

## Artigo

# A Área de Proteção Ambiental vai virar Parque? Serra do Japi e os limites do planejamento ambiental participativo

Ricardo Silveira Orlando

### Resumo

370

A Serra do Japi é considerada o mais importante atributo natural das Áreas de Proteção Ambiental Cabreúva, Cajamar e Jundiá (APAs CCJ), sendo um dos últimos pontos de encontro entre a Mata Atlântica e as Matas de Planalto ainda conservadas no Estado de São Paulo. Do ponto de vista natural, o Japi, em conjunto com outras serras, constitui uma barreira aos ventos que sopram do Oceano Atlântico em direção ao planalto paulista, possibilitando significativa precipitação pluviométrica. Por isso, formaram-se centenas de córregos e riachos que vertem das encostas acidentadas, produzindo, conforme denominação de Aziz Nacib Ab'Sáber, um “castelo de águas” útil ao abastecimento público. Diante da vulnerabilidade ambiental e em busca da segurança hídrica, uma área de 191,70 km<sup>2</sup> foi tombada pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo. O tombamento, realizado em março de 1983, pode ser considerado o primeiro grande ato de política ambiental em prol do Japi. No ano seguinte, ainda no período da ditadura civil-militar brasileira, são criadas pelo governo de São Paulo as APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiá. A instituição das APAs CCJ decorreu após intensa mobilização da sociedade civil e da comunidade científica, preocupadas com os efeitos da industrialização e da urbanização na região. O processo de redemocratização das instituições brasileiras e a consequente revitalização dos movimentos sociais rurais e urbanos no país corroboraram para uma nova concepção de gestão pública e de planejamento do território com base na participação social de agentes anteriormente excluídos. É nesse sentido que o tripé democracia – ambiente – inclusão social vai ocupar um espaço privilegiado na agenda pública brasileira a partir da década de 1990. A atmosfera sociopolítica contribuiu alguns anos mais tarde, para um novo entendimento da figura jurídico-institucional das Áreas de Proteção Ambiental (Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC). Na nova redação dada às APAs, seus conselhos gestores foram definidos como arenas ou arranjos institucionais mais adequados à gestão participativa e negociação dos conflitos socioambientais presentes no território. Diante de tais perspectivas, este artigo tem como objetivo, considerando as dificuldades da gestão ambiental participativa da Serra

do Japi, a discussão sobre a gestão compartilhada das APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiá e a proposta da criação de um parque estadual na região.

**Palavras-chave:** Planejamento ambiental; conflitos socioambientais; participação social; conselhos gestores; unidades de conservação.

## Will the Environmental Protection Area become a Park? Serra do Japi and the limits of participative environmental planning

### Abstract

Serra do Japi is considered the most important natural attribute from the Cabreúva, Cajamar and Jundiá Environmental Protection Areas (APAs CCJ in portuguese), being one of the last meeting points between the Atlantic Forest and the Planalto Woods still conserved in the State of São Paulo. From the natural point of view, the Japi and other sierras constitute barriers to the winds that blow from the Atlantic Ocean towards the plateau of São Paulo, allowing significant rainfall. For this reason, hundreds of streams that flow from the sloped hillsides, have been formed, producing, according to the name of Aziz Nacib Ab'Sáber, a “water castle” useful for public supply. In view of the environmental vulnerability and in search of water security, an area of 191.70 km<sup>2</sup> was registered by the Council for the Defense of the Historical, Artistic, Archaeological and Tourism Heritage of the State of São Paulo. The listing, which took place in March 1983, can be considered the first major act of environmental policy in Japi. In the following year, still on the period of Brazilian civil-military dictatorship, they were assassinated by the government of São Paulo the APAs Cabreúva, Cajamar and Jundiá. The institution of CCJ APAs took place after intense mobilization by civil society and the scientific community, concerned with the effects of industrialization and urbanization in the region. The process of redemocratization of Brazilian institutions and the consequent revitalization of social and urban movements in the country corroborated to a new strategy for public management and territory planning based on the social participation of former excluded agents. It is in this sense that the tripod democracy - environment - social inclusion will occupy a privileged space in the Brazilian public agenda as of the 1990s. The socio-political atmosphere contributed a few years later, to a new understanding of the juridical-institutional figure of the Protection Areas Environmental within the legislation of the National System of Conservation Units (SNUC in portuguese). In the new redaction given to the APAs, their management councils were defined as arenas or institutional arrangements best suited to the participatory management and negotiation of socio-environmental conflicts present in the territory. Given these perspectives, this article aims, considering the difficulties of the participatory environmental management from Sierra of Japi, at discussing the shared management from the Areas of Environmental Protection Cabreúva, Cajamar and Jundiá as well as the proposal to create a state park in the region.

**Keywords:** environmental planning; socio-environment conflicts; social participation; management council; conservation units.

## ¿El Área de Protección Ambiental se convertirá en un Parque? Serra do Japi y los límites de la planificación ambiental participativa

### Resumen

Serra do Japi es considerada el atributo natural más importante de las Áreas de Protección Ambiental de Cabreúva, Cajamar y Jundiá (APJ CCJ), siendo uno de los últimos puntos de encuentro entre el Bosque Atlántico y los Bosques de Planalto aún conservados en el Estado de São Paulo. Desde el punto de vista natural, el Japi, junto con otras montañas, constituyen barreras a los vientos que soplan desde el Océano Atlántico hacia la meseta de São Paulo, lo que permite precipitaciones significativas. Por esta razón, se formaron cientos de arroyos y arroyos que fluyen desde las laderas escarpadas, produciendo, según el nombre de Aziz Nacib Ab'Sáber, un “castillo de agua” útil para el suministro público. En vista de la vulnerabilidad ambiental y en busca de la seguridad del agua, el Consejo para la Defensa del Patrimonio Histórico, Artístico, Arqueológico y Turístico del Estado de São Paulo registró un área de 191.70 km<sup>2</sup>. La inclusión, que tuvo lugar en marzo de 1983, puede considerarse el primer acto importante de política ambiental a favor de Japi. Al año siguiente, aún en el período de la dictadura civil-militar brasileña, las APA Cabreúva, Cajamar y Jundiá fueron creadas por el gobierno de São Paulo. El establecimiento de CCJ APAs se llevó a cabo después de una intensa movilización de la sociedad civil y la comunidad científica, preocupada por los efectos de la industrialización y la urbanización en la región. El proceso de redemocratización de las instituciones brasileñas y la consiguiente revitalización de los movimientos sociales rurales y urbanos en el país corroboraron una nueva concepción de la gestión pública y la planificación del territorio basada en la participación social de agentes previamente excluidos. Es en este sentido que la democracia trípode - ambiente - inclusión social ocupará un espacio privilegiado en la agenda pública brasileña a partir de la década de 1990. La atmósfera sociopolítica contribuyó unos años más tarde, a una nueva comprensión de la figura jurídico-institucional de las Áreas de Protección Ambiental dentro de la legislación del Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC). En la nueva redacción dada a los APA, sus consejos de gestión se definieron como arenas o arreglos institucionales más adecuados para la gestión participativa y la negociación de conflictos socioambientales presentes en el territorio. Dadas estas perspectivas, este artículo apunta, considerando las dificultades de la gestión ambiental participativa de Serra do Japi, la discusión sobre la gestión compartida de las APA Cabreúva, Cajamar y Jundiá y la propuesta de crear un parque estatal en la región.

