação florestal vieram de Cartas Régias da Coroa Portuguesa, no século XVIII que, por sua vez, estava apenas preocupada com a falta de madeira para a construção naval. O fato é que a natureza era pensada desde o início da história colonial brasileira exclusivamente como recurso a ser extraído e desprovido de gente.

Muito tempo depois, somente quando os chamados impactos ambientais de ações antrópicas começaram a ser comprovados cientificamente, é que serviu de motivação para as lutas dos vários movimentos sociais, inicialmente apenas em prol do meio ambiente, e mais tarde como pressão aos governantes para a tomada de medidas, de forma a mitigar o avanço da problemática ambiental de um modo geral.

A problemática socioambiental em áreas protegidas, assim como outras temáticas que envolvem políticas governamentais, depende da intervenção interpretativa do aparelho estatal. Este, por meio de suas regras, possibilita que seus agentes realizem demandas corretivas ou preventivas para as situações de conflito social (ALEXANDRE, 2003). Todavia, segundo Acselrad (2004, p. 08), “a questão ambiental é intrinsecamente conflitiva, embora este caráter nem sempre seja reconhecido no debate público”.

Durante muito tempo, no campo da administração pública desenvolveram-se estudos mais centrados em preocupações operacionais e propositivas, tendo por objetivo sugerir caminhos para melhorar o funcionamento das políticas e do Estado. Assim sendo, de uma forma geral, quando questões operacionais estão no centro das preocupações, os problemas enfrentados pelas políticas são pensados como processos eminentemente técnicos a serem resolvidos tecnicamente, enquanto um olhar analítico tende a considerar os mesmos processos como complexos, plenos de conflitos e gerados por vários centros de dinâmica (MARQUES, 2013).

Dessa forma, o objeto da pesquisa está conectado com um quadro de problemas de maior complexidade no conjunto da reordenação contemporânea dos instrumentos de regulação dos recursos ambientais, mundialmente falando, e tem se tornado um desafio tanto para pesquisadores como para formuladores de políticas se apropriarem das ferramentas adequadas à compreensão de processos socioecológicos e políticos que colocam “a natureza no interior do campo dos conflitos sociais” (ACSELRAD, 2004, p. 09).

Ao longo dos últimos anos, a administração pública brasileira fortaleceu-se como instância de planejamento, controle e ajuste de interesses, assim como o papel desempenhado por seus agentes para “fazer” políticas públicas. Pode-se dizer que as políticas públicas: permitem a distinção entre o que o

governo pretende fazer e o que, de fato, faz; pressupõe o envolvimento de vários atores e níveis de decisão, apesar de ser materializada através dos governos, não se restringindo a participantes formais, posto que os informais também sejam importantes no processo; é abrangente, não se limitando a leis e regras; é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; por mais que gere impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo e; envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, no caso, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006).

Ao se analisar o ciclo de formação das políticas públicas, pode-se dizer que, independente de qual seja a visão sobre o dinâmico e complexo processo por onde passa a política pública, é imprescindível que, em primeiro lugar, o problema público se insira na agenda governamental e conseqüentemente se tenha uma preocupação com a implementação, por ser nesta fase de execução que há a possibilidade de que os objetivos definidos no processo de formulação sejam alcançados com êxito. E qualquer que seja a política pública, o sucesso ou o fracasso do programa dependerá principalmente da vontade política de seus implementadores (SECCHI, 2010).

Até a década de 1950 se conformou uma crítica ampla, mas difusa, às formulações originais sobre o ciclo de políticas presentes (MARQUES, 2013). Assim,

as contribuições de diversos autores ao longo dos anos 1970 e 1980 mostraram que as representações anteriores eram racionais e lineares demais, desconheciam a existência de vários níveis de governo e ciclos concomitantes, assim como as diferenças nas formas de articulação entre etapas em políticas distintas. Como consequência, esses autores consideravam o processo demasiadamente organizado, desconhecendo a superposição das etapas, ao mesmo tempo que tendiam a pensar o processo de forma apolítica ou excessivamente técnica ou gerencial (MARQUES, 2013, p. 32).

Estudos de casos disponibilizados pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (1999) revelam que são raras as situações em que as políticas públicas são implementadas conforme planejadas. O NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - sugere que isso acontece porque na formulação não se visualiza no seu todo, a “política em ação” e o que foi definido na “política formulada”. Além disso, o ciclo de políticas públicas é caracterizado por negociações, ambigüidade de objetivos, recursos limitados e informação escassa. Com isso, uma série de fatores, sejam eles internos ou externos, impactam na implementação de uma política pública, e algumas vezes podem até mesmo mudar os rumos por completo de sua execução, levando-a ao atingimento de outros objetivos ou ao fracasso.

De forma concomitante, a representação que se tem do processo o tornou mais complexo, sendo as fases do ciclo consideradas contemporaneamente como superpostas e específicas de cada política, em um intrincado de políticas e programas novos e antigos. Fases diferentes de políticas distintas se encontram muitas vezes imbricadas, tornando a ideia de ciclo uma excessiva simplificação dos processos reais. A fase da implementação passou a ser considerada como central, tanto analítica quanto normativamente, assim como foram levados em conta conjuntos mais amplos de atores (em constante interação), com destaque para aqueles engajados na implementação direta das políticas. Ao longo de todas as fases do ciclo, mas em especial na formação da agenda, as visões de mundo e as ideias sobre

os problemas a enfrentar e sobre as próprias políticas se tornaram cada vez mais importantes (MARQUES, 2013, p. 43-44).

Além disso, com base nos estudos do NEPP (1999), não é demais afirmar que não adianta haver a formulação de uma política pública se não houver uma preocupação com as variáveis e o envolvimento dos principais atores durante a fase de implementação, posto que se deve considerar que este é um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não apenas implementadas. Caso isso não seja levado em consideração, há o aumento das chances de fracasso das políticas públicas.

