

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO**

**GOVERNANÇA AMBIENTAL E
INSTITUIÇÕES NO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL: O CASO DE VISCONDE DE
MAUÁ**

Sergio Wright Maia

Orientador: Prof. Dr. Charles Pessanha

**Rio de Janeiro
2013**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E
DESENVOLVIMENTO**

**GOVERNANÇA AMBIENTAL E INSTITUIÇÕES NO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O CASO DE VISCONDE DE
MAUÁ**

SERGIO WRIGHT MAIA

Sob a Orientação do Professor
Professor Doutor Charles Pessanha

Tese submetida ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

**RIO DE JANEIRO
2013**

FICHA CATALOGRÁFICA

M217 Maia, Sergio Wright.

Governança ambiental e instituições no desenvolvimento sustentável : o caso de Visconde de Mauá / Sergio Wright Maia. – Rio de Janeiro, 2013.

278 f. ; 31 cm.

Orientador: Charles Peçanha.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2013.

Bibliografia: f. 167-177.

1. Desenvolvimento sustentável. 2. Governança. 3. Política pública.

I. Peçanha, Charles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

Sergio Wright Maia

**Governança Ambiental e Instituições no Desenvolvimento
Sustentável – O Caso de Visconde de Mauá**

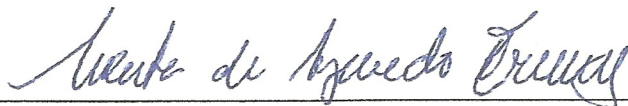
Tese submetida ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de DOUTOR em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Tese aprovada em 19 de Fevereiro de 2013


BANCA EXAMINADORA



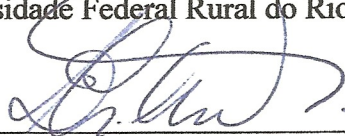
Charles Pessanha (Professor Orientador) (UFRJ)
Doutor em Ciências Políticas pela Universidade de São Paulo (1997)



Marta de Azevedo Irving (UFRJ)
Doutora em Ciências pela Universidade de São Paulo (1991)



Mônica Desiderio (UFRJ)
Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2008)



Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)
Doutor em Economia Aplicada pela Université Paris III (Sorbonne Nouvelle) (1999)



Carlos Eduardo dos Santos Leal
Doutor em Física pelo Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (1990)

À Mônica, minha mulher,
'ma raison d'être'

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha família pela paciência que teve comigo durante todo este longo período em que me concentrei para elaborar esta tese. Durante este introspectivo e profundo tempo, o doutorando precisa se “ausentar”, e essa ausência precisa ser compreendida pelos nossos familiares. Nesse particular, tenho que agradecer especialmente à minha mulher, Mônica, à minha filha Raquel, à minha enteada Constança, à Roberta e ao Rafael que me apoiaram por toda esta travessia. Um agradecimento especial também à minha mãe e ao meu saudoso pai, que me ensinaram desde cedo a ter a educação como meio para alcançar meus objetivos na vida.

Preciso também agradecer aos amigos de Visconde de Mauá, que se dispuseram a me ajudar, primeiro fornecendo informações e documentos que subsidiaram o Estudo de Caso, e, depois, debatendo as minhas conclusões, que foram sendo aperfeiçoadas na medida em que esses debates ocorriam. Menciono os mais importantes, mas lembro, entretanto, que, de uma forma geral, todos com quem me relacionei em Visconde de Mauá durante a parte da minha vida em que lá residi trouxeram alguma contribuição a esta tese:

Alfredo, Auzelino, Carminha, Claudio Serrichio, Derek, Eliane, Elsa, José Tavares, Lauro, HickBuhler, Luis Felipe, Luis Alves, Norma Buhler, Patricia, Paulo Isidoro, Rainer, Ronaldo Quirino, Toninho Guia, Vera Buhler e Wlado.

Não poderia esquecer o Professor Lamounier Villela e a Professora Monica Desiderio, que me incentivaram, com aquele grupo de estudo sobre governança no Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial (MADE) da Universidade Estácio de Sá, a cursar este Doutorado.

Por fim, agradeço ao meu Orientador, Charles Pessanha e à Coordenadora Ana Célia Castro, por seu inestimável apoio. Estes tiveram a difícil tarefa de domar esta mente rebelde, que se recusava a aceitar as regras para elaboração de uma tese, mas que por fim cedeu graças ao esforço de ambos: Charles e Ana.

RESUMO

MAIA, Sergio Wright. **Governança Ambiental e Instituições no Desenvolvimento Sustentável: o caso de Visconde de Mauá**. Rio de Janeiro, 2013. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Esta tese procura examinar de que maneira os instrumentos de *enforcement* e *self-enforcement* se articulam no processo de implementação (ou não) das regras ambientais postas em vigor no país nos últimos 30 anos. Mais especificamente procuramos entender como se dá este processo na região de Visconde de Mauá, diante da estrutura de governança que emergiu das interfaces / interações da sociedade civil com o Poder Público. Com este objetivo realizamos um estudo de caso em Visconde de Mauá, localidade formada por um conjunto de vilas dentro de uma mesma microbacia hidrográfica, englobando vários povoados, alguns pertencentes a Resende / RJ e outros aos Municípios vizinhos de Itatiaia / RJ e Bocaina / MG, a qual apresenta segmentos importantes da sociedade civil mobilizada e ativa. O estudo de caso da região de Visconde de Mauá permitiu-nos constatar que *enforcement* e *self-enforcement* podem ser direcionados no mesmo sentido, de modo a contribuírem com a implementação dos conceitos e regras do desenvolvimento sustentável, e que há fortes indícios de que um cria as condições ou facilita a efetividade do outro. Além disso, notou-se que, a governança ambiental local sai fortalecida quando ambos caminham na mesma direção.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável, *enforcement*, *self-enforcement*, governança, instituições e política pública

ABSTRACT

Maia, Sergio Wright. **Governança Ambiental e Instituições no Desenvolvimento Sustentável: o caso de Visconde de Mauá.** Rio de Janeiro, 2013. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

This thesis aims at examining how the instruments of enforcement and self-enforcement can be articulated in the process of implementation (or not) of the environmental rules edited during the last 30 years in the country. Moreover we are specifically interested in understanding how this process takes place in Visconde de Mauá towards a governance structure emerged from the interfaces / interactions of the civil society and the Estate. To shed light in this subject we are using a case study of Visconde de Mauá, a location formed by several villages and some significant sectors of its community mobilized and active. The case study of Visconde de Mauá enabled us to learn that enforcement and self-enforcement can be driven in the same direction, thus contributing for the implementation of the concepts and rules of the sustainable development, moreover that there are strong hints that one creates conditions or facilitates the effectiveness of the other. Besides we could notice that the local environmental governance is strengthened when both are driven in the same course.

Key words: Sustainable development, enforcement, self-enforcement, governance, institutions and public policy.

SUMÁRIO

Introdução	1
Metodologia	8
1. Visconde de Mauá: a história conta - dos primeiros imigrantes aos dias atuais	14
1.1 A formação da Governança Ambiental – Uma Narrativa Histórica	14
1.1.1 <i>Contextualização da colonização de Visconde de Mauá, dos imigrantes Europeus aos Hippies – 1908 a 1980</i>	15
1.1.2 <i>As organizações sociais precursoras em Visconde de Mauá</i>	21
1.1.3 <i>O surgimento das ONGs educadoras locais num ambiente globalizado</i>	31
1.1.4 <i>A mudança no perfil da sociedade civil e a aproximação com o Estado</i>	40
2. Marco Legal – As regras da Governança, evolução institucional	59
2.1 A Política Nacional do Meio Ambiente e regras ambientais da década de 1980	59
2.2 Ameaças e oportunidades criadas pela nova Constituição Federal no âmbito da federação / governança e do meio ambiente	66
2.3 A governança ambiental globalizada, o impacto da RIO-ECO 92	72
2.4 O novo milênio – a consolidação dos princípios ambientais no País	77
3. Visitando a teoria: aplicação dos conceitos de <i>accountability</i> e <i>enforcement</i> o contexto de Visconde de Mauá	98
3.1 Dimensões e critérios de <i>accountability</i>	105
3.2 Quem é ‘ <i>accountable</i> ’ neste país?	107
3.3 Para quem se deve prestar contas neste país?	109
3.4 O Ordenamento Institucional e os Mecanismos de <i>enforcement</i>	116
4. Compreendendo a estrutura de Governança Ambiental em Visconde de Mauá	144
4.1 Governança - Conceitos Teóricos	145
4.1.1 <i>Governança Ambiental – um conceito polissêmico</i>	150
4.2. Instituições, Mudança Institucional, <i>enforcement</i> e <i>self-enforcement</i>	155
4.3 A Estrutura de Governança Ambiental em Visconde de Mauá	160
4.3.1 <i>Os Atores Governamentais</i>	166
4.3.2 <i>Os Atores não Governamentais</i>	171
5. Conclusões	177
Referências	180
Anexos	193

QUADROS, TABELAS E FIGURAS

QUADROS

Quadro 1	-	Questões e metodologias	12
Quadro 2	-	Lista de atores relevantes entrevistados	12
Quadro 3	-	Objetivos do CEMARP	39
Quadro 4	-	Projeto <i>Peer Leader</i>	47
Quadro 5	-	Implementação do Plano de Fortalecimento de Ações Associativas em Visconde de Mauá (MAUATUR / SEBRAE)	52
Quadro 6	-	Plano de Manejo do PNI	61
Quadro 7	-	Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira (APASM)	62
Quadro 8	-	Alterações ao Código Florestal na década de 1980	64
Quadro 9	-	Constituição Brasileira de 1988 – Art. 225º	69
Quadro 10	-	Resolução CONAMA nº 423	90
Quadro 11	-	Dispositivos Constitucionais da Lei das Informações	95
Quadro 12	-	<i>Accountability</i>	102
Quadro 13	-	Critérios e Dimensões da Prestação de Contas	106
Quadro 14	-	PEPS x Consulta Pública	122
Quadro 15	-	Definição de Governança	146
Quadro 16	-	Estrutura de Governança Brasileira	147
Quadro 17	-	As Crises de Governabilidade na Nova República	148
Quadro 18	-	Governança x Estado	149
Quadro 19	-	Instituições	156
Quadro 20	-	Instituições Informais	157
Quadro 21	-	Modelos de Governança	162
Quadro 22	-	Elementos das Redes	163
Quadro 23	-	Processos Participativos	173

FIGURAS

Figura 1	-	Microbacia do Alto Rio Preto	3
Figura 2	-	<i>Accountability</i>	104
Figura 3	-	Estrutura Institucional da Governança Ambiental	117
Figura 4	-	SISNAMA	118
Figura 5	-	SNUC	121
Figura 6	-	Sistema Nacional de Recursos Hídricos	127
Figura 7	-	A Estrutura de Governança Ambiental em Visconde de Mauá	165

TABELAS

Tabela 1	-	Tipologia do <i>Accountability</i>	109
Tabela 2	-	Municípios da Microbacia do Alto Rio Preto	168