**Palabras clave:** Planificación ambiental; conflictos socioambientales; participación social; consejos de administración; unidades de conservación.

### Introdução: O lugar das unidades de conservação na política ambiental brasileira

É crescente nas ciências humanas o interesse pelo estudo das unidades de conservação sob a ótica da política ambiental participativa e o ativismo dos movimentos sociais

rurais e urbanos. Neder (2002) e Ferreira e Salles (2016), por exemplo, são autores que se dedicam à análise da construção do aparato técnico-legal e a incongruente regulação pública governamental no campo das políticas ambientais na história do Estado brasileiro. Neder (2002) procura demonstrar os três tipos de intervenções relacionadas à questão socioambiental no Brasil nas últimas décadas: 1) a proteção de ecossistemas brasileiros por meio das unidades de conservação; 2) a política de zoneamento e controle ambiental com ênfase punitivo-pedagógica de multas e advertências promovidas pelos órgãos de controle ambientais estatais; 3) o debate ambiental sobre a sustentabilidade (e suas múltiplas dimensões).

Neder (2002) adverte que a década de 1930 foi marcada pela constituição dos marcos regulatórios sobre os recursos naturais brasileiros. Nesse contexto, a questão ambiental passou a ser definida pelo controle do Estado com a criação de órgãos e legislações federais que arbitraram sobre assuntos como a pesca, água, energia elétrica, minérios, florestas e parques nacionais<sup>1</sup>.

A regulação estatal tinha como objetivo o controle dos recursos naturais a fim de disponibilizá-los para uma incipiente industrialização. Assim, foram construídas com capitais estatais, siderurgias, indústrias petroquímicas e empresas de extração mineral. Indústrias como a Companhia Siderúrgica Nacional (1942) e a Petrobras (1953) tiveram um papel de destaque na criação das bases do capitalismo industrial brasileiro.

Em relação à política de áreas protegidas, Bensusan (2006) considera que coube ao Código Florestal (1934) introduzir na legislação a figura de unidade de conservação, subdividindo-a em quatro classificações: florestas protetoras, florestas remanescentes, florestas modelo e florestas de rendimento.

Ainda conforme a autora, a nova versão do Código Florestal (1965) definiu os parques nacionais como as áreas criadas com a finalidade de resguardar atributos da natu-

---

<sup>1</sup> Nos anos de 1930, foram desenhadas algumas estruturas legais em torno da proteção de territórios. O Parque Nacional de Itatiaia, criado em 1937, foi a primeira experiência brasileira em áreas protegidas.

reza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos.

Acselrad (2001) nos alerta que, apesar da emergência de novas legislações no campo da área ambiental, os primeiros passos dados em relação aos espaços ambientalmente protegidos evidenciavam a posição contraditória do Estado brasileiro. Ao mesmo tempo em as autoridades políticas assumiam um discurso conservacionista diante da diplomacia internacional, não conseguiam (ou não tinham interesse) evitar a atuação dos grandes fazendeiros e madeireiros. Ao contrário, esses grupos econômicos recebiam vultosos subsídios estatais para o avanço das fronteiras agrícolas em direção à Amazônia<sup>2</sup>.

A década de 1980 é marcada pelo processo de redemocratização das instituições brasileiras e a da revitalização dos movimentos sociais rurais e urbanos no país que corroboraram para uma nova concepção de gestão pública e de planejamento do território com base na participação social de agentes anteriormente excluídos. É nesse sentido que o tripé democracia – ambiente – inclusão social vai ocupar um espaço privilegiado na agenda pública brasileira, principalmente nos anos de 1990.

É diante dessa nova atmosfera política que ocorre a promulgação da Constituição Federal (1988), que em seu trecho sobre a questão ambiental, é um forte indicador dos novos ativismos ambientais. O artigo 225 reforça que todos “[...] têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial e 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”

Assim, ao conclamar a coletividade para defesa e preservação do meio ambiente, insere em legislações posteriores, a participação popular como condição para o bom funcionamento das novas estruturas institucionais (áreas protegidas, conselhos, colegiados, conferências, dentro outros). Nesse caminho, também caberia ao poder público (munici-

---

<sup>2</sup> A posição da delegação brasileira na Conferência de Estocolmo (1972) é vexatória ao se defender o crescimento econômico e o “direito à poluição”. Todavia, uma forte pressão internacional sobre Estado brasileiro colaborou para a criação da Secretaria do Meio Ambiente (1973) na estrutura do Ministério do Interior.

pal, estadual ou federal) “[...] definir, em todas as Unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos [...].”

Foi com essa base constitucional que o Brasil concebeu o seu Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), através da Lei nº 9.985/2000. O processo que culminou entre a aprovação do anteprojeto pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) em 1992 e a assinatura da lei em 2000 suscitou um embate entre as diferentes correntes do movimento ambientalista brasileiro, ruralistas e garimpeiros.

O anteprojeto foi aprovado pelo Conselho do Meio Ambiente (CONAMA) e em maio de 1992, já na qualidade de Projeto de Lei, foi encaminhado ao Congresso Nacional. Em 1994, o deputado Fábio Feldman apresentou um substitutivo ao Projeto de Lei do SNUC, introduzindo mudanças significativas no texto original e dando início à polêmica centrada na questão da presença de populações tradicionais nas unidades de conservação [...]. Em 1995, novo substitutivo foi apresentado, desta vez pelo deputado Fernando Gabeira, aprofundando as divergências entre os ambientalistas e alimentando, ainda mais, a polêmica. Após inúmeras reuniões, audiências públicas, versões e modificações, o projeto foi aprovado no Congresso em 2000, mas teve ainda alguns dispositivos vetados pelo presidente, como, por exemplo, a definição de populações tradicionais (BENSUSAN, 2006, p. 20).

Apesar das históricas ambiguidades (e conflitos) no campo da política ambiental brasileira, finalmente em julho de 2000 é aprovado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. A legislação do SNUC agrupou as diferentes tipologias de unidades de conservação em duas grandes categorias: as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável.<sup>3</sup>

Acompanhando a tendência de incluir processos participativos na gestão e planejamento territorial, o SNUC estipulou que as unidades de conservação (sejam elas de pro-

---

<sup>3</sup> Nas Unidades de Proteção Integral as atividades humanas são bastante restritas. O objetivo é a preservação da natureza sendo admitido o uso indireto dos recursos naturais. Nesse grupo foram inseridos as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios da Vida Silvestre. As Unidades de Uso Sustentável, por sua vez, têm como grande desafio a compatibilização da conservação ambiental com a utilização sustentável dos recursos naturais. Estão alocadas nesse grupo as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares do Patrimônio Nacional.

teção integral ou de uso sustentável) deveriam possuir conselhos gestores com a participação de representantes da sociedade civil (notadamente as comunidades inseridas ou residentes no entorno das áreas protegidas) e do Estado. Entre as funções dessas estruturas colegiadas, destacamos a elaboração de um plano de manejo (elaborado até os primeiros cinco anos de existência da unidade de conservação) e o zoneamento do território.