Baseando-se no NEPP, pode-se argumentar que é muito complexo implementar uma política pública de maneira a levar em conta os interesses compartilhados, inserindo o compartilhamento na visão estratégica dos problemas de implementação, levando-se em consideração, principalmente, questões como a viabilidade e os problemas de coordenação interorganizacional durante a fase de planejamento. Para isso, os gestores, os acadêmicos e os profissionais da área que trabalham com essa problemática devem possuir os conhecimentos e a experiência necessária sobre as variáveis que influenciam nessa fase de implementação das políticas públicas, assim como na estrutura, funcionamento e dinâmica do sistema de planejamento. Assim, evidencia-se que existem enormes obstáculos a serem ultrapassados para o enfrentamento das questões socioambientais brasileiras.

3. Política Pública Ambiental e a Institucionalização de APA's no Brasil

A Área de Proteção Ambiental (APA) trata-se de uma política pública ambiental conforme concebida tanto no âmbito internacional como no Brasil. Portanto, julgou-se importante apresentar o seu surgimento no Brasil e seus desdobramentos e interligações.

No Brasil, por meio da elaboração da Lei nº 6.938, de 1981, foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) (BRASIL, 1981). Tendo a PNMA, no Art. 2º, como objetivo: “[...] a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL/MMA, 1981).

Já o SISNAMA, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (1981), tem como propósito o estabelecimento de um conjunto estruturado e descentralizado de ações para a gestão ambiental no Brasil, incorporando normas e atos específicos que se complementem nas três esferas governamentais. Tal atividade é viável por esse sistema ser composto de órgãos e entidades da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios incumbidos da preservação, melhoria e recuperação do ecossistema brasileiro.

Outro órgão importante é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), instituído pela Lei 6.938/81, sendo o órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA. O CONAMA é um colegiado, sendo

representado por cinco setores, que são: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil (BRASIL/MMA, 1981).

Somente a partir da Carta Magna de 1988 as políticas ambientais no Brasil começaram a tomar uma dimensão mais real, principalmente pelo estabelecimento do Art. 225 da Constituição Federal de 1988 que define que:

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

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (...) VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (BRASIL, 1988).

Esse artigo da CF/1988 foi considerado, na época, parte de um dos decretos ambientais mais avançados do mundo, pois considerou que fosse de responsabilidade do poder público, a preservação do meio ambiente e que este fosse tratado como um bem comum, pelo qual, todos deveriam prezar.

Segundo Cader e Vieira (2015), com a institucionalização da Constituição de 1988, os órgãos ambientais brasileiros passaram por significativas transformações, inicialmente, em 1989, com a criação do IBAMA, tendo como missão formular, coordenar e executar a PNMA. No entanto, anos depois foi criado o Ministério do Meio Ambiente, e por esse ser considerado um órgão de hierarquia superior passou a exercer as funções que anteriormente eram do IBAMA, enquanto este passa a atuar na fiscalização.

No que tange à criação e gestão de unidades de conservação no Brasil, os principais marcos institucionais foram: a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC); a concepção do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) e, no âmbito da gestão federal, a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (IBAMA, 2007).

O SNUC é considerado a referência inicial para o planejamento de áreas protegidas, uma vez que registra a promessa de uma nova postura por parte do Estado na sua relação com a sociedade, considerando “proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais” e também apontando mecanismos que possibilitassem maior participação pública no processo de criação e gestão das áreas protegidas (IBAMA, 2007). No Quadro 01, apresentam-se as unidades de conservação brasileiras conforme suas categorias, onde se visualiza a categoria APA.

O IBAMA (2007) entende que ainda existem no país grandes desafios para a implementação de um sistema nacional de unidades de conservação ecológica e socialmente representativo e bem gerenciado.

QUADRO 01 – Categorização das Unidades de Conservação

Unidades de Conservação de Proteção Integral (UCPI)	Unidades de Conservação de Uso Sustentável (UCUS)
I- Estação Ecológica (Esec) II- Reserva Biológica (Rebio) III- Parque Nacional (Parna) IV- Monumento Natural (MN) V- Refúgio da Vida Silvestre (RVS)	I- Área de Proteção Ambiental (APA) II- Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) III- Floresta Nacional (Flona) IV- Reserva Extrativista (Resex) V- Reserva de Fauna VI- Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) VII- Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)

Fonte: Ministério do Meio Ambiente (2017).

O órgão registra como principais dificuldades: assegurar sustentabilidade financeira ao SNUC; dotar o sistema de unidades de conservação com pessoal em número e qualificação adequados; providenciar a regularização fundiária das unidades de conservação; regulamentar as categorias de manejo contidas no SNUC; instituir sistemas estaduais e municipais compatíveis com o SNUC; incrementar a elaboração e implementação de planos de manejo das unidades de conservação (IBAMA, 2007).

O segundo marco institucional relacionado às unidades de conservação no Brasil foi a criação do Plano Nacional de Áreas Protegidas, oficialmente instituído por meio do Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Foi elaborado, em 2005, por um Grupo de Trabalho Ministerial composto por especialistas, gestores de unidades de conservação e lideranças de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais, envolvendo aproximadamente 400 pessoas (IBAMA, 2007). O PNAP abrange, além das unidades de conservação, também terras indígenas e quilombolas, reconhecendo a importância desses territórios não só na conservação da biodiversidade, mas também para a vida dessas comunidades.

Já o terceiro marco foi a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, sob o argumento de prover maior eficácia e eficiência à política nacional de conservação e uso sustentável da biodiversidade. Nesse sentido, o Governo Federal decidiu publicar a Medida Provisória nº 366, de 26 de abril de 2007, posteriormente sancionando a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que especifica que a gestão das unidades de conservação federais passou a ser de sua responsabilidade, até então sob a responsabilidade do IBAMA.