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	NOME
AAPPRVM	Associação de Artesãos e Pequenos Produtores da Região de Visconde de Mauá
ACP	Ação Civil Pública
ACVM	Associação Comercial de Visconde de Mauá
AMA-10	Associação de Moradores de Mauá e Lote 10
AMAMAUA	Associação de Moradores de Mauá e Lote 10
AMARMAUA	Associação de Moradores de Visconde de Mauá
AMARMAUÁ	Associação de Moradores e Amigos de Visconde de Mauá
AMAVM	Associação de Moradores de Mauá e Lote 10
APA	Área de Proteção Ambiental
APASM	Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira
APP	Área de Preservação Permanente
APRARP	Associação dos Produtores Rurais do Alto Rio Preto
APROVIM	Associação Pró-bem Viver Visconde de Mauá
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
ASSOMAR	Associação de Moradores de Maringá Maromba, Vale das Cruzes e Vale do Pavão
CACGM	Centro de Atividades Culturais Galpão Maringá
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CCVM	Centro Cultural de Visconde de Mauá
CEAQ	Colégio Estadual Antônio Quirino
CEFLURG	Centro Eclético da Fluente Luz Universal Rita Gregório
CEFLURG	Centro Eclético da Fluente Luz Universal Rita Gregório
CEIVAP	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
CEMARP	Centro de Estudos da Microbacia do Alto Rio Preto
CEPDEAM-PR	Conselho Especial do Plano Diretor do Ecodesenvolvimento da APA da Mantiqueira – Perímetro Resende
CG	Gestão sócio-ambiental da micro bacia do Alto Rio Preto
CIPAM	Comitê de Integração de Políticas Ambientais
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente

CRESCENTE FERTIL	Crescente Fértil – Projetos Ambientais, Culturais e de Comunicação
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ESEC	Estações Ecológicas
ETRM	Escola Técnica Rural Mantiqueira
FEAM – MG	Fundação Estadual do Meio Ambiente – Minas Gerais
FEDAPAM	Frente de Defesa da APA da Mantiqueira
FEDAPAM	Frente de Defesa da Mantiqueira
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMBIO	Instituto Chico Mendes da Biodiversidade
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEAS	Instituto para o Desenvolvimento Ambiental e Social
INEA	Instituto Estadual do Ambiente
MAB	Programa Intergovernamental “O Homem e a Natureza”
MAUATUR	Associação Turística e Comercial da Região de Visconde de Mauá
MG	Minas Gerais
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
NOVA TERRA	Associação de Pais e Amigos da Escola Nova Terra
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PGSAM	Programa de Gestão Socioambiental na APA da Mantiqueira da Micro-Bacia do Alto Rio Preto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNI	Parque Nacional do Itatiaia
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PROBIO	Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para a Biodiversidade
RBMA	Reserva da Biosfera da Mata Atlântica
RESEC	Reserva Ecológicas
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RIO-ECO 92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
RJ	Rio de Janeiro
RL	Reserva Legal
RPPN	Reserva Particulares do Patrimônio Natural
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SERLA	Superintendência Estadual de Rios e Lagoas
SiBi	Sistema de Bibliotecas e Informação
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNGRH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
UC	Unidade de Conservação
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1970, a discussão sobre a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento que imponha limite ao crescimento econômico e como consequência nos conduza a um crescimento com desenvolvimento sustentável, vem aumentando progressivamente em relevância. O conceito de sustentabilidade ou desenvolvimento sustentável foi introduzido pelo Relatório Brundtland em 1987, que define desenvolvimento sustentável como:

“O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, o que significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os *habitats* naturais”.

Este conceito envolve de forma holística as dimensões: ambiental, social, tecnológica, política, cultural e econômica para o progresso da sociedade global. Entretanto, a efetiva transição do modelo de desenvolvimento atual rumo ao sustentável enfrenta, além de interesses econômicos, políticos e outros já bastante explorados, deficiências na capacidade de *enforcement* do ordenamento institucional e a resistência dos hábitos e costumes herdados. Tanto um quanto o outro, tem constituído um grande desafio enfrentado por empresas, governos e sociedade civil organizada.

Numa ponta, as leis ambientais constituem intervenção intencional e objetivam a proteção do meio ambiente, de modo a garantir a qualidade de vida dos indivíduos desta e das futuras gerações, conforme previsto na Constituição Federal e nas leis que se seguiram, mas nem sempre logram serem cumpridas. No outro extremo, conforme já identificado por Offe (1989)¹ as novas leis esbarram nos hábitos das pessoas e na dificuldade destas em entenderem por que essas normas são vigentes, ou seja, elas precisam fazer sentido para as pessoas (*makesense*). Desta forma, para as novas (*re-designed*) instituições formais se

¹ Ao discutir as dificuldades de implantação de instituições importadas de outras regiões, ou até mesmo do passado, em países do leste Europeu, após o fim do regime comunista.

institucionalizarem, além de medidas objetivas neste sentido, hábitos e costumes necessitam iniciar um processo de transformação rumo à consciência do desenvolvimento sustentável. Essa mudança não se processa sozinha, e requer organizações sociais e governamentais que através de suas interações com o poder público em estruturas de governança local e de ações coletivas, demonstrativas e educacionais, consigam promover a mudança cultural e de comportamentos.

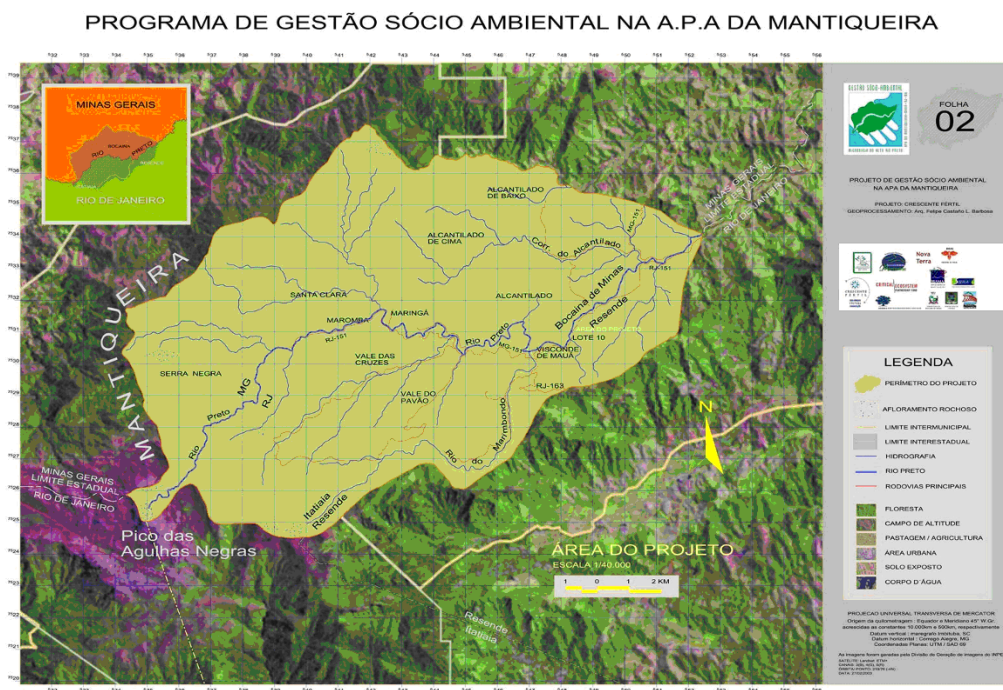
Para nos ajudar a compreender este processo de articulação não uniforme², em que as novas tendências de sustentabilidade são (ou não) implementadas com base na estrutura de governança ambiental utilizaremos um estudo de caso. Para esse estudo de caso³, foi eleita a região de Visconde de Mauá, um conjunto de vilas marcadas por uma identidade comum⁴, encravada na Microbacia do Alto Rio Preto, localizada em três Municípios (Resende, Itatiaia e Bocaina de Minas) e, em dois Estados (Rio de Janeiro e Minas Gerais), protegida nos termos da Lei da Mata Atlântica, dentro da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira (APASM), Reserva da Biosfera e na Zona de Amortecimento ou entorno do Parque Nacional do Itatiaia (PNI). A escolha de Visconde de Mauá se justifica pela iniciativa de segmentos importantes da sociedade civil em participar da criação de uma Estrutura de Governança Ambiental Local que se propõe a amalgamar as demandas da comunidade, aproximando-a das diversas manifestações de governo com influência local e da própria sociedade civil.

² Por vezes este processo não é homogêneo, segue ritmos distintos, ou até mesmo em determinadas áreas não é implementado.

³ O estudo de caso abrange o período de 1980 a 2012.

⁴ Apesar da divisão política entre dois Estados e três Municípios são todos moradores de Visconde de Mauá.

Figura 1 – Microbacia do Alto Rio Preto



Fonte: <http://www.crescentefertil.org.br/index1.htm>

Neste estudo observamos, com especial interesse, as instituições do desenvolvimento sustentável editadas pelo país nos últimos 30 anos e a estrutura de Governança Ambiental atuante naquela região, com seus projetos e ações coletivas. No âmbito federal e conforme será apresentado em nosso estudo de caso, o país contribui com a formulação de um marco legal que contém um considerável número de leis ambientais relevantes: alterou-se a Constituição Federal, com a inclusão de princípios do direito ambiental; promoveu duas grandes conferências internacionais sobre meio ambiente (Rio 92 e Rio + 20); adaptaram-se leis, no processo da discussão legislativa, permitindo que estas se ajustem a realidade brasileira. Por estas razões temos hoje um robusto conjunto de regras que, devidamente implementadas⁵, produziram uma situação ambiental invejável. Esta é também a opinião de Cavalcante:

“(…) a governança ambiental possui atributos comparativamente avançados no Brasil. O país dispõe, com efeito, de uma moldura bem concebida, pelo menos no papel, de regras definindo o exercício legal de poderes sobre o meio ambiente. Sua perspectiva é progressista, tendo evoluído, nas últimas três décadas, de uma abordagem limitada de proteção, restrita a poucos setores da natureza, para uma de feição mais

⁵ Trata-se de um dos desafios centrais do desenvolvimento sustentável.

abrangente e integrada. No caso, uma feição orientada pela noção da sustentabilidade ecológica abarcando o capital natural, funções do ecossistema e serviços na natureza. O país dispõe efetivamente de um marco institucional amplo, seja no nível federal, seja no estadual (nem tanto no municipal), para lidar com os desafios de gestão do meio ambiente”. (CAVALCANTI, 2004, pág. 1)

Para desenvolver este estudo de caso, formulamos uma pergunta guia:

- De que maneira os instrumentos de *enforcement* e *self-enforcement* se articulam no processo de implementação (ou não) dos princípios ambientais, postos em vigor no país nos últimos 30 anos e mais especificamente como se dá este processo na região de Visconde de Mauá, diante da estrutura de governança que emergiu das interfaces / interações da sociedade civil com o Poder Público?

No processo de implementação destes princípios ambientais, a sociedade pode se valer de dois caminhos:

1. a participação do Estado (poder público), por meio da fiscalização e de punições ou incentivos, como constitucionalmente responsável por fazer cumprir as leis de proteção à natureza e de garantir um meio ambiente saudável, através de mecanismos de *enforcement*;
2. a auto-imposição das leis, conquistada a partir de mudanças culturais, em que as pessoas passariam a entender o seu sentido e a necessidade de cumpri-las, alterando com isso, de forma espontânea, seu padrão (hábitos) de comportamento – esta seria a prática do *self-enforcement* (North, 1990). Estes dois caminhos: *enforcement* e *self-enforcement* são complementares, isto é, se ajudam mutuamente de modo que sua ação conjunta possibilita neutralizar algumas de suas limitações, como veremos neste estudo.