No SNUC o zoneamento é definido como:

[...] a definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicas, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz (BRASIL, 2000, Art. 2º).

O zoneamento territorial nas unidades de uso sustentável deve incorporar a participação das comunidades locais nos processos decisórios e garantir a conservação ambiental e o bem-estar das populações humanas. Nessas situações o território é objeto de disputas entre diferentes atores sociais em arenas de grande complexidade. Assim, temos que considerar que a participação, tão debatida em círculos acadêmicos e exigida pela legislação, possa não se concretizar de forma esperada. Passadas duas décadas da aprovação do SNUC, é notável as dificuldades encontradas pela sociedade no interior dos conselhos gestores considerando as diferenças sociais, culturais e econômicas entre os participantes.

## 1. A figura institucional das Áreas de Proteção Ambiental no Brasil

A Área de Proteção Ambiental (APA) e a Estação Ecológica (ESEC) foram instituídas através da lei federal nº 6.902 de 27 de abril de 1981, antes mesmo da aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A Política Nacional de Meio Ambiente (lei federal 6938/1981) têm como princípios a “[...] ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” e a “proteção dos ecossistemas, com a

Conforme os dispositivos da lei, nas Estações Ecológicas ficaram proibidas as atividades econômicas, exceto aquelas vinculadas diretamente à educação e pesquisa. Já no primeiro artigo da lei, o caráter preservacionista (proteção integral) fica explícito ao se afirmar que as Estações Ecológicas “[...] são áreas representativas dos ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista”.

As Áreas de Proteção Ambiental (APAs), entretanto, adquiririam outra natureza institucional. No artigo 8º da lei afirmou-se que o Poder Executivo, “[...] quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como o de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais”. Dessa forma, as APAs garantiram os princípios de propriedade presentes no direito constitucional. Entretanto, no território de uma APA, o poder público tem a liberdade de estabelecer normas, limitar ou proibir atividades humanas que causem impactos ambientais.

Na RESOLUÇÃO CONAMA nº 10/88, as APAs foram conceituadas como “Unidades de Conservação, destinadas a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais existentes, visando à melhoria da qualidade de vida da população local e também a proteção de ecossistemas regionais.” De acordo com o 2º artigo, as APAs deverão apresentar um zoneamento ambiental que seja capaz de estabelecer normas de uso, considerando as condições bióticas, geológicas, urbanísticas, agropastoris, extrativistas, culturais, dentre outras.

A resolução também definiu diferentes zonas e usos: Zona de Usos Especiais (quando houver na área detectada outra unidade de conservação ou mecanismo de proteção); Zonas de Vida de Silvestre (Zona de Preservação de Vida Silvestre ou Zona de Conservação da Vida Silvestre); Zona de Uso Agropecuário e Zona de Urbanização.

---

preservação de áreas representativas”. E em seu artigo 9º prevê a criação de Áreas de Proteção Ambiental e o Zoneamento Ambiental como instrumentos de planejamento ambiental, com objetivo de proteger porções do território nacional em busca da conservação da natureza e da manutenção da qualidade de vida das comunidades locais.

Apesar do avanço conceitual trazido pelo CONAMA, a definição atual do que vem a ser uma APA ocorreu com a aprovação da lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. A Área de Proteção Ambiental, integrante do grupo das Unidades de Uso Sustentável, foi definida no artigo 15 como:

[...] uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos e estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais (BRASIL, 2000, Art. 15).

Na nova redação dada pelo SNUC, as APAs podem existir em terras públicas ou privadas desde que sejam respeitados os limites constitucionais na aplicação de normas e regras. De certa maneira, as APAs suprimiram algumas expectativas ambientalistas, notadamente da corrente socioambientalista, com relação ao desenvolvimento sustentado em áreas particulares. A lógica de operacionalidade das APAs prevê políticas restritivas (inclusive em relação ao uso do solo) e a manutenção da estrutura fundiária local sem a necessidade de desapropriação (que, na maioria das vezes, é um processo lento e oneroso). Portanto, o desafio de uma APA é se transformar em um instrumento para o desenvolvimento de políticas que estimulem a conservação da diversidade biológica e dos recursos naturais com o uso sustentável nas terras, as quais, geralmente, são de propriedade privada.

378

Nas áreas de domínio público, as condições para pesquisa científica e visitação são estabelecidas pelo órgão gestor da unidade. Já nas áreas de domínio privado cabe ao proprietário praticar tais regulações.

Na legislação do SNUC os conselhos gestores de APAs se tornaram arenas (deliberativas e consultivas) de participação dos agentes sociais e econômicos com diferentes perspectivas em relação ao uso do território (conflitos). O artigo 15 afirma que:

A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes

dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei (BRASIL, 2000, Art. 15).

Ao longo da afirmação jurídico-institucional da Área de Proteção Ambiental – enquanto instrumento de política ambiental – houve uma divisão entre os setores do ambientalismo brasileiro. Para os conservacionistas (socioambientalistas), a figura da APA tornou-se um espaço privilegiado e desafiador ao se buscar a conservação da biodiversidade e de outros recursos naturais e a inclusão (política, econômica e social) de populações locais. Já para os preservacionistas, a APA é muitas vezes sinônimo de ineficiência e desrespeito à gestão ambiental e ao planejamento do território<sup>5</sup>.

Nessa linha, Bensusan (2006, p. 35) afirma que:

Algumas unidades, como as áreas de proteção ambiental (APAs) não possuem boa reputação como importantes para a conservação da biodiversidade; essa má fama, entretanto, está mais relacionada ao seu baixo grau de implantação e, conseqüentemente, à sua ineficiência, do que com as diretrizes teóricas que regem essa modalidade de área protegida. Ou seja, há inúmeras ‘APAs de papel’. Outras também apresentam problemas similares [...].

Drummond, Franco e Oliveira (2010) apontam que a pressão internacional sobre o país, a partir da década de 1970, levou o Estado brasileiro a uma política ambiental que privilegiava as áreas de proteção integral. Todavia, uma mudança mundial de concepção de áreas protegidas priorizou não somente a conservação da biodiversidade como também o uso sustentável dos recursos naturais. Para os autores, tais paradigmas exigiram flexibilidade nas categorias de unidades de conservação, inclusive no Brasil. Na década de 1980, observou-se uma forte tendência na política ambiental brasileira de

---

<sup>5</sup> Mercadante (2001) reitera que, mesmo criada em 1981, a figura jurídica da Área de Proteção Ambiental não foi incorporada de forma imediata como Unidade de Conservação no Projeto de Lei que deu origem ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Somente após os embates entre preservacionistas e conservacionistas é que o tema foi incorporado ao texto que viria a ser aprovado.

valorização das áreas de conservação e uso sustentável, notadamente a categoria das APAs.<sup>6</sup>

Ainda de acordo com Drummond, Franco e Oliveira (2010), existe entre os órgãos ambientais estaduais uma clara preferência pela criação de APAs, principalmente porque elas não exigem desapropriações e podem se constituir em boas ferramentas de planejamento local integrado.