Como as áreas estudadas neste trabalho estão localizadas no estado do Rio de Janeiro, importa destacar o órgão estadual de meio ambiente, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), criado em 2007, pelo governo do Estado do Rio de Janeiro. Subordinado à Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), tem a função de executar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo do Estado. Essa proximidade

possibilita uma atuação integrada da secretaria responsável pela formulação da política ambiental e o seu principal órgão executivo (INEA, 2007). Nesse sentido, a relação entre a SEA e o INEA com a política de criação de APA's envolve justamente as etapas de formulação e implementação da política ambiental, visto que no primeiro órgão são definidas as regulamentações das políticas, enquanto o segundo fica a cargo de realizar o que foi definido.

Apesar do debate sobre as questões ambientais só ter se intensificado a partir da década de 1970, desde o século XIX já havia a discussão sobre a temática ambiental, no tocante à conservação, como visto em tópicos anteriores. No Brasil, a primeira área protegida foi o Parque Nacional do Itatiaia, criado em 1937, no Rio de Janeiro, com o propósito de incentivar a pesquisa científica e oferecer lazer às populações urbanas. Dois anos mais tarde, em 1939, foram criados outros dois parques: o Parque Nacional do Iguaçu, no Paraná, e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, no Rio de Janeiro. Todavia, somente 20 anos depois retomou-se a criação dos parques de forma mais expressiva, com isso atingindo as regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste do país (LIMA; ALMEIDA; RIBEIRO, 2014; DIEGUES, 1994).

Ao longo dessas décadas, a principal crítica que se localiza na literatura especializada sobre esse tipo de unidade de conservação é que a atração e uso desses territórios estão sempre voltados para as populações externas à área, não se pensando nas populações tracionais que ali já moravam. Há autores que defendem que uma atenção específica para a dimensão social nas políticas de criação dessas áreas deve beneficiar as próprias áreas, com o argumento de que populações locais já estão familiarizadas com esses territórios e podem se engajar em projetos incluídos que venham beneficiar tanto as populações quanto aos ecossistemas com os quais interagem e acumularam conhecimento para o seu manejo (DIEGUES, 1994; CHIARAVALLI, 2016).

Em 2013, foi realizado o I Seminário de APA do Brasil, com o intuito de dar maior visibilidade para a gestão das Áreas de Proteção Ambiental e registrar casos críticos e/ou bem-sucedidos e suas lições aprendidas desta categoria de unidade de conservação, assim como a troca de conhecimentos entre as experiências internacionais e as brasileiras. Esse evento foi coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), estando à frente dessa iniciativa o Departamento de Áreas Protegidas (DAP/MMA) e as entidades internacionais Cooperação Técnica Alemã (GTZ) e a *World Conservation Union* (IUCN), bem como seus parceiros brasileiros (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2013). Assim, o Brasil acenou para o compromisso das suas instituições ambientais com organismos internacionais aqui presentes que influenciam as políticas conservacionistas pelo mundo.

Conforme Cabral (2002), a relativa facilidade de criação dessa categoria de unidade de conservação, assim como a forma com que vem sendo administrada fazem com que a APA perca sua “real identidade”, possibilitando um pensamento equivocadamente a respeito de seu papel. Para a autora, as APA's são instrumentos de política ambiental relevantes na perspectiva socioeconômica por serem

territórios de uso sustentável, e conseqüentemente, possibilitam atividades humanas, desde que exercidas com o devido critério que requerem, permitindo assim a integridade e manutenção da qualidade de vida social e ambiental nesses espaços em questão.

4. Conflitos Socioambientais e Territorialidade: Um debate sobre a problemática da conservação em Áreas de Proteção Ambiental

O conflito tem um significado sociológico tanto quanto produz ou modifica grupos de interesse, uniões e organizações. Esse é um princípio defendido por um dos mais notórios estudiosos de conflitos, George Simmel (1903; 1983), para quem há, inclusive, um aspecto paradoxal que posiciona o conflito como uma forma de interatividade e até mesmo de socialização. Nesse sentido, Simmel atenta para dois lados do conflito: um positivo, que tem um caráter socializante, podendo o conflito levar a soluções de divergências, e um negativo, que pode levar à anulação de uma das partes envolvidas. Para ele, não é possível apartar esses dois lados, sendo possível apenas separá-los conceitualmente, mas nunca empiricamente.

Esse entendimento de conflito, como ponto de partida, é importante quando se pretende compreender e interpretar um complexo cenário que envolve uma gama de agentes sociais em torno da criação e uso de expressivos territórios, no caso, as APA's municipais de Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense.

Quando se discute conflitos ambientais, segundo Brito *et al.* (2011, p. 58) está se referindo “as tensões que envolvem decisões sobre quando, como e onde utilizar os recursos naturais”. O conflito ambiental surgiria de eventuais rupturas do “acordo simbiótico” entre as distintas práticas sociais alocadas no espaço, posto que dependendo da combinação de determinadas atividades, o “meio ambiente” poderia tornar-se um meio de transmissão de impactos indesejáveis, que poderiam ser disseminados tanto pela água, pelo ar, pelo solo e/ou pelos sistemas vivos. Dessa forma, o desenvolvimento de certa atividade poderia comprometer a possibilidade de outras práticas se manterem (ACSELRAD, 2004). Os conflitos ambientais deverão ser compreendidos, portanto, conjuntamente nos espaços de apropriação material e simbólica dos recursos do território, já que ambos são espaços onde se desenrolam disputas sociais em geral. Assim, compreende-se que:

No primeiro espaço, desenvolvem-se as lutas sociais, econômicas e políticas pela apropriação dos diferentes tipos de capital, pela mudança ou conservação da estrutura de distribuição de poder. No segundo, desenvolvem-se uma luta simbólica para impor as categorias que legitimam ou deslegitimam a distribuição de poder sobre os distintos tipos de capital. No caso do meio ambiente, verificamos no primeiro espaço, por exemplo, disputas por apropriação dos rios entre populações ribeirinhas e grandes projetos hidrelétricos, “empates” confrontando seringueiros e latifundiários pelo controle de áreas de seringais etc. No espaço das representações, veremos disputas entre as distintas formas sociais de apropriação do território pela afirmação de seus respectivos caracteres “competitivo”, “sustentável”, “compatível a vocação do meio”, “ambientalmente benigno”, etc. (ACSELRAD, 2004, p. 23).