A dificuldade reside no fato de que, enquanto as instituições informais têm origem cultural sendo socialmente transmitidas através de gerações, estes princípios, postas em prática em quase todos os países, foram formuladas nos últimos 30/40 anos. O desenvolvimento sustentável passa, portanto, pelo desafio de assimilação, em termos culturais, de hábitos, costumes e crenças – das novas posturas sustentáveis, para que as novas regras passem a fazer sentido, e então sejam enraizadas. Além disso, o desafio de levar este marco regulatório atual do discurso à prática passa também pela efetiva implementação e fiscalização de seus preceitos.

Visconde de Mauá tem características muito especiais devido a íntima ligação entre a natureza e o meio de vida das pessoas que lá habitam. Por se tratar de um “turismo de natureza” a noção de sustentabilidade ambiental tende a ser facilmente compreendida por aqueles que vivem do turismo em Visconde de Mauá. Por conseguinte, em função dos reconhecidos impactos do turismo sobre o meio ambiente, é lícito supor-se que a possível degradação dessa natureza, na medida em que altere substancialmente a paisagem, tenderá a promover a progressiva destruição das características atuais que constituem seus principais atrativos turísticos, meio de vida de grande parte da população local. Conforme ressalta Neves *et al.* (2012):

“Iniciativas apontam para a emergência de uma cultura conservacionista entre os habitantes da região da microbacia do Rio Preto. Tanto os descendentes dos primeiros colonos quanto os que lhes sucederam inclusive os imigrantes do final do século passado, têm dado mostras de perceber que a qualidade ambiental é seu bem mais precioso: degradada, extinguir-se-á o turismo – e, com ele, a sua principal fonte de renda”. (pág. 25)

Por outro lado, a efetiva implementação das leis com o uso do poder e da punição (ou incentivos) para quem não as cumpre, o chamado “*enforcement*”, padece da falta de ação do poder público, nos três municípios analisados em nosso estudo de caso. Este aspecto é considerado por Neves (2012), ao analisar o desempenho dos três municípios na gestão ambiental em Visconde de Mauá:

“A ação dos três municípios em Visconde de Mauá é historicamente marcada pelo *laissez-faire*. A ampliação desordenada das vilas é um forte indicador da precariedade do exercício de poder de polícia sobre o uso e ocupação do solo da microbacia”. (pág. 29)

Conforme relatório do Ministério do Meio Ambiente – MMA 2011⁶, a situação acima é regra geral na maioria dos municípios brasileiros. A extensão territorial e a carência de recursos administrativos e policiais prejudicam a fiscalização, que está na raiz do problema do “*enforcement*” no Brasil. Como alternativa, e de forma complementar, assistimos a alguns casos de sucesso em nosso estudo sobre Visconde de Mauá, em que a

⁶ Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação x Áreas de Risco – O que uma coisa tem a ver com a outra – Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro – MMA 2011 – em: http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/relatoriotragediarij_182.pdf

Estrutura de Governança Ambiental Local⁷ consegue, de um lado, promover ações de educação ambiental, e, de outro, servir de canal de interlocução entre a sociedade e o Estado, de modo a obter o apoio sob a forma de investimentos necessários na mitigação dos efeitos do desenvolvimento insustentável da microbacia.

Este estudo de caso utilizará como moldura conceitual a governança ambiental, que permite analisar a implementação dos princípios de sustentabilidade, neste caso, aplicadas ao desenvolvimento de Visconde de Mauá. Desta forma, o estudo tem como ponto de partida duas hipóteses:

1. a implementação dos princípios de sustentabilidade necessita, além da capacidade de *enforcement* destes princípios como instituições formais, de *self-enforcement* que ocorre através da mudança nos hábitos e costumes das pessoas adaptando-os as necessidade de sustentabilidade; e
2. o efetivo processo de governança ambiental local é fortemente influenciada pela articulação de *enforcement* e *self-enforcement*.

Para testarmos estas hipóteses formulamos como objetivo principal: compreender, a partir da ótica da articulação entre *enforcement* e *self-enforcement*, de que maneira e em que condições a complexa Estrutura de Governança Ambiental Local, que emergiu das interfaces / interações entre a sociedade civil e Poder Público, organizações governamentais e não governamentais e o marco regulatório editado pelo país nos últimos 30 anos – logrou (ou não) implementar os novos conceitos e princípios do desenvolvimento sustentável na região de Visconde de Mauá. Para atender a este objetivo principal, outros objetivos intermediários (ou específicos) foram formulados de modo que cada capítulo da tese procurasse satisfazer um ou mais destes objetivos. Segue abaixo a lista destes objetivos intermediários:

- a) apresentar e sistematizar a história das Organizações Sociais em Visconde de Mauá através de suas ações e projetos para a região;
- b) apresentar e sistematizar a evolução institucional ocorrida no país nos últimos 30 anos com influência relevante sobre a estrutura de governança ambiental em Visconde de Mauá;

⁷ A Estrutura da Governança Ambiental de Visconde de Mauá será analisada amiúde no Capítulo 4. Esta governança é formada pelos Hoteleiros, Comerciantes, Produtores Rurais, Ambientalistas, Moradores e diversos Órgãos Governamentais atuantes no território da microbacia.

- c) analisar os mecanismos de *accountability* principalmente a capacidade de *enforcement* da estrutura de governança ambiental no país, através de análise empírica dos atores governamentais criados ou remodelados e das regras editadas no período compreendido entre 1980 e 2012;
- d) descrever e analisar a estrutura atual de governança ambiental em Visconde de Mauá, e sua composição, a partir da literatura de governança, instituições e *self-enforcement*; e
- e) mapear e analisar as relações entre os atores envolvidos na estrutura de governança ambiental local, organizações governamentais e não governamentais, no contexto do marco institucional ambiental;

Este estudo se limitará na análise da estrutura de governança ambiental local⁸, suas articulações e interações em torno das regras e das leis editadas no país nos últimos 30 anos e sua composição (atores centrais – civis e estatais). O território objeto do estudo de caso é a localidade de Visconde de Mauá, situada na microbacia hidrográfica do Alto Rio Preto.

Por entender que o país que surge da constituição de 1988, privilegia a democracia deliberativa⁹ através da gestão social participativa, esta pesquisa procura demonstrar, ainda, que as iniciativas de construção de estruturas de governança ambiental local, criadas por iniciativa da sociedade civil em comunidades que habitam regiões administradas por mais de um município, padecem com a fragmentação do Estado e da não utilização de arranjos institucionais (previstos) capazes de exercer seu papel estruturante nas construções de governança. Com isso os atores estatais, principalmente os municipais, têm dificuldade em cumprir seu poder-dever constitucional.

Nesta introdução, apresentamos, também, a metodologia de pesquisa adotada. Na última parte da introdução descrevemos a estrutura da tese.

⁸ Esta análise se limitará a Governança Ambiental Local em Visconde de Mauá.

⁹ Democracia deliberativa é um regime onde se pretende que existam efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social (Tenório, 2007).

METODOLOGIA

Para a presente pesquisa, adotaremos o método de abordagem hipotético-dedutivo e os procedimentos comparativo, monográfico e estatístico. O método de abordagem hipotético-dedutivo será adotado, pois nossas conclusões resultarão de hipótese formulada “ex-ante” e que será testada no decorrer da investigação em busca de regularidades e relacionamentos causais entre elementos.

Esta pesquisa, quanto aos fins, será descritiva e explanatória. Entendemos como descritiva, pois pretendemos descrever as ações da estrutura de governança ambiental em Visconde de Mauá, para entendermos:

- “De que maneira os instrumentos de *enforcement* e *self-enforcement* se articulam no processo de implementação (ou não) das regras ambientais postas em vigor no país nos últimos 30 anos, e mais especificamente como se dá este processo na região de Visconde de Mauá, diante da estrutura de governança que emergiu das interfaces / interações da sociedade civil com o Poder Público?”

E, nossa metodologia será também explanatória, porque procurará encontrar relações entre as evoluções e involuções rumo ao desenvolvimento sustentável e as articulações entre *enforcement* e *self-enforcement* na estrutura de governança ambiental local.

Quanto aos meios, nossa investigação será feita a partir de um Estudo de Caso único, com apoio de pesquisa de campo, documental, bibliográfica e observação participante. A pesquisa de campo foi conduzida no local em que ocorre o fenômeno estudado. A investigação documental foi realizada com base nos documentos coletados nas organizações civis investigadas, órgãos públicos e correspondências trocadas entre os principais atores da comunidade. A pesquisa bibliográfica teve por base a literatura relevante: livros, artigos acadêmicos, teses e anais de congressos.

Por fim, vale observar que o autor desta tese frequenta, desde 1978, a localidade de Visconde de Mauá, onde foi morador por mais de dez anos, e participa da vida política da localidade, tendo sido coordenador do Conselho Gestor em seus primeiros três anos de existência, entre novembro de 2005 (sua fundação) a Janeiro de 2009 e permanecendo

atualmente como conselheiro; por essa razão, utilizaremos a observação participante como meio de coleta de dados e informações. Conforme Yin (2001), (tradução nossa): “outra oportunidade muito interessante é a capacidade de se perceber a realidade do ponto de vista de alguém de ‘dentro’ do Estudo de Caso, e não de um ponto de vista externo”. Segundo Yin (2001), (tradução nossa): “a estratégia de Estudo de Caso não é nem uma tática de coleta de dados nem meramente uma característica de planejamento em si, mas uma estratégia de pesquisa abrangente”.

Por outro lado, a pesquisa pode ser considerada como qualitativa quanto à natureza das variáveis, uma vez que, nos questionários e demais instrumentos de coleta de dados, há questões de natureza qualitativa.

Optou-se, portanto, pela elaboração de um Estudo de Caso único, descritivo e explanatório (Yin, 2001), tendo em vista que esta tese procura compreender, a partir da ótica da articulação entre *enforcement* e *self-enforcement*, de que maneira e em que condições, a complexa estrutura de governança ambiental local, que emergiu das interfaces / interações entre a sociedade civil e Poder Público, organizações governamentais e não governamentais e o marco regulatório editado pelo país nos últimos 30 anos – logrou (ou não) implementar os novos conceitos e princípios do desenvolvimento sustentável na região de Visconde de Mauá. Segundo Yin, existem três fundamentos lógicos para justificar a escolha de um caso único, que seria análogo a um experimento único:

1. quando ele representa um caso decisivo para testar uma teoria bem formulada. Nesse caso, aportamos maior responsabilidade na formulação das hipóteses, proposições e circunstâncias, pois o estudo de caso serviria para comprovar se elas estão corretas, ou se algum conjunto alternativo de explicações poderia ser mais relevante;
2. quando ele é um caso raro ou extremo. Isso ocorre quando tratamos de circunstâncias ou situações dificilmente encontradas em outro lugar; e
3. quando ele é um caso revelador, ou seja, quando o estudo revela particularidades ainda não estudadas.