Medeiros (2006) aponta que a Secretaria Especial do Meio Ambiente (1973), nascida sob o impacto dos debates da Conferência de Estocolmo, tinha entre seus objetivos a conservação do meio ambiente e o uso dos recursos naturais. No entanto, passou a exercer com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) uma confusa responsabilidade pela gestão e fiscalização da política brasileira para áreas protegidas. Na criação da SEMA esperava-se que esta fosse acumular todas as funções de gestão de áreas protegidas, restando ao IBDF a responsabilidade de fomento ao desenvolvimento da economia florestal. Não foi o que ocorreu, sendo que a SEMA estabeleceu um programa próprio de áreas protegidas que ficariam a ela subordinadas.<sup>7</sup>

Ainda de acordo com o autor, a justificativa principal para a instituição dessas novas tipologias era o preenchimento de lacunas evidentes no modelo brasileiro de criação de áreas protegidas. Assim, a instituição das APAs visava estabelecer um modelo de proteção que resguardasse áreas com certo nível de ocupação, sobretudo em áreas urbanas, sem a necessidade de o poder público adquirir essas terras.

---

<sup>6</sup> Esta preferência tornou-se ainda mais acentuada entre as décadas de 1990-2000 resultando em uma leve predominância do número de unidades de conservação de uso sustentável sobre as de proteção integral. Para aprofundar sobre o assunto ver: DRUMMOND, FRANCO e OLIVEIRA (2010).

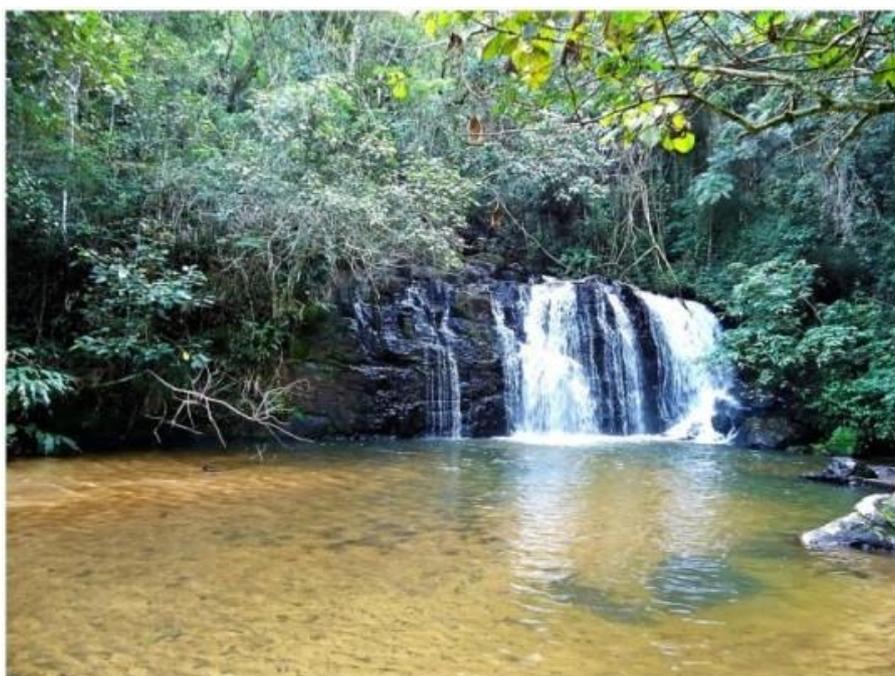
<sup>7</sup> O IBDF foi criado no ano de 1967 e as áreas protegidas priorizadas na estrutura de gestão da SEMA foram as Áreas de Proteção Ambiental, as Estações Ecológicas e as Áreas de Relevante Interesse Ecológico.

## 2. A Serra do Japi e as Áreas de Proteção Ambiental Cabreúva, Cajamar e Jundiáí: território, aspectos institucionais, gestão e conflitos socioambientais

### 2.1. Serra do Japi como oásis da biodiversidade: espaço urbano-industrial em expansão e estratégias de planejamento ambiental e territorial

O maciço montanhoso do Japi, com aproximadamente 350 Km<sup>2</sup> de área, está localizado nas Áreas de Proteção Ambiental Cabreúva, Cajamar e Jundiáí (APAs CCJ), e se distribui pelos municípios de Jundiáí, Cabreúva, Cajamar e Pirapora de Bom Jesus. O Japi é um dos últimos remanescentes de Mata Atlântica ainda preservados no estado de São Paulo. A exuberante vegetação resulta do encontro entre a Floresta Atlântica e as Matas de Planalto, servindo como um importante “cinturão verde” entre as regiões metropolitanas de Campinas e de São Paulo (vide **Fotos 1 e 2**).

**Foto 1** – Curso d’água na Serra do Japi.



Fonte: arquivo do autor, 2016.

**Foto 2** – Paisagem da Serra do Japi, com destaque para a vegetação.



Fonte: arquivo do autor, 2016.

A biodiversidade “[...] está diretamente relacionada ao fato de que a Serra do Japi possui uma condição climática diferenciada já que se localiza em uma região ecotonal, isto é, uma área de transição ou junção entre duas ou mais formações florestais. No caso, as Umbrófilas da Serra do Mar e as Semidecíduais do interior paulista”.<sup>8</sup>

382

Do ponto de vista geofísico, a serra se transformou em uma barreira aos ventos que sopram do Oceano Atlântico em direção ao planalto paulista, possibilitando uma significativa precipitação pluviométrica. Por conta desse fenômeno, formaram-se centenas de córregos e riachos que vertem das encostas acidentadas das serras, produzindo, conforme denominação de Ab’Sáber, um “castelo de águas” útil ao abastecimento público. O próprio nome da serra, Japi, deriva do tupi-guarani y-api, que quer dizer “nascente de rios”. A água cristalina brota das nascentes, desce pelas cachoeiras e segue cortando o relevo em meio a uma floresta bastante diversificada.

Na Serra do Japi encontramos a única floresta tropical do mundo em solos quartzitos (rochosos e ácidos). E apesar da predominância de espécies semidecíduais (folhas

<sup>8</sup> Consulte-se: <<https://serradojapi.jundiai.sp.gov.br/institucional/>>. Acesso em 10/04/2019.

que caem entre o outono e inverno), os tipos de vegetação variam conforme a altitude e composição dos solos.

Por causa de suas características naturais e de sua localização entre regiões muito industrializadas e urbanizadas, a Serra do Japi (e seu entorno) é palco de conflitos socioambientais. Como bem demonstra Acselrad (2004), um conflito ambiental começa a existir quando duas ou mais partes, em suas relações de sociabilidade, apresentam profunda falta de entendimento acerca de determinado tema. Os rios da Amazônia, por exemplo, não apresentam o mesmo significado social para as comunidades indígenas ou ribeirinhas como para as empresas geradoras de hidroeletricidade.

A especulação imobiliária, a expansão urbana desordenada, o crescimento industrial, o comprometimento de mananciais e a mineração são os principais problemas regionais, os quais pressionam a conservação da serra.

Existe um entendimento de que os instrumentos das APAs não foram suficientes para evitar a degradação da Serra do Japi, sendo necessários outros arranjos legais e jurídicos que disciplinem o planejamento ambiental e territorial. Diante de tais perspectivas, em agosto de 2009 passou a tramitar na Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP) o Projeto de Lei nº 652 cujo objetivo é transformar a área tombada da serra em um parque estadual. Após a aprovação em três comissões da Assembleia Legislativa, o Projeto de Lei está bem próximo de ser aprovado já que a próxima tramitação é conclusiva<sup>9</sup>.