Logo, os conflitos ocorrem devido a disputas econômicas e políticas de territórios, envolvendo setores privados e/ou públicos, e de grupos sociais diversos incluindo populações vulneráveis (povos indígenas, extrativistas, quilombolas, ribeirinhos, grupos sociais de baixa renda, entre outros), sendo que majoritariamente os imperativos do tipo de desenvolvimento que os setores mais poderosos desejam acabam se sobrepondo.

A literatura aponta uma diferenciação entre problema ambiental e conflito ambiental. O primeiro está condicionado a uma situação em que há risco, dano social ou ambiental, mas não há uma reação ativa das pessoas atingidas ou de outros agentes sociais, enquanto que, no segundo, ocorre uma situação de confronto em relação ao uso ou gestão dos recursos naturais (BRITO *et al.*, 2011) e de seu respectivo território. Dessa forma, segundo Acselrad (2004), a concepção de “problema ambiental” parece ter um caráter mais restritivo e pontual, já que mudanças no meio ambiente somente se tornam problemas ambientais em processos sociais em que sujeitos coletivos as definem como tais.

O surgimento das lutas sociais denunciando os “males ambientais” só ocorreu a partir dos anos 1960, quando os movimentos sociais passaram a politizar o debate que antes era silenciado. Entretanto, essa politização foi defrontada pelos detentores dos poderes econômicos e políticos, para os quais a ideologia do desenvolvimento sustentável no capitalismo iria conseguir integrar discursos e práticas conducentes à sua modernização ecológica (ACSELRAD, 2015).

No âmbito acadêmico, tem sido amadurecida a discussão de que os conflitos ambientais são alimentados pela desigualdade social, originando o sentido do termo “desigualdade ambiental”.

O conceito de desigualdade ambiental permite apontar o fato de que, com a sua racionalidade específica, o capitalismo liberalizado faz com que os danos decorrentes de práticas poluentes recaiam predominantemente sobre grupos sociais vulneráveis, configurando uma distribuição desigual dos benefícios e malefícios do desenvolvimento econômico. Basicamente, os benefícios destinam-se aos grandes interesses econômicos e os danos a grupos sociais despossuídos (ACSELRAD *et al.*, 2012, p. 165).

Assim, Acselrad *et al.* (2012) explicam que os processos de produção das desigualdades ambientais, associados às dinâmicas da acumulação por espoliação, tendem a favorecer a eclosão de conflitos territoriais e ambientais, posto que inviabilizam a existência de diversos grupos, revelando a sobreposição de grandes projetos – de infraestrutura, siderurgia, mineração, agroexportação, monoculturas, entre outros – a territórios marcados pela presença de grupos tradicionais e/ou socialmente vulneráveis, encarados pelos agentes públicos e privados do projeto desenvolvimentista hegemônico como obstáculos ao processo de acumulação de capital.

Segundo Brito *et al.* (2011), os conflitos socioambientais são comuns nos países em desenvolvimento. Nas áreas urbanas desses países os conflitos estão normalmente relacionados à iniquidade social, enquanto que em suas zonas rurais os conflitos socioambientais ocorrem mais por causa da apropriação dos recursos naturais, aqui envolvendo a territorialidade (SANTOS, 1997), ou por

questões relacionadas à preservação de culturas dos povos que vivem nas localidades.

Com efeito, argumentam Acselrad *et al.* (2012) que a problemática ambiental ainda está distante de agregar todos os agentes sociais em prol de um bem comum, posto que determinados territórios de grupos sociais desprivilegiados são tratados como receptores dos rejeitos produzidos pelas práticas dos grupos economicamente dominantes, fazendo-se vigorar um modelo de desenvolvimento pautado tanto na distribuição desigual de bens sociais quanto nos efeitos ambientais desiguais.

Já se provou que baixas condições socioeconômicas levam a maior exposição das pessoas a riscos ambientais, configurando a situação de desigualdade ambiental. Portanto, a desigualdade social está na origem da desigualdade ambiental, visto que há um grau diferenciado de exposição de grupos socialmente vulneráveis aos riscos ambientais, tais como enchentes, deslizamentos, alto nível de poluição do ar, falta de saneamento básico, condições inadequadas de moradia, entre outros, gerando conflitos (ALVES, 2007).

Ao estudar experiências envolvendo conflitos socioambientais Brito *et al.* (2011) revelam que a resolução dos conflitos socioambientais praticamente não ocorre a partir da tentativa de mediação, conciliação ou negociação, o que vem prejudicar não só a sociedade, como também o próprio ambiente, por não garantir uma igualdade nos interesses dos agentes envolvidos no conflito. Argumentam ainda que grupos com poderes econômicos e políticos predominantes tendem a se sobrepor por terem objetivos mais claros e definidos, que são compartilhados entre esses poderes, fortalecendo-os e gerando uma situação desproporcional quando confrontados com os interesses de grupos comunitários, ONG's, movimentos sociais. Embora estes possam articular apoio de entidades combativas da sociedade civil e mesmo do setor público, possuem interesses mais heterogêneos, além de geralmente não conseguirem acesso a toda a informação necessária e o amparo institucional do Estado para dar embasamento e suportar as suas reivindicações.

5. Metodologia de pesquisa

A presente pesquisa é de natureza qualitativa. De acordo com Gaskell (2002), a finalidade da pesquisa qualitativa não é sondar opiniões ou pessoas, mas explorar o espectro de opiniões às diferentes questões relacionadas ao objeto da pesquisa.