Esta tese procura analisar o fenômeno da efetiva implantação dos princípios de sustentabilidade ambiental, discutindo as ações da estrutura de governança ambiental, principalmente sob o enfoque da capacidade de *enforcement* destas e o *self-enforcement* promovido pelos atores da sociedade civil. Para tal análise, utilizaremos um estudo de caso único, que narra as lutas internas na estrutura de governança ambiental com a presença de

contingentes importantes da sociedade civil mobilizados, que procura promover seu desenvolvimento, sem esquecer-se da sustentabilidade ambiental. Consideramos este estudo de caso revelador, pois apresenta um exemplo de uma localidade em que foi possível avançar na implantação das regras ambientais, *vis a vis* a situação comumente encontrada de descumprimento dos princípios de sustentabilidade no resto do país.

Este Estudo de Caso pode, conforme metodologia preconizada por Yin (2001), ser submetido a alguns testes lógicos:

- **Validade de constructo**

Foram utilizadas três táticas para aumentar a validade de constructo:

1. utilização de várias fontes de evidências – para isto, além dos documentos, foram feitas entrevistas semi-estruturadas com os atores (empresários, dirigentes de órgãos públicos, militantes de ONGs e associações de moradores), de modo a confirmar as informações contidas nos documentos e correspondências;

2. encadeamento de evidências – esta tese narra a história da formação das principais organizações civis de Visconde de Mauá, juntamente com as principais ações da estrutura de governança ambiental, entre os anos de 1980 a 2012, incluindo leis e diplomas legais relevantes. Durante o relato, os próprios acontecimentos (eventos e suas consequências) estão encadeados num sentido lógico, embasado na teoria correspondente, analisada no referencial teórico da tese; e

3. foi feita uma revisão de relatório pelos atores chaves da governança local.

- **Validade interna**

Por ser um Estudo de Caso explanatório ou preocupado em demonstrar ‘como’, torna-se desnecessário teste de validação interna. Segundo Yin (2001, pág. 57, tradução nossa): “a validade interna é uma preocupação apenas para estudos de caso causais (ou explanatórios), nos quais o pesquisador conclui, equivocadamente, que há uma relação causal entre x e y , sem saber que um terceiro fator z pode, na verdade, ter causado y ”.

- **Validade externa**

A validade externa fica prejudicada pelo fato de ser um Estudo de Caso único; entretanto, é feita uma comparação com a situação do resto do país, conforme é de conhecimento geral e confirmado pelo Relatório do Ministério do Meio Ambiente (MMA) de 2011.

- **Confiabilidade**

A confiabilidade do estudo de caso foi garantida pela construção de um banco de dados. A importância dos dados está na sua capacidade de fornecer respostas à investigação; sua organização e fácil acesso são de vital importância para o bom andamento da pesquisa. Conforme mencionado acima, os dados colhidos provêm de pesquisa de campo, documental e bibliográfica. Os dados têm um critério definido de catalogação. A pesquisa de campo foi feita através de entrevistas que estão reportadas e armazenadas em meio magnético. A pesquisa documental foi feita junto a organizações civis, órgãos de governo e sítios na *internet*, de modo a catalogar os seguintes elementos:

1. pautas e atas de reuniões das organizações civis e do Conselho Gestor;
2. informes e notícias publicadas pelas organizações civis e do Conselho Gestor;
3. notícias divulgadas na *internet*;
4. leis e regulamentos pertinentes; e
5. outros documentos com informações pertinentes;

De modo a facilitar seu acesso, os elementos acima estão armazenados em meio magnético. A numeração dos documentos refere-se às datas dos mesmos, na seguinte ordem: AAAAMMDD. Eles estão disponíveis através da *internet* no link: <https://www.dropbox.com/sh/fxenybbnhbcvjkg/fjZWDPjtaW>.

As Leis, Regulamentos e demais diplomas legais pertinentes estão listados nas referências, conforme metodologia definida pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Sistema de Bibliotecas e Informação (SiBi).

A pesquisa bibliográfica tem como base livros e artigos relevantes sobre o assunto da pesquisa, assim como Teses e Dissertações obtidas através do banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/UFRJ). Sua catalogação respeita o critério da pesquisa documental. A lista de referência está na parte pós-textual da tese.

De modo a conduzir a investigação desta tese e reunir os elementos que permitam reconstruir a história da Microbacia de 1980 a 2012, trabalhamos com as seguintes questões:

QUADRO 1 - QUESTÕES E METODOLOGIAS

#	Questão	Metodologia
A	Quais os atores da estrutura de Governança Ambiental relevantes em Visconde de Mauá?	Observação Participante – Entrevistas com atores
B	Quais as leis e demais diplomas legais (instituições formais) adotadas no país, relevantes para a estrutura de Governança Ambiental em Visconde de Mauá?	Documental – bibliografia, leis (via <i>internet</i>).
C	Quais foram os principais projetos e ações da Estrutura de Governança Ambiental em Visconde de Mauá?	Documental – Estatuto das organizações civis – Observação Participante – entrevistas semi-estruturadas.
D	Quais são os principais impactos do desenvolvimento local com base no Turismo?	Documental – Observação Participante – Entrevistas com atores.
F	Qual foi o crescimento do número de casas e construções em Áreas de Proteção Permanente (APP) de beira de rio – 30 metros do Rio Preto (dentro do polígono da área de estudo) microbacia entre os anos 1980 e 2011?	Mapeamento do uso e cobertura do uso do solo pela Ecobrand
G	Qual a evolução do uso e ocupação do solo no polígono de 500m a partir do Rio Preto entre os anos 1980 e 2011?	Mapeamento do uso e cobertura do uso do solo pela Ecobrand.

As entrevistas mencionadas acima foram colhidas junto aos atores relevantes mencionados no Quadro 2 abaixo:

QUADRO 2 – LISTA DE ATORES RELEVANTES ENTREVISTADOS

Nome	Organização	Tipo
Afredo Carvalho	Nova terra, CEFLURG, CG, Ex-Secretário de Meio Ambiente de Bocaina de Minas, Associação dos Produtores Rurais	B
Clarismundo Benfica	Chefe da APASM até 2010	B
Claudio Lopes	Presidente da ASSOMAR	B
Claudio Serricio	Ex-Presidente da AMARMAUA em 1990, Sec. CEIVAP	A
Derek Sharp	MAUATUR	B
Gustavo W. Tomzhinsk	Chefe do Parque Nacional do Itatiaia	B
Jose Tavares	TV Maringá, Galpão Maringá, projeto <i>Millenium</i> .	A
Lauro Caldeira	MAUATUR	B
Luis Felipe Cesar	Ex-Secretário do Meio Ambiente de Resende, Crescente Fertil e CG	A
Imberê Moreira	Ex-Secretário do Munic. de Itatiaia	B
Marcia Patrocinio	Centro Cultural Visconde de Mauá	B
Norma Buhler	CEMARP, CG	A
Paulo Isodoro	Guarda Florestal pelo PNI em Visconde de Mauá	B
Profa Lea Gaban	Colégio Estadual Antônio Quirino	B
Rainer Jacob	TV Maringá, Galpão Maringá e AMARMAUA	A
Rosely da Silva	Editora do Jornal Folha da Serra	A
Valter Behr	Superintendente do PNI até 2011	B
Vera Buhler	CEMARP, CG	B
Vladmir Modercin	Ex presAmarmaua	A
Vladir Fernandes	Vice-pres da AMA10	B
Virgilio Dias Ferraz	Chefe da APASM	B

Estas entrevistas podem ser classificadas em dois tipos, de acordo com a forma em que foram realizadas:

1. entrevistas para validar informações colidas através dos documentos coletados, tratando-se portanto de uma verificação para validade de constructo do estudo de caso conforme (Yin, acima);
2. entrevistas para colher informações sobre as organizações representadas pelo entrevistado.

No caso destas últimas (tipo B), além das informações a respeito das organizações o entrevistado teve a liberdade de falar sobre suas impressões gerais sobre o desenvolvimento de Visconde de Mauá e seus impactos¹⁰.

Das entrevistas acima, obtivemos as informações que consubstanciam o estudo de caso. Contudo somente para alguns fiz citação direta no texto da tese e, portanto somente estes foram mantidos dentre os documentos da tese (em meio magnético via *dropbox*).

Estrutura da Tese

Além desta introdução, esta tese apresentará, em seu Capítulo 1, o estudo empírico de caso sobre Visconde de Mauá, onde, apresentaremos a história de Visconde de Mauá através das suas organizações governamentais e não governamentais e suas ações coletivas; o Capítulo 2 é dedicado a apresentação do marco legal ambiental; no Capítulo 3, examinaremos os mecanismos de *accountability* da Estrutura de Governança Ambiental, através de uma análise da capacidade de *enforcement* do ordenamento institucional ambiental. No Capítulo 4, será feita uma análise da estrutura de governança ambiental de Visconde de Mauá através do exame das inter-relações dos atores (governamentais e não governamentais) que permaneciam atuantes no final do período em análise (2012), e como estes se relacionavam uns com os outros e com as Leis Ambientais. Esta análise será amparada pela teoria subjacente sobre governança e instituições, que constituem seu marco conceitual. Por fim, no último Capítulo 5, apresentaremos as conclusões do estudo.

¹⁰ O roteiro das entrevistas mencionadas encontra-se no Anexo A desta tese.

CAPÍTULO 1

VISCONDE DE MAUÁ: A HISTÓRIA CONTA – DOS PRIMEIROS IMIGRANTES AOS DIAS ATUAIS

A abordagem institucional que norteia esta tese inspira-nos a iniciar a discussão por uma narrativa da trajetória de Visconde de Mauá. Com isso, respondemos também a um dos objetivos de nosso estudo:

- apresentar e sistematizar a história das Organizações Sociais em Visconde de Mauá através de suas ações e projetos para a região.

Assim, narraremos a história de Visconde de Mauá partindo da formação do Núcleo Mauá¹¹ em 1908 até os dias atuais, enfatizando as questões, fatos e dados necessários e pertinentes ao escopo da tese. Esta tarefa inclui também a necessidade de apresentar a história das Organizações Sociais em Visconde de Mauá através de suas ações e projetos para a região. A história de Visconde de Mauá será narrada em ordem cronológica: na **subseção 1.1.1** apresentaremos a contextualização da colonização de Visconde de Mauá, dos imigrantes Europeus aos Híppies – 1908 a 1980; em seguida discutiremos a formação das organizações sociais precursoras em Visconde de Mauá da década de 1980 na **subseção 1.1.2**; O surgimento das ONGs educadoras locais num ambiente globalizado é o tema da **subseção 1.1.3**; e, para fechar a narrativa à **subseção 1.1.4** examina a mudança no perfil da sociedade civil e a aproximação com o Estado. Ao final apresentamos nossos comentários finais sobre o desenvolvimento do estudo de caso.