A justificativa para o PL nº 652/2009 é que o tombamento da serra realizado pelo CONDEPHAAT e a sua inclusão como zona de proteção das APAs CCJ foram incapazes de conter o desmatamento, a ocupação desordenada e a caça. O artigo 2 do Projeto de Lei enfatiza que o a criação do Parque Estadual da Serra do Japi visa conciliar a proteção

---

<sup>9</sup> Além do tombamento de uma área de 191 Km<sup>2</sup> pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT), observa-se a criação das Áreas de Proteção Cabreúva, Cajamar e Jundiá (1984) bem como a Reserva Biológica Municipal da Serra do Japi (1991). A criação das APAs CCJ, por exemplo, decorreu da intensa mobilização da sociedade civil e de pesquisadores das universidades de São Paulo (USP) e de Campinas (UNICAMP). E em relação ao Projeto de Lei nº 652/2009 (de autoria do ex-deputado e ex-prefeito de Jundiá Pedro Bigardi), a crise hídrica enfrentada pelo Estado de São Paulo em 2014 acelerou as discussões em torno da matéria, pois, cidades como Cabreúva, Cajamar e Itu, dependem da conservação da Serra do Japi para a garantia de seu abastecimento hídrico.

integral da flora, da fauna, dos recursos e belezas naturais bem como contribuir para a amenização climática, a recarga natural do lençol freático e a redução da erosão na região.

A partir das observações do **Quadro 1** abaixo, observa-se que por ser tratar de uma futura Unidade de Proteção Integral, ficará vedada a presença humana dentro dos limites do Parque Estadual da Serra do Japi. Dessa forma, os principais usos seriam para fins educacionais, científicos, recreativos e de turismo ecológico. A proibição da permanência de populações humanas se estenderia aos sítios, chacareiros e pequenos produtores rurais que residem nas áreas delimitadas do Parque Estadual. O PL 652/2009 é claro ao considerar que a existência da propriedade privada torna difícil a fiscalização contra o desmatamento e a ocupação desordenada, e, assim, a criação de um parque estadual seria a condição inevitável para frear todas as formas de pressão sobre a biodiversidade e os recursos naturais (água) do Japi.

**Quadro 1** - Comparação entre APA e PE no Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Universidade de Conservação (UC)	Posse e Domínio					Atividades Possíveis na UC											
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>I – Unidades de Proteção Integral</b>																	
Parque Estadual (PE)	X					X	X	X	X	X	X	X	X				
<b>II – Unidades de Uso Sustentável</b>																	
Área de Proteção Ambiental (APA)			X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Posse e Domínio</b>	<b>Atividades Possíveis na UC</b>																
1. Público	1. Visitação pública proibida, exceto com objetivo educacional																
2. Público ou privado, quando for possível conciliar os objetivos da Unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais pelos seus proprietários	2. Pesquisa científica, com autorizações e restrições																
3. Público ou privado	3. Restauração ou recuperação de ecossistemas modificados																
4. Público, com o uso concedido às populações extrativistas tradicionais	4. Manejo de espécies para preservação da diversidade biológica																
5. Privado	5. Coleta de componentes dos ecossistemas, com finalidades científicas																
	6. Visitação pública regulada por normas																
	7. Educação e interpretação ambiental																
	8. Recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico																
	9. Utilização, compatível com os objetivos da Unidade, dos recursos naturais pelos proprietários																
	10. Utilização da propriedade privada de acordo com as restrições específicas.																
	11. Exploração dos recursos naturais em bases sustentáveis																

	12. Permanência das populações locais que habitam a Unidade
--	---

Fonte: Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). Dados organizados pelo autor.

## 2.2. Áreas de Proteção Ambiental Cabreúva, Cajamar e Jundiá: Características territoriais e jurídico-institucionais

As APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiá (APAs CCJ) são três unidades de conservação contíguas criadas por leis estaduais no ano de 1984. A criação destas unidades teve como objetivo principal a proteção da diversidade biológica e dos recursos hídricos de um maciço montanhoso localizado na região de Jundiá (formado pelas serras do Japi, Guaxatuba, Guaxinduva e dos Cristais).

As três APAs estão localizadas entre nove municípios paulistas, bem próximas às Regiões Metropolitanas de Campinas e de São Paulo. É uma extensa área formada pelos municípios de Cabreúva, Cajamar e Jundiá e trechos de Campo Limpo Paulista, Indaiatuba, Itu, Itupeva, Jarinu e Salto (**Quadro 2**).

**Quadro 2** - Dados gerais das APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiá.

APA	Municípios abrangidos	UGRHI	Área (ha) Área total (ha)	Instrumentos legais de criação
Cabreúva	Cabreúva, Indaiatuba, Itu e Salto	10 – Médio Tietê/Sorocaba	37.197	Lei Estadual nº 4.023, de 22/05/1984
Cajamar	Cajamar	6 – Alto Tietê	13.309	Lei Estadual nº 4.055, de 04/06/1984
Jundiá	Jundiá, Itupeva, Jarinu e Campo Limpo Paulista	5 – Piracicaba/Capivari/Jundiá	49.329	Lei Estadual nº 4.095, de 11/06/1984
<b>Total</b>			<b>99.835</b>	

Fonte: Fundação Florestal, 2010. Dados organizados pelo autor.

Do ponto de vista jurídico-institucional, a regulamentação das APAs foi feita por um único decreto estadual, estabelecendo o gerenciamento participativo e integrado por um conselho gestor<sup>10</sup>.

### 2.3. Conselho gestor das APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiá: atores, sinergias e tensões

Após a edição da lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, os conselhos gestores das APAs paulistas passaram a apresentar caráter consultivo e composição paritária entre os órgãos públicos (25% de representantes do Estado e 25% de representantes dos municípios) e a outra metade composta por entidades de representação da sociedade civil (**Quadro 3**).<sup>11</sup>

386

#### Quadro 3 - Composição do conselho gestor das APAs paulistas.

- |  |
|--|
| <p>I) Representantes de órgãos e entidades da administração estadual escolhidos pelas Secretarias Estaduais do Meio Ambiente, da Agricultura e de Energia, de Recursos Hídricos e Saneamento (25%);</p> <p>II) Representantes das prefeituras municipais abrangidas (25%);</p> <p>III) Representantes da sociedade civil com atuação comprovada na região (50%).</p> <p>Obs.: o mandato do conselheiro é de dois anos, renováveis por igual período, não sendo remunerado, por ser considerado de relevante interesse público.</p> |
|--|

Fonte: SÃO PAULO. Decreto Estadual nº 48.149, de 9 de outubro de 2003.

Com o aumento da área das APAs CCJ em 2006, houve um entendimento por parte da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SMA) de que seria importante ampliar o

<sup>10</sup> Decreto Estadual nº 43.284, de 03 de julho de 1998.