É do tipo exploratória, pois, segundo Gil (2002), proporciona maior familiaridade com o problema de pesquisa possibilitando o aprimoramento de ideias ou descoberta de intuições. Classifica-se por sua abordagem analítica e também descritiva, as quais, segundo Gil (2002), auxiliam na descrição ou análise das características de determinada população. Na experiência em questão, buscou-se analisar como os agentes sociais envolvidos nas Áreas de Proteção Ambiental do município de Nova Iguaçu se posicionam quanto ao enfrentamento dos conflitos socioambientais existentes nessas áreas; assim

intenta-se compreender as características dos territórios e as interações estabelecidas entre esses agentes sociais.

As fontes documentais consideradas como mais relevantes para esta pesquisa foram: (i) o Plano Diretor Participativo da Cidade de Nova Iguaçu - instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de gestão territorial da Cidade, instituindo o Sistema de Gestão Integrada e Participativa municipal (NOVA IGUAÇU, 2008); ii) Decretos e Leis das Unidades de Conservação do Município de Nova Iguaçu e (iii) Planos de Manejo das Áreas de Proteção Ambiental Tinguá, Rio D'Ouro e Jaceruba, visto que as outras APAs do município ainda não possuem esse documento, que “estabelece as normas, restrições para o uso, ações a serem desenvolvidas e manejo dos recursos naturais da UC” (BRASIL/MMA, 2017).

Os dados sobre as áreas protegidas brasileiras foram obtidos em registros documentais extraídos de instituições como: o Ministério do Meio Ambiente, IBAMA, ICMBio, entre outros, devido à inexistência de um sistema nacional funcional que compile e disponibilize as informações necessárias para o estudo.

Foi acessado também o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), cujo objetivo é fornecer informações padronizadas das unidades de conservação geridas pelos três níveis de governo e por particulares, disponibilizando informações oficiais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Nesse cadastro, são disponibilizadas as características físicas, biológicas, turísticas, gerenciais e os dados georreferenciados das unidades de conservação (BRASIL/MMA, 2000). No entanto, apesar do CNUC ser a ferramenta que deveria disponibilizar as informações sobre as APA's, no tocante as APA's do município de Nova Iguaçu durante o período pesquisado, maio de 2017, apenas as APA's Morro Agudo e Posse/Guarita apresentavam algumas informações, assim estando incompletos os seus cadastros.

Em campo, conduziu-se a pesquisa por meio entrevistas em profundidade seguindo roteiro semiestruturado com grade aberta (GIL, 1989). As entrevistas tiveram como intuito, melhor compreender como os agentes sociais envolvidos nas Áreas de Proteção Ambiental do município de Nova Iguaçu se posicionam quanto ao enfrentamento dos conflitos socioambientais existentes nessas áreas, assim indo de encontro ao objetivo geral do estudo. Os sujeitos da pesquisa foram definidos de acordo com critérios estabelecidos levando em consideração o seu envolvimento com as APA's. Considerou-se também a questão da acessibilidade dos sujeitos.

As categorias de análise, apresentadas no Quadro 02, foram definidas com base na pesquisa bibliográfica e a partir do objetivo da pesquisa.

QUADRO 02 – Categorias analíticas da pesquisa

Categorias	Definição teórica
Conflito Ambiental	“(…) tensões que envolvem decisões sobre quando, como e onde utilizar os recursos naturais” (BRITO <i>et al.</i> , 2011, p. 58).
Desigualdade Ambiental	“O conceito de desigualdade ambiental permite apontar o fato de que, com a sua racionalidade específica, o capitalismo liberalizado faz com que os danos decorrentes de práticas poluentes recaiam predominantemente sobre grupos sociais vulneráveis, configurando uma distribuição desigual dos benefícios e malefícios do desenvolvimento econômico. Basicamente, os benefícios destinam-se aos grandes interesses econômicos e os danos a grupos sociais despossuídos” (ACSELRAD <i>et al.</i> , 2012, p. 165).
Área de Proteção Ambiental	“(…) área dotada de atributos naturais, estéticos e culturais importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. Geralmente, é uma área extensa, com o objetivo de proteger a diversidade biológica, ordenar o processo de ocupação humana e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. É constituída por terras públicas e privadas” (BRASIL/MMA, 2000).
Política Pública	“(…) campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 26).

Fonte: Elaboração própria a partir de BRITO *et al.* (2011); ACSELRAD *et al.* (2012); BRASIL/MMA (2000); SOUZA (2006, p. 26).

Julgou-se adequado como técnica de análise de dados nesta pesquisa a análise de conteúdo nos moldes de Bardin. Conforme a autora, “a análise do conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que tem como intuito obter por meio de procedimentos a descrição do conteúdo das mensagens que possibilitem a inferência de conhecimentos referentes a estas mensagens” (BARDIN, 1977, p. 31).

6. Análise de Dados da Pesquisa Documental

As Áreas de Proteção Ambiental de Nova Iguaçu foram sendo definidas a partir de legislações municipais entre os anos de 2000 e 2012. Sendo estas: APA Tinguazinho, APA Tinguá, APA Rio D’Ouro, APA Guandu-Açu, APA Jaceruba, APA Retiro, APA Morro Agudo e APA Posse/Guarita.

Apesar da importância do plano de manejo como um instrumento de regulação, algumas unidades de conservação foram criadas sem esse plano, como é o caso das APA’s Tinguazinho, Guandu-Açu, Retiro, Morro Agudo e Posse/Guarita. Embora o plano de manejo deva ser criado até cinco anos após a criação da unidade de conservação, no caso dessas APA’s, essa situação já se perpetua por anos. Todavia, segundo DIEGUES (1995), a existência de um plano de manejo também não significa que haverá o seu cumprimento ou implantação.

De todo modo, sabe-se que as únicas APA's do município a terem esse plano são Tinguá, Jaceruba e Rio D'Ouro, sendo este elaborado pela empresa privada Verde Engenharia e Gestão Ambiental, para dar cumprimento ao Termo de Medida Compensatória pela construção do Shopping Nova Iguaçu, na zona de amortecimento de uma área de preservação, o Parque Municipal Natural de Nova Iguaçu.