1.1 Os Atores da Governança e suas ações – Uma Narrativa Histórica

Nesta seção narraremos a história de Visconde de Mauá partindo da formação do Núcleo Mauá em 1908 até os dias atuais. Durante o primeiro período que vai de 1908 até a

¹¹ Conforme foi denominado pelo governo, à época, para caracterizar a região onde se instalaria a tentativa de colonização.

década de 1970, a microbacia assiste primeiramente a ascensão e depois a queda da economia agropecuária chefiada pela produção leiteira, esta última cedendo lugar a afirmação da microbacia como destino turístico. Esta vocação natural que surge timidamente no início de sua história com os alemães, desenvolve-se no período que vai de 1980 até os dias de hoje, transformando-se no principal vetor da economia local. Como consequência, neste período, observa-se grande crescimento demográfico na microbacia com a intensificação da migração de mão de obra e empresários interessados em investir no turismo. Ao mesmo tempo observa-se também o surgimento de grande número de organizações sociais. Seus objetivos e realizações projetam a emergência de uma postura participativa deste segmento da população, a princípio em dissonância com a população local.

No Anexo B deste estudo, apresentamos lista destas organizações¹² em ordem cronológica pelo ano de sua fundação, criadas a partir de 1980 e até 2012. Muitas destas organizações permanecem até hoje, compensando a inexpressiva presença governamental durante quase todo o período, indicando o potencial de uma sociedade civil organizada e mobilizada em torno de um objetivo comum que é o desenvolvimento sem esquecer a preservação ambiental.

Por ser uma região com forte atrativo natural Visconde de Mauá atrai novos habitantes que para lá se mudam em busca de mais qualidade de vida. Entretanto, o que temos visto é que nem todos conseguem ficar em Visconde de Mauá em caráter definitivo, e assim como vimos durante os anos 1980 e 1990 um expressivo fluxo migratório entrante também observamos um expressivo fluxo de saída, com o retorno destes moradores para suas cidades de origem. Essa flutuação explica em parte alguns movimentos da Sociedade Civil de curta duração havidos em Visconde de Mauá, não mencionados neste trabalho.

1.1.1 Contextualização da colonização de Visconde de Mauá, dos imigrantes Europeus aos Hippies – 1908 a 1980

De modo a localizarmos historicamente o turismo em Visconde de Mauá como vetor de seu desenvolvimento socioeconômico, é preciso analisar seu contexto histórico.

¹² Durante este período de mais de 30 anos foram 24 organizações atuantes da sociedade civil sendo 14 ONGs e 8 associações, entre associações de moradores e empresariais e 2 Organizações Governamentais com projetos sociais. Destas organizações em Visconde de Mauá, oito (7 ONGS e 1 associação de moradores) não subsistiram ao constante movimento migratório e foram extintas no período. Foram 24 projetos desenvolvidos sendo 18 a partir do ano 2000.

Desta forma, apresentaremos, nesta seção, em caráter introdutório, uma breve narrativa da história da região de Visconde de Mauá¹³. Nosso objetivo é relatar, em breve resumo, as origens da colonização da microbacia, culminando com a mudança de vetor econômico provocada pela falência da economia leiteira local.

Conforme Rocha (1984), a história da colonização da microbacia começou após o fim da escravidão, quando o governo brasileiro procurou alternativas para tentar resolver o déficit de mão de obra provocado pela Lei Áurea, que aboliu a escravidão no país em 13 de maio 1888. Naquele contexto, surgiram as experiências de instalação de núcleos coloniais, sendo um deles o Núcleo Mauá. A função desses núcleos de colonos europeus seria ocupar o espaço vazio deixado pela mão de obra escrava, naquele período pós-abolição.

O governo empreendeu um grande esforço de divulgação na Europa, e com grande custo trouxe imigrantes para ocuparem o interior do país, desde o Rio Grande do Sul até o Espírito Santo. Essa primeira tentativa de colonização, em 1889, em Visconde de Mauá, não logrou êxito, por falta de cumprimento de vários compromissos assumidos pelo governo, e o Núcleo foi desativado em 1890, conforme relata Rocha (1984, pág. 24):

“No final de 1890, a experiência foi dada como fracassada. A questão dos transportes (construção de estradas) foi apontada como o principal problema dos núcleos. Apesar disso, tanto o Governo quanto o Comendador não executaram as determinações do contrato e os 60 contos de réis (60:000\$000) disponíveis à experiência evaporam-se com o fracasso dos núcleos e a dispersão dos colonos.”

Em 30 de abril de 1908, o governo do Estado do Rio de Janeiro, representando a União, adquiriu as terras do antigo Núcleo Mauá, desativado desde 1890 e então pertencente ao filho do Visconde de Mauá (Rocha, 1984, pág. 25). Os núcleos de Mauá e Itatiaia destacaram-se nessa nova fase da política oficial de colonização como os dois únicos organizados no Estado do Rio de Janeiro. Receberam imigrantes de diversas origens, principalmente alemães e austríacos. Do Núcleo Mauá, alguns imigrantes permaneceram após sua emancipação, como as famílias Bühler, Frech e Büttner. Uma das razões da permanência dessas famílias na região foi que seus membros se casaram com membros das famílias dos fazendeiros de Minas Gerais¹⁴, gerando um relacionamento

¹³ Conforme informações colhidas no livro ‘Imigrantes em Resende’: O núcleo colonial de Visconde de Mauá (1908-1916) de Rocha – 1984.

¹⁴ Conforme anotações da Tia Sofia Bühler cedidas por Celina Whately, historiadora, autora de duas obras sobre a trajetória da região.

horizontal e integrando-os à comunidade que se formava na região no começo do século XX.

Em 1916, o Governo Federal oficializou a emancipação do Núcleo de Mauá, o que, na prática, constituiu um referendo a seu fracasso e inviabilidade. Ainda assim, por envolver extenso patrimônio territorial, o Núcleo de Mauá permaneceu como “zeladoria” do serviço de povoamento até a década de 30/40. Após a criação do Parque Nacional do Itatiaia (1937), as terras restantes passaram a incorporá-lo. “No caso do núcleo ‘Visconde de Mauá’, a emancipação teve um significado um pouco diferente. O Decreto de maio de 1916, em vez de consumir o sucesso da colônia, referendava seu fracasso e inviabilidade” (Rocha, 1984, pág.44).

Como movimento seguinte ao insucesso da colonização estrangeira e término da participação oficial do governo nos destinos do núcleo de Visconde de Mauá, foi permitido a venda dos lotes a qualquer pessoa interessada (Rocha, 1984, pág.44). A iniciativa de fazendeiros mineiros na compra de terras, dividindo entre si uma quantidade considerável de lotes coloniais, trouxe para Mauá os moldes da pecuária praticada no alto do vale do Rio Grande, sul de Minas Gerais, de onde provinha a maioria desses mineiros. A iniciativa, com base na pecuária extensiva, criou uma nova repartição de trabalho na região – retirantes, vaqueiros, roçadores – além dos tropeiros, encarregados de levar a produção a Resende.

Ainda conforme Rocha (op. cit.), nos fins da década dos anos 20, ainda que extremamente ligadas à produção agropecuária, iniciam-se as atividades voltadas para o turismo, com a instalação das primeiras pousadas na região, erguidas pelas famílias de ex-colonos alemães Bühler, Büttner e Frech, que se valeram das paisagens alpinas e da existência de panorâmicos acessos dessa área ao pico das Agulhas Negras, para se dedicarem às atividades de veraneio. Em 1922, os Bühler e os Büttner recebiam os primeiros turistas em suas próprias casas. Em 1925, os Büttner construíam sua primeira pousada, seguidos em 1930 pelos Frech e os Bühler (Rocha, 1984, pág.47). A partir dessa época, a atividade turística foi se incorporando à vida dos moradores, tendo se tornado, nos dias de hoje, a maior fonte de renda local. Naqueles tempos o turismo se restringia a viajantes naturalistas e pesquisadores advindos do Rio de Janeiro e da Europa. Entretanto, vamos encontrar, no início da década dos 30, formas diversificadas de produção econômica, com autossuficiência na produção de alimentos, inclusive com excedentes

comercializados em Resende e, nos anos seguintes, com a produção de queijos e linguiças, escoados para o Rio de Janeiro (ETRM 2002, pág. 188).

Na opinião de Rocha (op. cit.), é notável que grande parte do esforço de desenvolvimento da região tenha sido realizada pela sua própria população, sem contar com o apoio governamental de qualquer nível, fosse municipal, estadual ou federal. O trabalho despendido por essa gente foi descomunal, cabendo-lhes desde a abertura, a braço, da estrada para Resende e para o Rio Preto¹⁵, passando pela construção de uma usina hidrelétrica, para prover o núcleo de eletricidade, até a construção de escolas. Ao longo desse período, o Estado apenas manteve o que foi construído pela comunidade, além de ter construído algumas pontes e, colocado em 1958, quatro (4) aparelhos telefônicos na região (ETRM 2002, pág. 188). Este é um dado relevante para este trabalho, pois indica características culturais enraizadas de ação e autonomia que desconsideram a articulação com a administração pública e, em certa medida, em conjunto com outras questões apresentadas no Capítulo 4, fornecem explicações sobre as resistências encontradas na atualidade para um fortalecimento da governança ambiental local.

Conforme a Escola Técnica Rural Mantiqueira (ETRM), em seu Projeto Mauá-Sustentável (2002), a microbacia cresce economicamente, no período que vai de sua emancipação até os anos 1960, a partir da economia agrícola e do turismo:

“É dessa forma que Visconde de Mauá chega à década de 60: produção agrícola diversificada, pecuária não restrita à produção de leite *in natura*, produção de queijo distribuída em várias fabriquetas, suinocultura e, na outra ponta, um lento crescimento do turismo. Consistia-se em atividades que cresciam convivendo e compensando uma a outra”. (pág. 188)

Em 1962, a instalação, no núcleo de Visconde de Mauá, da resfriadeira de leite da Cooperativa Agropecuária de Resende¹⁶ (na prática, voltada apenas para a pecuária) altera substancialmente o quadro regional. Com a instalação da cooperativa o governo editou lei que dava prioridade à produção de leite *in natura*, permitindo a feitura de laticínios somente com o excedente, desconsiderando as peculiaridades regionais, tais como a topografia e o clima, ou mesmo a cultura desse tipo de produção. A consequência desta política foi o fechamento de várias fabriquetas de queijo de produção artesanal existentes na região. Com o fim dessas pequenas fábricas, a produção de linguiças também ficou

¹⁵ Localidade 15 km a jusante da Vila de Mauá

¹⁶ Conforme projeto Mauá Sustentável – ETRM, 2002

inviabilizada, pois os suínos eram engordados com o soro que sobrava do leite, no processo de produção de queijo, e com o milho que os fazendeiros deixaram de plantar, para se dedicarem à pecuária extensiva.

Num prazo curto, observou-se o aumento da produção leiteira, a expansão das terras para pasto e o fortalecimento de algumas famílias que se direcionaram para essa atividade. Por outro lado, houve imediata queda do nível de emprego e o consequente êxodo de parte da população, principalmente dos não proprietários de terras. Ainda conforme ETRM (2002, pág. 189), no início da década de 1970, a produção que passava pela resfriadeira era da ordem de 13.000 litros de leite diários, configurando um quadro de superprodução de leite. Com isso, a economia local encontrou o fim de um ciclo, caracterizando a paisagem da microbacia até os dias de hoje.