<sup>11</sup> O primeiro mandato do conselho gestor das APAs CCJ seguia a representatividade dos comitês de bacias hidrográficas: Estado (1/3), Municípios (1/3) e Sociedade Civil (1/3). Era composto por 24 membros com mandatos de dois anos. O Decreto Estadual nº 48.149 de 2003 alterou a paridade da composição para adequar os conselhos à redação da legislação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

número de assentos no conselho gestor a fim acomodar as novas demandas sociopolíticas e conflitos. Os assentos da sociedade civil tiveram um acréscimo de seis para dez vagas e os do poder público (municipal e estadual) de três para cinco vagas.

Em relação aos conflitos presentes nas arenas ambientais, Acselrad (2004) adverte que os interessados no tema devem observar a situação de vulnerabilidade socioambiental do território a ser investigado. Por isso, entrevistamos os membros do conselho gestor na tentativa de identificar suas percepções acerca de situações de conflitos socioambientais no interior das APAs CCJ<sup>12</sup>. Assim sendo, os temas ambientais identificados como problemáticos pelos conselheiros foram: loteamento e expansão imobiliária (95%), desmatamento e queimadas (95%), loteamento irregular (90%), poluição da água (90%), atividade mineradora (79%), escassez da água (74%), disposição do lixo domiciliar (68%), saneamento (68%), uso incorreto dos recursos hídricos (63%), descarte de resíduos da construção civil (63%), emissões de lixo industrial (58%).

Cada conselheiro teve a oportunidade, no momento das entrevistas, de apontar quais seriam, em sua opinião, os conflitos mais frequentes entre os agentes atuantes nos perímetros das APAs CCJ. As respostas mais comuns foram: loteamentos oficiais x conservação dos recursos naturais, atividade mineradora x conservação dos recursos hídricos/biodiversidade e moradia irregular x legislação ambiental/conservação dos recursos naturais.

Os conselhos gestores de unidades de conservação foram concebidos sob a lógica da resolução de conflitos socioambientais, da “publicização” dos interesses divergentes, da gestão mais eficiente de políticas públicas e do controle social. Devem garantir que as divergências sejam explicitadas por meio de um diálogo qualificado para evitar o acirramento dos conflitos e assim colaborar para a sua resolução.

---

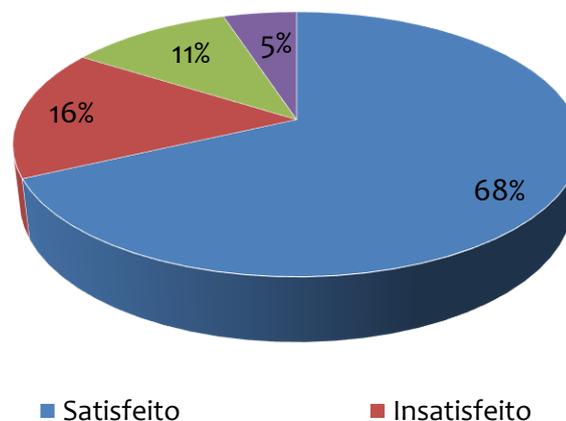
<sup>12</sup> Os resultados das entrevistas e as informações apresentadas nos **Gráficos 1, 2, 3 e 4** estão presentes integralmente na tese de doutorado do autor: ORLANDO, Ricardo S. **A gestão compartilhada em Áreas de Proteção Ambiental: A experiência do conselho gestor das APA Cabreúva, Cajamar e Jundiá (SP)**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista/Campus de Araraquara, Araraquara, 2010.

Compreendemos que um aspecto que pode influenciar positivamente o desempenho dos conselhos é o respeito às diferenças entre os participantes (inclusive as sociais, econômicas e ideológicas). Nesse sentido, os conselhos devem-se constituir em arenas verdadeiramente democráticas e socialmente inclusivas, com a participação de grupos sociais diretamente afetados pelas políticas ambientais: caiçaras, quilombolas, indígenas, povos ribeirinhos, extrativistas, trabalhadores rurais, pequenos proprietários rurais (sitiantes e chacareiros).

Em relação à satisfação quanto à tomada de decisões no conselho gestor, 68% demonstraram satisfação e apenas 16% disseram-se insatisfeitos (ver **Gráfico 1**)<sup>13</sup>.

A análise desses números nos permite afirmar que existe uma percepção quanto ao caráter democrático do conselho.

**Gráfico 1** - Satisfação do conselheiro quanto à tomada de decisões no conselho.



Fonte: ORLANDO, 2010.

Ao analisarmos a qualidade da representação no interior do conselho gestor, a principal crítica se referia à representação “inadequada” das prefeituras municipais e órgãos estaduais, notadamente em relação ao absenteísmo. Existe ainda um sentimento

<sup>13</sup> As entrevistas foram realizadas com a colaboração e a participação de 27 conselheiros.

de “desprezo do Estado pela gestão de Áreas de Proteção Ambiental”, que “o Estado controla a pauta de discussão” e que “os recursos financeiros são escassos”<sup>14</sup>.

Outro fator que merece atenção é a troca de informações entre os conselheiros e a comunidade local. As informações e resultados positivos da gestão de uma unidade de conservação podem insuflar o processo participativo.

No caso do conselho gestor das APAs CCJ, a circulação das informações internas (relativas ao conselho) é considerada boa: 68% afirmaram “estar satisfeitos”. O problema, segundo os próprios conselheiros, estaria nas trocas de informações entre os próprios segmentos que ocupam assento: 47% afirmaram que não se sentem informados sobre programas e atividades da sociedade civil, 37% apontaram desconhecimento sobre programas do Estado, enquanto que 68% não conhecem as atividades desenvolvidas pelas prefeituras.

Não existe uma página eletrônica destinada aos assuntos do conselho, o que poderia facilitar ou tornar mais rápida as trocas de dados entre conselheiros ou mesmo promover o suprimento de informações a respeito do andamento do trabalho do colegiado para o público externo – inclusive para contribuir com a população, revelando-lhe o significado e os objetivos corretos de uma Área de Proteção Ambiental, erroneamente interpretada como “inimiga” do desenvolvimento econômico local ou como unidade de conservação ineficaz.

Ponderando sobre a importância dos conselhos para a resolução de conflitos socioambientais, entrevistamos os conselheiros das APAs CCJ no intuito de saber o que eles pensavam sobre a relação conselho/resolução de conflitos. Para 42% dos membros, o conselho gestor em questão contribui na “maioria das vezes” para a solução dos conflitos ambientais. Para outros 31%, o conselho contribui “pouco” e 11% afirmaram que “nunca”.