As APA's Tinguá, Jaceruba e Rio D'Ouro, sobre as quais a pesquisa se aprofunda, possuem um Conselho Gestor instituído pela Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu, através do qual seria implantada uma gestão integrada, criado através do Decreto nº 10.090, de 04 de dezembro de 2013. A justificativa para a ideia de integração só foi viável graças à situação territorial dessas APA's, por possuírem características socioambientais e graus de conservação semelhantes (PLANO DE MANEJO DA APA TINGUÁ, 2016; PLANO DE MANEJO DA APA RIO D'OURO, 2016; PLANO DE MANEJO DA APA JACERUBA, 2016).

O Conselho Gestor das APA's é composto por 22 (vinte e dois) membros titulares com seus respectivos suplentes. A ideia original foi de que o espaço desse conselho, assim como muitos outros conselhos criados no país nas várias esferas de poder, pudesse servir como fórum de debates no qual os conflitos se manifestassem e fossem debatidos posteriormente, levados ao processo de deliberação no sentido de conduzir soluções coletivas viáveis.

Sucessivos decretos ambientais, a ampliação dos direitos de proteção do patrimônio natural com reconhecimento internacional, a criação de planos de manejos, a regulamentação das APA's criadas no entorno da Reserva Biológica do Tinguá e a definição sobre a recategorização da reserva são um conjunto de medidas que representam as relações entre agentes sociais, seus modos de vida, interesses políticos e econômicos (MARTINS, 2011). No cerne dessas relações é que os conflitos surgem, e o nosso intento é identificar e compreender as formas de enfrentamento perseguidas pelos agentes.

Nos Planos de Manejo, inúmeros são os problemas registrados, que geram conflitos relacionados a essas APA's, os quais são a seguir apresentados.

Há a captação irregular de águas, pois o que a CEDAE abastece não chega à maioria da população que reside no interior das APA's Tinguá, Rio D'Ouro e Jaceruba, ocasionando a coleta de água de poços artesianos e das nascentes de rios presentes na localidade. Ainda com relação à água, foi constatado, em toda a APA Tinguá, que diversos sítios particulares de lazer realizam o barragemento irregular, provocando o desvio de recursos hídricos, para formação de piscinas naturais.

Há o despejo inadequado de efluentes domésticos nos rios e córregos, sem nenhum tipo de tratamento, enquanto que poucas residências possuem sistema de fossa filtro. Essa prática faz com que os recursos hídricos que, a priori, considerados como fontes de água limpa, acabam sendo contaminados, comprometendo a qualidade da água e acarretando em possíveis riscos à saúde da população e das espécies nativas.

Ocorre a caça predatória, considerada uma prática comum de parte dos moradores, que utilizam alçapões em gaiolas para capturar animais, atraindo caçadores e traficantes ou ainda caçadores de animais provenientes de outras localidades.

Destacam, ainda, os Planos de Manejo, que ocorre extração vegetal irregular e predatória, do palmito, o que compete de forma desigual com o produto proveniente do manejo sustentado, gerando conflitos sociais e ameaçando a continuidade dessas espécies naturais na região com o seu futuro esgotamento.

Há ocorrência de supressão de vegetação, provocada por desmatamento e queimada, para a construção de sítios e chácaras, associados às atividades de agricultura e lazer. Esse desmatamento concorre com o desmatamento que acaba sendo ocasionado decorrente de atividades agrícolas, tendo como principal destaque a produção de mandioca e banana, também ocorrendo em áreas de proteção permanente de encosta.

Já com relação ao turismo, este é considerado predatório conforme o informado nos Planos de Manejo (2016). No interior das APA's Tinguá e Rio D'Ouro, ocorre, principalmente, pelo frequente assédio que as áreas sofrem por turistas que procuram as áreas naturais existentes, como cachoeira e rios, localizados na sua maioria em propriedades particulares, gerando um fluxo muito intenso de veículos e pessoas, principalmente nos fins de semana, contribuindo para o aumento da poluição em todas as suas formas, gerando acúmulo de resíduos e aumento do despejo de efluentes sanitários depositados em ambientes naturais, com infraestrutura insuficiente para atender a demanda gerada, principalmente no verão e em época de férias.

Os Planos de Manejo responsabilizam práticas de cultos religiosos pelos objetos deixados nas bordas dos rios e pelo desmatamento de pequenos trechos utilizados como "altar". Algumas práticas religiosas nas áreas envolvem também o uso de velas e outras formas de fogo que podem causar incêndios florestais.

Os Planos de Manejo também se referem ao aumento de violência na região causada pelo intenso fluxo de turistas e grande tráfego de carros nos fins de semana nas APA's e que, por falta de serviços públicos de segurança (policimento, viaturas, postos policiais), ocasiona o aumento do número de assaltos nas vias de acesso, gerando insegurança aos moradores e visitantes.

Por esses registros identificados nos Planos de Manejo, tudo leva a crer, que muitos problemas geradores de conflitos nas APA's e entorno são causados pela própria ausência do poder público na região para prover serviços básicos de abastecimento de água, saneamento, recolhimento de lixo, entre muitos outros equipamentos urbanos. Isso requer recursos financeiros, materiais e humanos para implementar ações efetivas para a gestão adequada dessas APA's, envolvendo projetos que incluam a população local, mudando o foco da "fiscalização" que permeia os Planos de Manejo pela ação inclusiva, iniciativas que autores com visão crítica apontaram na pesquisa bibliográfica.

7. Análise dos Dados Empíricos Orais

A pesquisa empírica encontra-se em fase preliminar, mas já conta com a participação de entrevistados. A escolha dos depoentes obedeceu ao critério do envolvimento com a problemática local e também de acessibilidade dos entrevistados. Buscou-se validar semanticamente o roteiro das entrevistas e, assim, identificar possíveis ajustes e aperfeiçoamento na continuidade da pesquisa. Os sujeitos principais até o momento de finalização deste artigo foram agentes sociais envolvidos nas APA's de Nova Iguaçu, destacando-se um agente público da SEMADETUR, que passamos a chamar Entrevistado 1 e um técnico agrícola local engajado nas questões socioambientais de algumas APA's do município, que se identifica como Entrevistado 2.