Ainda conforme ETRM (2002, pág. 189), com a concentração da atividade produtiva local em torno da produção de leite, ocorreu o excesso da oferta no mercado, o que provocou uma queda no preço do produto; somem-se a isso outros fatores, como a falta de apoio técnico da Cooperativa, ou mesmo de órgãos como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), visto que não existia uma secretaria voltada para a agricultura nos municípios em questão e a competitividade insuperável do leite produzido nas baixadas em torno de Resende, mais próximo das áreas consumidoras; o resultado foi o esgotamento dos pastos e a degeneração do gado, e, conseqüentemente, a queda vertical da produção leiteira.

Nesse ambiente, a economia com base no turismo começou a ganhar força na região, conforme Villela (2009):

“Até os anos 70, a produção leiteira constituía-se na maior fonte renda entre os fazendeiros que vieram de Minas Gerais. Porém, na década de 70, a baixa remuneração do leite e a produtividade local pouco significativa forçaram os fazendeiros a venderem suas terras para construção de casas de veraneio e transformarem suas próprias casas em pousadas. Estas pousadas improvisadas incutiram na população a cultura do turismo como uma possibilidade alternativa de renda, e não como uma atividade principal”. (pág. 40-41)

As condições que permitiam e impulsionavam a atividade pecuária foram desaparecendo, como resultado da baixa competitividade, citada acima:

“Para fechar de vez os tempos áureos da pecuária em Mauá, a Cooperativa é fechada no início da década de 80, enquanto muitos pastos foram sendo abandonados. O tratamento dado pelos camponeses aos pastos e, principalmente, às terras para a lavoura, através da prática de queimadas, foi também coibida pela administração do Parque Nacional do Itatiaia, pois o fogo poderia como já havia ocorrido muitas vezes, alastrar-se por toda a região, ameaçando os povoados e a floresta em si. Ficou cada vez mais difícil trabalhar em condições favoráveis à subsistência da pecuária (ETRM, 2002, pág. 189)”.

A década de 1970, também testemunhou o início de uma nova corrente migratória para a região. Nessa nova fase, primeiro vieram os *hippies*, impulsionados pelo movimento de fuga dos grandes centros e da “sociedade de consumo”. Depois, a região recebeu a imigração de outros grupos, uns pela opção por uma vida mais próxima à natureza, outros por razões de cunho político, contrários ao regime militar e outros, ainda, voltados para religiões alternativas de origem oriental ou indígena. Grande parte dos integrantes dessa nova onda migratória se fixou e passou a explorar a atividade turística como meio de vida. Foi a partir da década de 1980, com o turismo se instalando definitivamente na região, que se verificou uma fase de migração de empresários com o objetivo de viver do turismo na região (Villela, 2009):

“Nos anos 1980, a região vive um novo processo de imigração, desta vez com a chegada de empresários. Estes interessados em investir no setor de turismo tornando a estrutura turística da região mais complexa, com alguns investimentos de maior vulto, que incluíram a construção de hotéis de melhor qualidade e que necessitavam de um fluxo turístico menos sazonal”. (VILLELA, 2009, pág. 41)

Incentivados pela economia baseada em turismo, os proprietários rurais passaram a vender suas terras, muitas vezes parcelando grandes terrenos em pequenos lotes, e a investir seus recursos em estabelecimentos comerciais e de serviços voltados para o turismo. Conforme o Projeto Mauá – sustentável da ETRM (2002, pág. 190), os terrenos mais planos às margens da RJ-151 foram sendo ocupados, constituindo-se dois núcleos com maior concentração populacional e centralidade econômica – Maringá e Maromba – em detrimento do antigo núcleo de Visconde de Mauá, que ficou relegado aos serviços públicos e à população mais pobre (estes últimos na localidade conhecida como Lote 10).

O modelo de desenvolvimento resultante da intensificação do turismo alterou a estrutura e a dinâmica urbana, estimulando a tendência à aglomeração em torno de centros

para prestação de novos serviços. A sociedade local passou a conviver com novos valores, não raro em dissonância com os seus, iniciando-se um processo de mudança no perfil socioeconômico e cultural de Visconde de Mauá, como se verá nos próximos Capítulos. Conforme ETRM (2002):

“Com o turismo, cresceu o interesse econômico, e, com ele, os impasses e compensações do capitalismo urbano e consumista. Na maioria das vezes, essa nova mentalidade instalou-se no seio das relações familiares do homem do campo e nas suas formas de consumo da natureza e do espaço, arrastando a região como um todo, para um grande impasse a ser resolvido, como em outras regiões com condições semelhantes (pag. 190)”.

1.1.2 As organizações sociais precursoras em Visconde de Mauá

No mesmo momento em que Visconde de Mauá passa por uma profunda mudança cultural e econômica, deixando de ser uma região agrícola e pastoril para transformar-se em importante polo turístico, nos dias de hoje, o país entra em sua década de ouro em matéria de estruturação de seu marco institucional da Política Ambiental. Tem início, nesta década, a utilização da abordagem sistêmica da ação estatal no campo ambiental. Conforme Neves (2006), as bases desse avanço institucional podem ser encontradas no cenário internacional dos anos 1960¹⁷:

“A década de oitenta do século passado é unanimemente considerada um marco definitivo na construção da matriz institucional da política ambiental brasileira. [...] Certo é que se trata de um processo cujas balizas se encontram em décadas anteriores à eclosão da chamada questão ambiental no cenário internacional dos anos sessenta daquele século”. (pág.13)

Em Visconde de Mauá, na década de 1980, surgem as primeiras^{18e19} organizações sociais. Fundada em 1982, a AMA-10, atualmente com o nome de Associação de

¹⁷ Surgimento da Governança Ambiental Mundial – PNUMA e outros.

¹⁸ Vide Lista de Organizações Sociais de Visconde de Mauá fundados após 1980, e a descrição de seus projetos no Anexo B.

¹⁹ Conforme os documentos consultados a primeira foi a APROBO, fundada na década de 1970. Entretanto, esta não analisada neste estudo por estar fora do seu escopo que vai de 1980 a 2012. A APROBO não está mais ativa, mas seu fundador tem se dedicado a constituição da Fundação Mantiqueira, vide adiante.

Moradores de Mauá e Lote 10 – AMAMAUÁ²⁰ tem por objetivo representar os moradores do Lote 10, bairro onde hoje reside boa parte dos empregados dos hotéis e restaurantes de Visconde de Mauá.

Em 1983, surge a Associação de Moradores e Amigos de Visconde de Mauá – AMARMAUÁ²¹. Fundada em 26 de agosto de 1983²², sua área de influência original era a parcela da microbacia do Alto Rio Preto, que hoje corresponde ao Município de Itatiaia, ou seja, Maringá, Maromba e os Vales do Pavão e das Cruzes.

Além dessas duas associações de moradores, a primeira metade da década de 1980, também assiste ao surgimento de iniciativas de cunho cultural e ambiental. Nesse campo, a TV Maringá foi organizada em 1984²³, entre alguns amigos que se propuseram, por conta própria, a documentar os principais eventos socioambientais, à medida que estes ocorriam na região. Conforme noticiou o jornal local “Folha da Serra”²⁴, esta era uma ‘TV Incidental’, amadora e comunitária, em VHS. As filmagens ocorriam a pedido de moradores ou por iniciativa dos próprios membros da TV. Sua programação incluía os jogos de futebol dos campeonatos locais, festa do padroeiro, entrevista com pessoas da comunidade, e apresentava esses eventos em videoteipe, projetados em televisões instaladas em locais públicos. Desse modo, as pessoas se reconheciam na ‘tela’, e isso era motivo de muita diversão entre os moradores, principalmente aqueles mais humildes, que nunca se imaginariam numa TV. Alguns mutirões também foram registrados pelas lentes da TV Maringá, como a reforma da Ponte Preta e da ponte de pedestres em Maringá, além da reforma da Igreja de São Miguel (tombada pela Prefeitura de Itatiaia). A TV Maringá deu origem à construção do Galpão Maringá, que passou a ser sua sede até 1987, quando parou de funcionar.

Conforme já mencionado, a forte imigração da década de 1970 e do início da década de 1980, trouxe para Visconde de Mauá pessoas que vinham dos grandes centros com objetivos diversos, em alguns casos o de evoluir espiritualmente. Por esse motivo, Visconde de Mauá viu surgirem seitas de diversas origens; dentre estas, a mais relevante, pelos seus feitos sociais, foi a Doutrina do Santo Daime, organizada juridicamente como

²⁰ Conforme entrevista com vice-presidente da associação em julho de 2011, documento 20110715.

²¹ Seus objetivos (conforme estatuto): zelar pela ecologia da região, defender os interesses coletivos dos moradores, discutirem possíveis soluções para os problemas da comunidade, promover atividades culturais e representar a comunidade perante autoridades federais, estaduais e municipais.

²² Conforme registro no cartório do 1º ofício de Resende e conforme documento 19830826.

²³ Conforme relata a edição de 1988 da Folha da Serra, documento 19880300.

²⁴ Conforme relata a edição de 1988 da Folha da Serra, documento 19880300.

Centro Eclético da Fluente Luz Universal Rita Gregório (CEFLURG). O CEFLURG²⁵ iniciou suas atividades em 1985, ao receber por doação de adeptos, terras em Visconde de Mauá, onde construiu sua igreja. A partir do estabelecimento do templo, a Doutrina atraiu muitas pessoas, que decidiram morar em Visconde de Mauá, de modo a seguirem seu caminho espiritual. Esses novos moradores, imbuídos dos ideais religiosos da Doutrina²⁶, construíram uma notável organização social. Através da cooperação entre seus membros, foi possível prestar, de forma comunitária, serviços públicos, como educação²⁷, além de mutirões para construção de casas ou produção de alimentos, através de hortas comunitárias. Além dos imigrantes que se tornavam moradores, a Doutrina atraiu doações financeiras²⁸. A existência do CEFLURG criava para os moradores da região, uma alternativa comunitária, ocupando uma lacuna deixada pelo Estado.

Para conformação da estrutura de Governança Ambiental de Visconde de Mauá, outros²⁹ atores surgiram, em virtude da característica de mobilização civil da comunidade local, originada, muitas vezes, como resposta ao descaso do Estado, fazendo com que setores da sociedade civil se organizassem para lutar pelos seus direitos. Esse é o caso dos comerciantes e hoteleiros de Visconde de Mauá. Como em muitas outras regiões do país, o desenvolvimento socioeconômico, ali, deu-se de forma espontânea, ou seja, exclusivamente através do empreendedorismo de seus habitantes. A cultura local ficou marcada pelo abandono do Estado³⁰. Com isso, o Turismo, que começou a crescer em importância como vetor econômico, levou os empresários locais a pressentirem a necessidade de uma organização que defendesse seus interesses. Dessa forma, e a partir da necessidade dos hoteleiros e comerciantes locais em terem uma representação junto aos órgãos municipais, estaduais e federais nas áreas afetas à condição de polo turístico, foi fundada, em 25 de fevereiro de 1986, a Associação Comercial de Visconde de Mauá-MAUATUR³¹. Constava, entre seus objetivos, obter apoio governamental, além de políticas públicas para região, principalmente para a manutenção do acesso rodoviário,

²⁵ O CEFLURG é uma igreja que tem por objetivo difundir a Religião Xamânica, esotérica e cristã. O CEFLURG é uma ramificação, em Visconde de Mauá, do movimento religioso do Santo Daime. “A Doutrina do Santo Daime”, pretende ser uma prática religiosa cristã e ecumênica. Conforme informações obtidas em entrevista com Alfredo Carvalho, doc. 20110621.