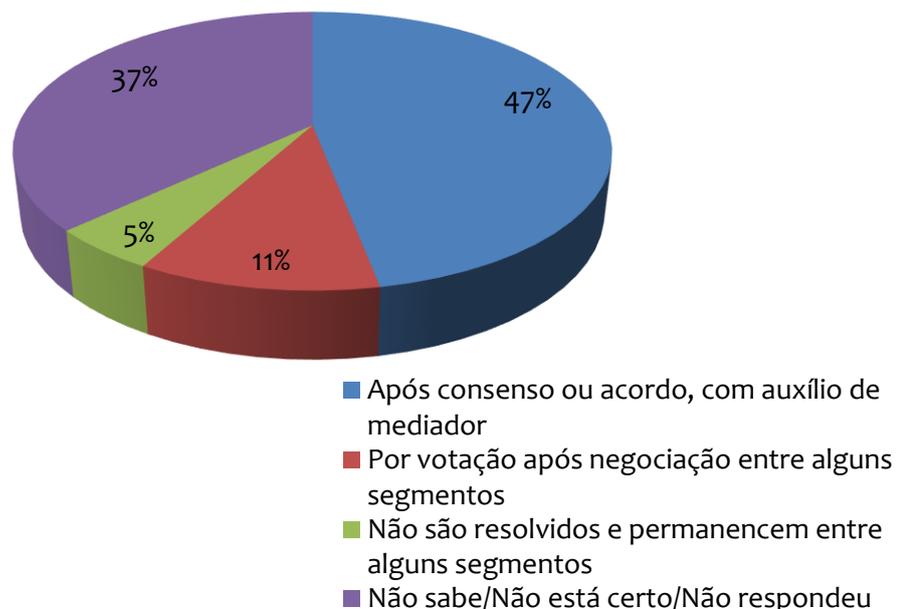
---

<sup>14</sup> Existe uma percepção por parte de alguns conselheiros de que as APAs ocupam uma posição periférica na estrutura de gestão da SMA. Ainda segundo esse entendimento, os Parques Estaduais, ao contrário das Áreas de Proteção Ambiental, despertam maior atenção política por parte do governo paulista.

Nas instâncias do conselho, os maiores conflitos se dão entre segmentos sociedade civil/prefeituras (42%); 21% não souberam afirmar entre quais segmentos existiam conflitos.

A resolução dos conflitos no conselho ocorre após consenso com auxílio de mediador para 47% e 11% acreditam que por votação após a negociação entre alguns segmentos. Entretanto, mais de um terço dos conselheiros (37%) afirmou desconhecer a maneira pela qual os conflitos são resolvidos (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2** - Maneira pela qual os conflitos internos são resolvidos pelo conselho.



Fonte: ORLANDO, 2010.

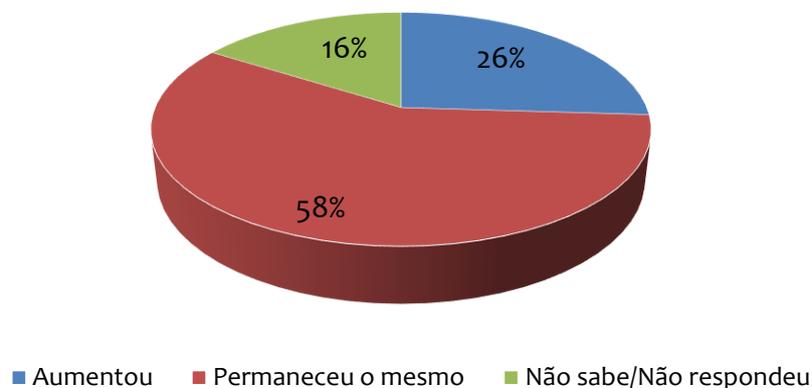
O grau de satisfação sobre como os conflitos são resolvidos no conselho é da ordem de 37%. Insatisfeitos totalizam 10% e não souberam responder 47%. Parece-nos que a dúvida de quase metade dos entrevistados sobre a capacidade do conselho em resolver os conflitos ambientais tem relação com o aparente descaso dos órgãos estaduais: o maior número de respostas (37%) apontou como principal obstáculo a falta de apoio do governo do Estado. Dificuldades como falta de infraestrutura, falta de conhecimento e

informação por parte dos membros, ausência da participação da comunidade local e conflitos exacerbados entre os segmentos representativos receberam 26% das respostas cada um.

Para alguns representantes da sociedade civil o conselho gestor das APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiá se tornou um mero instrumento legitimador dos interesses da Secretaria Estadual do Meio Ambiente que, por sua vez, é pressionada por forças e interesses do mercado imobiliário e de extração mineral.

No conselho gestor das APAs CCJ, nenhum dos agentes apontou que o nível de confiança entre as pessoas diminuiu nos últimos anos de existência do arranjo institucional. Para 26%, esse nível aumentou e outros 58% acreditam que continuou o mesmo (ver Gráfico 3).

**Gráfico 3** - Percepção quanto ao nível de confiança durante a gestão do conselho.



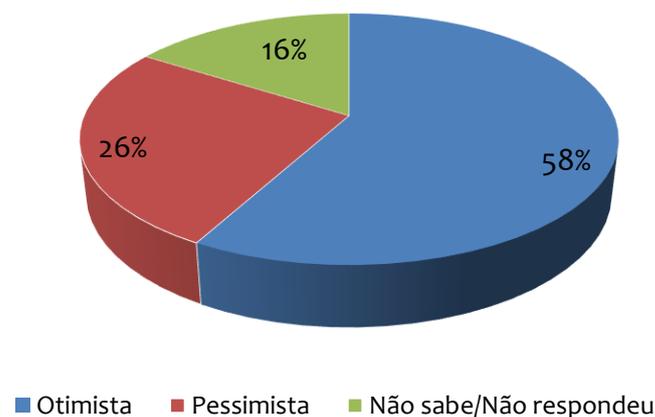
Fonte: ORLANDO, 2010.

Nos conselhos gestores, os conflitos e as expectativas dos diferentes atores são “publicizados” para que, por meio da negociação, encontrem-se soluções que atendam ao maior número das expectativas. O desempenho do conselho gestor estaria diretamente relacionado à participação e ao envolvimento dos seus membros.

Para 42% dos conselheiros, a situação do nível de confiança entre os membros é consequência da pouca interação entre as pessoas. Em algumas entrevistas, apontou-se o absenteísmo dos representantes do Estado e das prefeituras como um dos problemas que afetaria o desempenho do conselho gestor. Para alguns dos entrevistados, o nível de confiança entre os conselheiros possui correlação com a mudança de órgão gestor das APAs (que, pelo menos em um momento inicial, gerou surpresa e desconfiança entre os conselheiros), domínio das pautas das plenárias pelos representantes do Estado, baixo envolvimento de alguns membros, absenteísmo dos representantes do Estado e representação inadequada das prefeituras.

Apesar de o conselho não ter tido o êxito de aumentar a confiança entre seus membros, a maioria dos conselheiros (58%) mostrou-se otimista quanto ao seu desempenho. Apenas 26% mostraram-se pessimistas e outros 16% não souberam ou não responderam (ver Gráfico 4).

**Gráfico 4** - Grau de confiança no desempenho do conselho gestor das APAs CCJ.



Fonte: ORLANDO, 2010.

Os dados apresentados evidenciam que o conselho gestor das APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiá reproduz as limitações tão comuns a outros arranjos participativos existentes no Brasil. Apesar disso, Gohn (2001) alerta que os conselhos gestores de

políticas públicas desempenham um papel pedagógico sobre as práticas participativas implantadas no país apesar das desigualdades sociais, econômicas, culturais e educacionais existentes.

## Considerações finais

Localizada entre as regiões metropolitanas de São Paulo e de Campinas, a Serra do Japi transformou-se em um oásis da biodiversidade em um espaço profundamente transformado pela produção industrial e urbanização. A heterogeneidade da cobertura vegetal das áreas ainda preservadas, a incrível existência da floresta sobre solos quartzíticos e acidificados e os inúmeros córregos e riachos (úteis ao abastecimento público) que descem pelo relevo acidentado tornam o espaço estratégico para fins de preservação e conservação.