Evidenciou-se a existência de duas percepções distintas sobre a razão das APA's terem sido criadas no município. Conforme o Entrevistado 1, essa iniciativa partiu do governo local na época, que percebeu a importância dessas áreas e seus preditivos para o município principalmente pelo fato da APA ser uma política mais “flexível” dentre as outras unidades de conservação. Salienta que não se recorda da criação das APA's ter sido oriunda de um movimento social forte, afirmando que “*as políticas de conservação nunca foram algo marcante no município*”, ressaltando assim que “*não tinha uma massa de interessados, sistêmicos, organizados, para tanto não*”. Menciona que haviam agentes sociais envolvidos (agricultores, movimentos de assentamentos rurais) em questões ambientais, mas para ele o que marcou foi o “movimento governamental”.

Essa visão contraria estudos realizados por Martins (2011), que enfatiza o papel de agentes não governamentais, da academia e de partidos políticos no estímulo a ações do movimento social em torno das discussões das áreas de proteção ambiental do município de Nova Iguaçu.

Já para o Entrevistado 2, o objetivo de se criar as APA's devia ser compatibilizar o uso dos recursos naturais com a conservação ambiental, por ser uma unidade de conservação de uso sustentável. Contudo, para ele, hoje em dia, no geral, em função de determinadas políticas públicas, como o ICMS Ecológico, essas APA's estão sendo criadas como um artifício do município arrecadar mais, salientando que essa não é uma prática exclusiva de Nova Iguaçu, sendo exercida também por outros municípios.

O Entrevistado 2 menciona que a função das APA's deve ser o que está previsto no SNUC, ou seja, compatibilizar o crescimento urbano, a moradia, a gestão territorial e o uso dos recursos naturais com a conservação ambiental. Todavia, o mesmo afirmou que esse não é o caso de Nova Iguaçu, embora afirme que esse não é um caso exclusivo, visto que a criação de várias APA's no Brasil inteiro gerou problemas de diversas ordens.

Um dos benefícios dessas áreas, na percepção do Entrevistado 1, é que não são exclusivamente de caráter público, podendo ser ou não. Assim, não é necessário realizar desapropriação das populações

dentro delas, ao contrário do que acontece em unidades de proteção integral. Contudo, ele afirma que esse mecanismo não foi completamente utilizado, considerando o que dispõe o SNUC. Para ele, alguns empreendimentos presentes nessas áreas não passaram completamente por um processo de licenciamento, salientando em um trecho ao dizer que “*são aqueles nossos descompassos em relação a essa importância de conservar aquela região*”. Assim, o mesmo menciona que existiu o movimento de criação dessas áreas, tanto que foram criadas por meio de decretos e posteriormente foram revalidados por um instrumento mais seguro, ou seja, a lei. No entanto, afirma que embora tenha tido esse movimento, ao longo do tempo, ele foi “*mal aproveitado*”.

Segundo o Entrevistado 1 os problemas principais estão relacionados à melhoria da infraestrutura para uma melhor atuação dos agentes públicos na região e conseguir atender os critérios exigidos pelo ICMS Ecológico. Já para o Entrevistado 2, para que os problemas nas APA's sejam solucionados, é necessário um investimento maior por parte da prefeitura em infraestrutura básica para a população, além de afirmar que falta principalmente à prefeitura cumprir a legislação do que uma APA deve ser. Afirma que atualmente só existem ações eventuais, sugerindo que se utilize os Planos de Manejo das APA's para propor ações viáveis para gerir o território dessas áreas e o aumento da conscientização ambiental. Acrescenta também que a prefeitura poderia realizar projetos de geração de renda com conservação ambiental, como agricultura orgânica. Para ele, o principal assunto a ser debatido no momento deve ser a recategorização da Reserva Biológica de Tinguá em Parque envolvendo agentes públicos, privados e moradores do entorno.

Dado esse amplo leque de questões levantadas nas entrevistas, retoma-se ao argumento de Diegues (1994), que enfatiza que não basta somente se tentar resolver conflitos envolvendo populações de moradores locais tradicionais, causados por problemas criados na formulação das APA's, o que vai afetar mais à frente a implantação dessas unidades de conservação. Para o autor, é necessário compatibilizar melhores condições de vida dessas populações com os cuidados da conservação, estreitando as relações entre as pessoas e a natureza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho focalizou a problemática dos conflitos socioambientais em Áreas de Proteção Ambiental (APA's) e analisou como os agentes sociais envolvidos com a problemática, no município de Nova Iguaçu, ouvidos na fase preliminar da pesquisa, se posicionam quanto ao enfrentamento desses conflitos.

Para tal, construiu-se um arcabouço teórico que permitisse compor um caminho para o entendimento da concepção de APA's no mundo e no Brasil, e focalizou-se a problemática na utilização dos Planos de Manejo das APA's Tinguá, Rio D'Ouro e Jaceruba, localizadas no município em questão.

Entrevistas individuais com agentes sociais nessas áreas foram realizadas, o que mostrou que as visões dos entrevistados não se distanciam da discussão maior apresentada no trabalho sobre o caráter conflituoso que perpassa os territórios em que se localizam as APA's. De um modo geral, os resultados da pesquisa até agora realizada, possibilitaram uma articulação entre a discussão teórica, os dados apontados nos documentos consultados e os achados das entrevistas preliminares.

A pesquisa documental apontou que o município de Nova Iguaçu possui uma quantidade significativa de áreas verdes em seu território; no entanto a maioria destas encontram-se em situação de degradação ambiental. Os Planos de Manejo das APA's Tinguá, Jaceruba e Rio D'Ouro apresentaram informações sobre as motivações dos conflitos socioambientais existentes nessas três APA's.