²⁶ Trabalhar na terra, viver em comunidade e evoluir espiritualmente.

²⁷ Em dado momento os filhos dos moradores eram educados pelos próprios moradores.

²⁸ Estas doações foram reunidas em um fundo, que era utilizado para custear o fornecimento de uma cesta básica e um plano de saúde para cada família da comunidade.

²⁹ Principalmente por parte dos migrantes.

³⁰ Vide pág. 4 acima relatando a respeito do esforço dos moradores para manterem-se na região sem apoio do Estado.

³¹ Conforme Projeto de Desenvolvimento Turístico – Visconde de Mauá 2010, pág. 7 (doc. 20050000).

sempre precário e sem pavimentação – fato esse que, em dias de muita chuva, infligia grande impacto econômico aos comerciantes, devido à falta de turistas³².

Em 1985, o Governo Federal decretava a criação da Área de Proteção Ambiental da Serra de Mantiqueira que englobaria toda a microbacia hidrográfica do Alto Rio Preto. Fazendo surgir à preocupação, partilhada por muitos moradores e ambientalistas, com a sua regularização. Era preciso ‘tirar a APA do papel’, e com esta intenção surge, em 1988, a Frente em Defesa da APA da Mantiqueira (FEDAPAM)³³, criada a partir da articulação de vários grupos de ambientalistas atuantes em Visconde de Mauá à época. O objetivo expresso do grupo era a regulamentação do plano diretor da APA da Mantiqueira, criada três anos antes (1985). A motivação original era pela criação de um “*front*” de luta para a defesa da Mantiqueira. Após sua fundação, a FEDAPAM organizou e apoiou diversos encontros: Salão Artecologia em Maringá, Parque Nacional do Itatiaia, Penedo e na Fazenda Boa Vista (Vale das Flores) – que veio a ser a sede oficial da entidade.

Durante toda a década de 1980, a população de Visconde de Mauá cresceu com o desenvolvimento do turismo³⁴. Conforme pesquisa feita em 2002, apenas 29,2% dos moradores são “nativos” –, a outra parte está “em média vivendo na região há aproximadamente 16 anos, ou seja, chegou a microbacia na segunda metade da década de 1980; por outro lado, a legislação levada a efeito na década tornava ilegal a edificação de construções residenciais e comerciais muito próximas às margens dos rios e córregos (Áreas de Preservação Ambiental – conforme determina a Lei nº 7.803), muito comuns principalmente em regiões turísticas como Visconde de Mauá. A dificuldade estava constituída no *enforcement* dessa legislação restritiva, pois se o Município, responsável principal por essa tarefa, não aparecia para ordenar, a própria sociedade começava a se preocupar com a sustentabilidade e os riscos dessa expansão urbana.

A preocupação com a sustentabilidade manifestou-se em Visconde de Mauá em 1987. Conforme noticiou o Jornal local “A Lira”³⁵, a AMARMAUÁ, após a realização de

³² Conforme Projeto de Desenvolvimento Turístico – Visconde de Mauá 2010 (doc. 20050000).

³³ A FEDAPAM surgiu em reunião informal, realizada em 12 de março de 1988, na residência do biogeógrafo Edgar Kuhlmann, na Serrinha. Estavam presentes nesta reunião: André Vieira de Assis (União Comunitária de Penedo), o biólogo Élio Gouveia (Associação Pró- Parque Nacional do Itatiaia), Luis Felipe Cesar (Amorosa – Associação dos Moradores da Serrinha do Alambari), Ítalo Meneguetti Filho, Ricardo Motta Pires, Peter Susehmil e Lino Matheus de Sá Pereira (APROBO, Associação dos Protetores da Natureza da Bocaina), além de representantes da AMARMAUÁ e da União Comunitária de Penedo. Vide doc. 19890500.

³⁴ Vide Projeto Mauá-Sustentável – ETRM (2003), pág. 191.

³⁵ Vide documento 19871113.

pesquisa entre turistas e moradores, constatou que “92% eram contra o asfalto”³⁶. A partir dessa constatação, a AMARMAUÁ passou a defender o asfaltamento apenas até a localidade de Capelinha, no início da serra³⁷. Com isso, a associação adotou postura claramente contrária ao asfaltamento da serra, defendida pelos empresários que participavam da MAUATUR³⁸.

Com o crescimento das vilas, provocado pela intensificação do turismo, os impactos ambientais começaram a aparecer, principalmente no Rio Preto. Diante disso, a associação de moradores (AMARMAUÁ) passou, a partir de 1987³⁹, a se interessar em conhecer mais objetivamente a qualidade da água, procurando se aproximar dos órgãos públicos encarregados de exercer um controle direto sobre a poluição hídrica, que, no caso do Estado do Rio de Janeiro, estava a cargo da FEEMA⁴⁰. Conforme Balanço de Ações de Saneamento Básico na Região de Visconde de Mauá⁴¹, elaborado pela AMARMAUÁ e FEEMA, ações de fiscalização e análise da água do Rio Preto (em 4 pontos) foram efetuadas em 1987. Naquela ocasião, os resultados indicavam que, em alguns dos pontos, o rio estava impróprio para banho. Conforme o relatório, essa constatação e a divulgação dos resultados da análise das águas surpreenderam a comunidade, que, de um modo geral, considerava o rio limpo, devido ao seu aspecto cristalino. A partir daí, e durante os anos de 1987 e 1988, a AMARMAUÁ empreendeu ações educativas e demonstrativas, tais como:

- a) campanha de educação ambiental sobre saneamento;
- b) organização da coleta de lixo;
- c) debates com técnicos ambientalistas, representantes das prefeituras e a comunidade;
- d) pressões sobre as atividades poluidoras mais evidentes;
- e) cobranças, às prefeituras, de ações de saneamento e fiscalização; e reivindicação de fiscalização mais efetiva por parte da FEEMA⁴².

Com esse pano de fundo, foi fundado, em 27 de agosto de 1987⁴³, o Centro de

³⁶ Veja também docs. 19870000 e 19870001, com reportagem sobre manifestação dos jovens contra o asfalto.

³⁷ Vide Carta de Defesa de Mauá e reportagem docs. 19871113 e 19880205.

³⁸ Vide polêmica do asfalto, publicado pela Lira em 1987, doc. 19871113.

³⁹ Conforme Balanço das Ações de Saneamento Básico na Região de Visconde de Mauá, doc. 19901000.

⁴⁰ Vide documento 19880615.

⁴¹ Vide documento 19901000.

⁴² Conforme folha 3/10 do Balanço das Ações de Saneamento Básico na Região de Visconde de Mauá, doc. 19901000.

⁴³ Conforme Registro no 1º Ofício de Resende, vide doc. 19870722.

Atividades Culturais Galpão Maringá (CACGM), representando o resultado de um processo evolutivo que se iniciou com a TV Maringá⁴⁴. Conforme o jornal local “Folha da Serra”, em sua edição de março de 1988⁴⁵, o mesmo grupo que mantinha a TV resolveu construir, com recursos próprios, um galpão na vila de Maringá, para servir de sede para a TV e possibilitar a exibição dos vídeos produzidos pela TV, além de outras atividades culturais para região, sem a finalidade de obter lucros. A ideia evoluiu, e o grupo entendeu que deveriam organizar o Centro de Atividades, para que fosse possível levar-se adiante a proposta de forma mais profissional, e ter-se acesso a fontes próprias de receita, como doações e verbas públicas, que possibilitassem a realização de eventos, principalmente culturais e, como veremos; também ambientais.

As atividades do Galpão Maringá⁴⁶ iniciaram-se em julho 1987, antes, portanto, de seu registro oficial. Entre 10 de julho de 1987 e 2 de janeiro de 1992, data de sua última Assembleia Geral, foram conduzidas cinco reuniões formais, para aprovação de atos e renovação da diretoria⁴⁷. Entre os projetos que foram desenvolvidos, incluíam-se animação cultural, teatro, teatro infantil, música, dança, cinema, artes plásticas, *workshops*, palestras, cursos e educação ambiental.

Tratava-se de uma iniciativa da sociedade civil, que procurava manter a cultura local e incentivar formas alternativas de expressão cultural. Conforme registros encontrados em livro próprio do CACGM, o Centro abrigou nove salões de inverno⁴⁸, tendo sido o último em 1996, e outras exposições de artistas locais (principalmente), com um público de mais de 3.000 pessoas⁴⁹. Além de exposições culturais, o Centro também foi utilizado para cursos e palestras⁵⁰ dentre as quais podemos destacar os lançamentos do Movimento Ecológico de Visconde de Mauá e da ‘Carta de Defesa de Mauá’ (vide abaixo).

Em março de 1988, o Centro obteve junto ao Ministério da Cultura, sua inscrição no ‘Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas de Natureza Cultural’ (CPC), o que lhe permitia receber recursos incentivados pela Lei Sarney. Conforme noticiado pelo jornal

⁴⁴ Vide doc. 19880300.

⁴⁵ Vide doc. 19880300.

⁴⁶ Conforme o Preservar, em sua edição de 198746, o Centro de Atividades Culturais Galpão Maringá dispunha de um imóvel com área construída de 250 m², dotado de auditório, palco modulável, telão, camarim, alojamento, dependências e palco ao ar livre. Vide doc. 19870907.

⁴⁷ Conforme livro de Atas da Associação.

⁴⁸ Vide doc. 19880722.

⁴⁹ Conforme lista de presença.

⁵⁰ Vide reportagem da Folha da Serra, doc. 19920600.

local a “Lira”⁵¹, naquele mesmo ano o Centro, em consórcio com um Grupo Teatral de Resende (Boca de Cena), foi agraciado com recursos da Companhia Fluminense de Refrigerantes (engarrafadora da Coca Cola na região), repassados sob a égide da Lei Sarney (Lei nº 7.505). Os então dirigentes do Centro, receberam um cheque de CZ\$1,3 milhões⁵², dos quais CZ\$850 mil destinados ao Grupo Boca de Cena, e CZ\$450 mil ao CACGM. Conforme proposta aprovada, a verba recebida seria destinada a projetos de artes plásticas e folclore, abrangendo promoções de festas tradicionais da cultura brasileira e ainda o levantamento e registro da história de Visconde de Mauá. A TV Maringá também seria beneficiada, de modo a dar continuidade ao seu projeto de TV Comunitária.

Uma das grandes realizações do CACGM, a partir da verba da Lei Sarney, foi a organização do 1º Artecologia de Visconde de Mauá⁵³, evento realizado entre os dias 5 e 7 de agosto de 1988, que tinha como enfoque principal a ‘Preservação da integridade ecológica do Rio Preto e de suas margens’. Durante três dias, mais de 20 personalidades, reconhecidas⁵⁴ no país e fora dele, debateram os problemas e possíveis soluções, através de palestras, mesas redondas, grupos de trabalho e oficinas. Dentre as personalidades presentes, incluíam-se cientistas, técnicos, representantes de associações de defesa do meio ambiente⁵⁵ e políticos da região. O evento propunha trazer, como resultado concreto, a criação da ONG ‘RIO PRETO & CIA’^{56e57}, projetada pelo Centro Brasileiro de Estudos Ambientais⁵⁸.