O tombamento da Serra pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (1983) e a criação das Áreas de Proteção Ambiental Cabreúva, Cajamar e Jundiá (1984) ocorreram após forte mobilização da sociedade contra a expansão urbana acelerada próxima à Serra do Japi. A mobilização em defesa do Japi, organizada por diversas lideranças locais e regionais, pressionou o governo estadual para o atendimento de algumas demandas: constituição de normas e leis específicas para a ocupação e uso sustentável do território.

Entre o tombamento e a criação das APAs até a formação de um conselho gestor (com a participação dos atores sociais) se passou mais de uma década. E tentando acolher a proposta de se tornar um arranjo participativo plural – a fim de acomodar as diferentes expectativas –, o conselho gestor acabou perdendo um pouco a sinergia que amalgamava os diferentes grupos sociais que se dedicaram ao projeto político de proteção ambiental da Serra do Japi.

No caso específico das APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiáí, é inegável que a constituição do conselho gestor contribuiu para a democratização da gestão e planejamento do território. Segundo os conselheiros entrevistados, o arranjo permitiu um maior diálogo entre os diferentes setores da sociedade civil e órgãos governamentais (municipais e estaduais).

Durante as entrevistas, a maioria dos conselheiros demonstrou uma satisfação em relação à forma pela qual as decisões são tomadas pelo conselho. Existe uma sensação de que o diálogo e a cooperação influenciam positivamente o gerenciamento das APAs.

Por outro lado, há uma percepção de que o conselho gestor reproduz as deficiências de outras arenas participativas de unidades de conservação: a informação entre os conselheiros é precária e praticamente não existe um canal de informação das atividades executadas nas APAs com a comunidade local (muito menos um projeto de educação ambiental). Além disso, os conselheiros apontaram alguns entraves para a resolução dos conflitos socioambientais e um entendimento de que o Estado controla a pauta das reuniões, não valorizando a gestão compartilhada das Áreas de Proteção Ambiental.

Tal percepção motivou setores do ambientalismo regional para reivindicação da criação de um parque estadual nas áreas tombadas do Japi. Esta vontade política foi materializada pela entrada de um projeto de lei no ano de 2009 na Assembleia Legislativa de São Paulo. De autoria do ex-deputado estadual e ex-prefeito de Jundiáí, Pedro Bigardi, o projeto de lei tem como justificativa para criação do Parque Estadual da Serra do Japi evitar a expansão urbana sobre a área tombada e a zona de proteção máxima das APAs CCJ. Em seu artigo 2, o projeto de lei defende a proteção integral da flora, da fauna, dos recursos e belezas naturais bem como contribuir para a amenização climática, a recarga natural do lençol freático e a redução da erosão na região.

Por se tratar de uma Unidade de Proteção Integral, no Parque Estadual da Serra do Japi ficará vedada a presença humana assim como atividades econômicas. Dessa forma, os principais usos seriam para fins educacionais, científicos, recreativos e de turismo ecológico. A proibição de populações humanas se estenderia aos sitiamentos, chaca-

reiros e pequenos produtores rurais que residem nas áreas delimitadas do Parque Estadual – daí a advertência de Diegues (2008) ao considerar a problemática regularização fundiária e de indenizações em parques (federais, estaduais e municipais) situados em diversas regiões do Brasil.

O projeto de lei é conclusivo ao considerar que a existência da propriedade privada nas áreas do Japi torna difícil a fiscalização contra o desmatamento, as queimadas e a ocupação desordenada. Sendo assim, segundo o documento, a criação de um parque estadual é condição inevitável para frear todas as formas de pressão sobre o Japi e adjacências. No entanto, na tramitação do projeto de lei não foi considerada a melhoria e a busca de maior eficiência dos instrumentos jurídicos já existentes, muito menos as contradições e confusões causadas pela sobreposição de duas ou mais unidades de conservação em uma região.

## Agradecimentos

Gostaria de expressar a minha gratidão pelo acolhimento do trabalho acadêmico no GT 09 (Ecologia política e Geografia Ambiental) do XIII Encontro Nacional da ANPEGE, que posteriormente resultou neste artigo. Também gostaria de agradecer aos dois pareceristas por suas valiosas contribuições, bem como a todo o corpo editorial da revista pela atenção e retaguarda.

## Referências

AB'SÁBER, Aziz N. **Os Domínios de Natureza no Brasil**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2012.

ACSELRAD, Henri. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.

BENSUSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRASIL. **Decreto Federal nº 23783/1974**. Aprova o Código Florestal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d23793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm). Acesso em 10/10/2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 4771/1965**. Cria o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em 11/10/2018.

BRASIL. **Decreto-Lei Federal nº 289/1967**. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em 10/10/2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.902/1981**. Dispôs sobre Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em 10/10/2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.938/1981**. Dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em 26/04/2020.

396

BRASIL. **Lei Federal nº 9.985/2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10/10/2018.

CONSELHO DE DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARQUEOLÓGICO, ARTÍSTICO E TURÍSTICO DE SÃO PAULO. **Resolução nº 11/1983**. Disponível em: <http://condephaat.sp.gov.br>. Acesso em 10/08/2020.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE: **Resolução nº 10/1988**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama>. Acesso em 10/10/2018.

DIEGUES, Antônio C. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 2008.

DRUMMOND, José A.; FRANCO, José Luiz A.; OLIVEIRA, Daniela de. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. In: GANEM, Roseli S. (org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

FERREIRA, Marcus B. M.; SALLES, Alexandre O. T. Política Ambiental Brasileira: análise histórico-institucionalista das principais abordagens estratégicas. **Revista de Economia**. v.43, pp. 17-34, 2016.

GOHN, Maria da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categoriais de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**. v. 9, pp. 41-64, 2006.

MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, A. (org). **Direito Ambiental das Áreas Protegidas**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2001.

NEDER, Ricardo de T. **Crise sócio-ambiental: Estado & sociedade no Brasil (1982-1998)**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2002.

ORLANDO, Ricardo S. **A gestão compartilhada em Áreas de Proteção Ambiental: a experiência do conselho gestor das APA Cabreúva, Cajamar e Jundiá (SP)**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista/Campus de Araraquara, Araraquara, 2010.

PECCATIELLO, Ana Flávia O. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. v. 24, pp. 71-82, 2011.

397

SÃO PAULO. **Decreto Estadual nº 48.149/2003**. Dispôs sobre a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das Áreas de Proteção Ambiental (APAS) nos Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://al.sp.gov.br>>. Acesso em 10/10/2018.

SÃO PAULO. **Projeto de Lei nº 652, de 18 de agosto de 2009**. Dispõe sobre a criação do Parque Estadual da Serra do Japi. Disponível em: <<https://al.sp.gov.br>>. Acesso em 10/04/2019.

**Ricardo Silveira Orlando** é doutor em Sociologia, Professor EBTT (Ensino Básico, Técnico e Tecnológico) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), onde leciona a disciplina “Direitos Humanos: Sociedade e Ambiente” do curso de pós-graduação “Educação em Direitos Humanos”. **E-mail:** ricardo.orlando@ifsp.edu.br

Artigo enviado em 27/02/2020 e aprovado em 18/11/2020.