Conclui-se, com base na literatura que o enfrentamento aos problemas das APA's é segmentado e tende a ratificar os imperativos do tipo de desenvolvimento que os setores mais poderosos do ponto de vista econômico e político desejam para essas áreas. Até a fase em que se encontra a pesquisa, em sua abordagem exploratória foi possível perceber uma situação complexa no entendimento do próprio significado das APA's para os grupos sociais que interagem com esses territórios, e que os muitos dos conflitos ocorrem devido a disputas econômicas e políticas de territórios, envolvendo setores privados e/ou públicos, e de grupos sociais diversos incluindo populações vulneráveis.

Referências

ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade social, conflito ambiental e regulação urbana. **O Social em Questão**, v. XVIII, p. 57-68, 2015. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_33_1_Acserald.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Fundação Henrich Böll, 2004, p. 7-11.

_____. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, H. (Org.) **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, p. 13-35.

ACSELRAD, Henri *et al.* **Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação**: O que está em jogo na questão ambiental?. E-cadernos CES 17, p. 164-183, 2012. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/e-cadernos/media/ecadernos17/07.ColetivoBras.Pesq.DesigualdadeAmbiental.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2016.

ALEXANDRE, Agripa Faria. **Políticas de Resolução de Conflitos Socioambientais no Brasil**: o papel do Ministério Público e dos movimentos ambientalistas na Ilha de Santa Catarina. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 2003.

ALVES, Humberto Prates da Fonseca. **Desigualdade ambiental no município de São Paulo**: Uma análise da exposição diferenciada de grupos sociais a situação de risco ambiental através do uso de metodologias de geoprocessamento. Revista Brasileira Est. Pop., São Paulo, v. 24, nº 2, p. 301-316, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v24n2/07.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Art. 225 da Constituição Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. **Decreto nº 5.758, de 13 de Abril de 2006**. “Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP)”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. “Estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007**. “Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11516.htm>. Acesso em: 09 jul. 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**. 2000. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>>. Acesso em: 25 mai. 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Manejo**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/plano-de-manejo>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

BRITO, Daguiete Maria Chaves *et al.* Conflitos socioambientais no século XXI. PRACS: **Revista da Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**. Macapá, n. 4, p. 51-58, dez. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/371>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

CABRAL, Nájila Rejanne Alencar Julião. **Análise para o Estabelecimento do Perímetro de uma Área de Proteção Ambiental**: O caso da Porção Norte da APA Corumbataí – SP. 2002. Tese de Doutorado, p. 196. Universidade de São Paulo – SP.

CADER, Renato; VIEIRA, Liszt. A política ambiental do Brasil ontem e hoje. **Revista Eco21**. Edição 129. 2015. Disponível em: <<http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=1601>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

CHIARAVALLLOTI, Rafael Morais. **Local communities and conservation in the Pantanal wetland, Brazil**. 215 f. Tese de Doutorado. Department of Anthropology, University College London, UK, 2016.

DIEGUES, Antônio Carlos. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. São Paulo: Edusp/NUPAUB, 1994.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M.; GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1989.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

HOEFFEL, João Luiz de Moraes; FADINI, Almerinda Antonia Barbosa; SEIXAS, Sônia Regina da Cal. **Sustentabilidade, qualidade de vida e identidade local – olhares sobre as APA Cantareira, SP e Fernão Dias, MG**. São Carlos: RiMa Editora, FAPESP, 2010.

IBAMA. **Informe nacional sobre áreas protegidas no Brasil / Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Departamento de Áreas Protegidas**. – Brasília: MMA, 2007, 124p. (Série Áreas Protegidas de Brasil, 5).

INEA. **O que é o INEA**. 2007. Disponível em: http://www.inea.rj.gov.br/Portal/MegaDropDown/Institucional/O_que_e_o_Inea/index.htm&lang=. Acesso em: 03 abr. 2017.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Área de Proteção Ambiental**. 2013. Disponível em: <<https://uc.socioambiental.org/uso-sustent%C3%A1vel/%C3%A1rea-de-prote%C3%A7%C3%A3o-ambiental>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

LIMA, Gumercindo Souza; ALMEIDA, Marcello Pinto de; RIBEIRO, Guido Assunção. **Manejo e Conservação de Áreas Protegidas**. Viçosa, MG, 2014.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARTINS, Ana Lucia Lucas. Lazer e área protegida: conflitos na busca de “emoções agradáveis”. **Ambiente & Sociedade**. Campinas v. XIV, n. 2, p. 51 -67, jul. - dez. 2011. NOVA IGUAÇU. Plano Diretor do Município de Nova Iguaçu. 2008.

_____. **Plano de Manejo da APA Jaceruba**. 2016.

_____. **Plano de Manejo da APA Rio D'Ouro**. 2016.

_____. **Plano de Manejo da APA Tinguá**. 2016.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS (NEPP/UNICAMP). **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários**: relatório final. Campinas, 1999. Disponível: <http://www.paho.org/bra/index.php?option=com_docman&view=document&category_slug=atencao-primaria-em-saude-944&alias=557-modelo-avaliacao-programas-sociais-prioritarios-relatorio-final-7&Itemid=965>. Acesso em: 25 mai. 2017.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. 5ª Ed., Editora Hucitec, São Paulo, 1997.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos/ Leonardo Secchi. – São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SIMMEL, George. "The Sociology of Conflict: I" **American Journal of Sociology**, 1903, p. 490-525. Disponível em: <https://brocku.ca/MeadProject/Simmel/Simmel_1904a.html>. Acesso em: 01 jul. 2017.

_____. A natureza sociológica do conflito. In: Moraes Filho (Org.) **Sociologia**. Ática: São Paulo, 1983, p. 122-134.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

THE CLUB OF ROME. **History**. Disponível em: <<https://www.clubofrome.org/>>. Acesso em: 01 mai. 2017.