Ainda, conforme cobertura jornalística do ‘Jornal Folha da Serra’, o 1º Artecologia de Visconde de Mauá tinha, entre os seus objetivos:

- a) a criação de um programa de educação ambiental para Visconde de Mauá;
- b) a elaboração de um projeto de saneamento básico para o Rio Preto e afluentes, incluindo coleta de lixo; e

⁵¹ Vide doc. 19880520.

⁵² Cerca de US\$9 mil à época, conforme cotação de câmbio do BACEN: <http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpsq.asp?id=txcotacao&id=txcotacao>. Acessado em: 16/11/12.

⁵³ Vide notícia do pela Folha da Serra, doc. 19880800.

⁵⁴ Vide lista de presença, doc. 19880800.

⁵⁵ Incluindo SOS Mata Atlântica. Vide doc. 19880824 – A Lira.

⁵⁶ A organização a ser criada também poderia ser financiada pela Lei Sarney e suas metas eram: a) elaborar um plano diretor para a Área de Proteção Ambiental⁵⁶ recém-criada; b) implementar ações de educação ambiental; c) manter a comunidade informada e promover ações de apoio jurídico e técnico; d) promover ações concretas para a defesa do meio ambiente; e e) promover o intercâmbio entre entidades ecológicas.

⁵⁷ O projeto Rio Preto & Cia não foi levado adiante.

⁵⁸ Vide doc. 19880824.

c) a Regulamentação da APA da Mantiqueira e outros, aproximando arte e ecologia⁵⁹.

Em janeiro de 1988, conforme mencionado acima, a AMARMAUÁ lançou a sua “Carta de Defesa de Mauá”⁶⁰, que, com base em pesquisa junto à população local, elegia prioridades a serem pleiteadas junto ao poder público, como (em ordem de prioridade):

1. Implantação imediata de uma central telefônica;
2. Elaboração de um plano de saneamento básico para a região;
3. Melhoria no sistema de saúde pública, com presença permanente de médicos, ambulância e a construção de um posto de atendimento odontológico;
4. Ampliação do Colégio Estadual Antônio Quirino (em Visconde de Mauá), com funcionamento efetivo do 2º segmento do 1º grau e implantação de cursos profissionalizantes⁶¹;
5. Melhoria no sistema de transporte interno;
6. Coleta seletiva de lixo urbano;
7. Asfaltamento da Estrada até a Capelinha e melhoria da conservação do resto da estrada;
8. Elaboração do plano diretor da APA da Serra da Mantiqueira;
9. Plano diretor municipal envolvendo todas as vilas da região; e
10. Participação efetiva da comunidade na definição das prioridades das ações governamentais na região.

Em 1989, a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) do Rio de Janeiro realizou nova análise da água do Rio Preto⁶², com resultados alarmantes. Segundo documento⁶³ divulgado por esse órgão, a medição feita colocava o Rio Preto, em alguns trechos, como de 4ª categoria, isto é, impróprio para banhos e comparável ao Rio Paraíba do Sul, conhecido com rio altamente poluído.

A denúncia sempre foi uma das grandes ferramentas de alguns moradores e ambientalistas, para chamar a atenção das autoridades e tentar conter o avanço do progresso, feito à custa do meio ambiente e em detrimento dos direitos básicos. Em

⁵⁹ No anexo, doc. 19880800 o Jornal Folha da Serra, apresenta a programação completa do evento.

⁶⁰ Vide doc. 19880100.

⁶¹ Atualmente o Colégio Estadual Antônio Quirino conta com o 1º grau completo.

⁶² Vide nota na Folha da Serra, em que a FEEMA indica os locais para coleta das amostras, doc. 19890600.

⁶³ Vide doc. 19891100.

novembro de 1989, a AMARMAUÁ fez grave denúncia⁶⁴ à Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), quanto à construção de muros nas margens dos rios, além de lançamento de esgoto *in natura* e retirada de areia e pedra para construção.

A AMARMAUÁ promoveu, em 8 de novembro de 1989, no Galpão Maringá, o 1º Encontro com as Prefeituras da Região de Visconde de Mauá^{65 e 66}. Para este evento, foram convidados, além dos prefeitos das três administrações municipais, o Presidente da FEEMA, o Diretor de Controle Ambiental do FEAM – MG e um membro do IBAMA.

Este foi, em grandes linhas, em função do interesse deste estudo, o retrato da década de 1980, com a gênese dos movimentos sociais e ambientais da microbacia, impregnada, de um lado, pelo romantismo da época em que Visconde de Mauá era um pequeno núcleo com muitas pessoas vindas de fora⁶⁷, tentando uma nova vida fora das atribulações dos grandes centros, e, de outro, pela clarividência das pessoas que organizavam esses projetos e movimentos socioambientais. Como vimos acima, naquela década, destacaram-se, dentre as ONGs:

- a) o Centro de Atividades Culturais Galpão Maringá, por ter desenvolvido, organizado e abrigado o 1º Artecologia, evento que marcou o processo de defesa ambiental e por ter sido o maior no gênero, no século XX, em Visconde de Mauá; e
- b) a FEDAPAM, que iniciou o movimento pela regularização da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira, criada em 1985, necessitando elaborar seu plano de manejo para sair do papel (o que não ocorreu até os dias de hoje – vide Caps. 3 e 4).

O 1º Artecologia foi um evento sem dúvida marcante para a história recente da localidade. Marcou a união entre os moradores e organizações não governamentais de escala local, nacional e internacional, como a SOS Mata Atlântica. O evento contemplou palestras de cunho ambiental, além do plantio, em mutirão com os alunos das escolas, de mudas de árvores nativas, na beira do Rio Preto, como forma de enfatizar para as crianças e seus pais a importância da mata ciliar (área de preservação permanente).

⁶⁴ Vide doc. 19891107.

⁶⁵ Vide doc. 19891108.

⁶⁶ Com os seguintes temas: a) Plano Diretor para a região; b) Limpeza do Rio Preto: fossas coletivas e individuais; c) Proteção das florestas; e d) Portal Turístico e Ecológico de Visconde de Mauá.

⁶⁷ Vide Projeto Mauá sustentável ETRM.

Dentre as associações, os destaques ficaram para a AMARMAUÁ e a MAUATUR. A primeira, como associação de moradores, atuante na luta pelos direitos sociais e ambientais, tendo apresentado em 1988 a “Carta de Defesa de Mauá”, formulando os anseios contemporâneos da população que esta representava. A ‘Carta de Defesa’ foi um alerta contra o descaso das autoridades que, em continuação ao que ocorria desde 1908 (ou até mesmo desde 1889), quando da implantação do Núcleo Mauá, não assistiam a região, que precisava desde telefones públicos, a escolas e posto médico condizentes. A AMARMAUÁ era contra o asfaltamento da serra⁶⁸, o medo dos moradores justificava-se pela flagrante ausência do estado em organizar as vilas e fazer cumprir as leis⁶⁹; conseqüentemente, a população sofreria com a ocupação desordenada, caso a estrada fosse integralmente asfaltada, a exemplo do que ocorria em outras localidades turísticas, onde o aumento do fluxo ensejou o crescimento urbano não planejado e um grande número de impactos ambientais, alguns irremediáveis.

Já a MAUATUR tinha uma visão diferente e, apoiava o asfaltamento integral da estrada, sendo esse um ponto de discórdia no conjunto da comunidade representada pelas duas principais associações da região. Contudo, durante toda a década de 1980 e início da de 1990, puderam-se observar várias ações conjuntas das duas entidades, em defesa da região⁷⁰.

A segunda metade da década de 1980; ficou marcada por dois aspectos.

Em primeiro, pelo crescimento demográfico⁷¹ provocado pelo movimento migratório dos grandes centros, devido ao forte apelo da natureza local. Muitos dos novos moradores acabaram permanecendo, em virtude do turismo crescente, que também trouxe empresários das grandes cidades, fomentando a construção de novos hotéis e restaurantes.

Em segundo, pela constatação de que o corpo hídrico começava a dar sinais de esgotamento, com a poluição por coliformes fecais, conforme constatado pela FEEMA-RJ (vide acima). A função da Associação de Moradores de Mauá (AMARMAUÁ) durante a década era, portanto, a de defesa da qualidade do meio ambiente em Visconde de Mauá. Capitaneada pela AMARMAUÁ, a sociedade civil passou a aplicar ferramentas

⁶⁸ Vide A Lira doc. 19871113.

⁶⁹ Observa-se já neste ponto, a preocupação com a baixa capacidade de *enforcement* das administrações municipais e do PNI.

⁷⁰ Vide ofício da MAUATUR, doc. 19920707.

⁷¹ Este crescimento demográfico pode ser comprovado pelo Projeto Mauá Sustentável elaborada em 2002 pela ETRM, que através de pesquisa local informa que a maioria dos moradores (70%) era procedente de outras cidades (principalmente Rio de Janeiro) e estão vivendo na região, em média, há aproximadamente 16 anos.

importantes, como a manifestação pública de suas reivindicações e um início de diálogo com organismos estatais, como a FEEMA-RJ e SERLA, além das prefeituras locais, para controlar os impactos gerados por um turismo crescentemente impactante.

Para a nossa narrativa, este é o fim de um período marcado pelo surgimento da Política Nacional de Meio Ambiente, a qual, conforme Cavalcante (2004, pág. 2): “instituiu tanto a base legal quanto o arcabouço de instituições para a formulação de política com respeito ao meio ambiente em todos os níveis de governo (União, estados e municípios)”. Em sua esteira, a criação da APASM e o amadurecimento de alguns dos princípios básicos do meio ambiente, que acabaram consagrados na Constituição de 1988. Nesta década observa-se o início do processo de estruturação da Governança Ambiental em Visconde de Mauá, com o despontar dos atores estatais e a gênese das organizações da sociedade civil, que tentam estabelecer canais de diálogo com o Estado, de presença ainda incipiente.

1.1.3 O surgimento das ONGs educadoras locais num ambiente globalizado

No que se refere à dinâmica das organizações da sociedade civil, na década de 1990, observamos uma continuação do ocorrido na década de 1980: num processo de evolução natural, a AMARMAUÁ, cuja atuação, até 1989, tinha na defesa ambiental sua face mais visível, cedeu espaço a ONGs de cuja área de atuação era especificamente a questão ambiental, que surgiram e deram continuidade ao movimento iniciado por aquela associação de moradores⁷².

No começo dos anos 90, a AMARMAUÁ, que vivia seus últimos anos⁷³, ainda realizou alguns projetos. Em junho de 1990, integrou um Grupo de Trabalho Interinstitucional para Preservação do Vale do Rio Preto (GTIPVRP), conforme Decreto nº 102, de 25/6/90, da Prefeitura de Resende. Esse decreto declarava como integrante do Patrimônio Paisagístico e Histórico do Município, entre outras áreas, toda a extensão da margem direita do Rio Preto, numa faixa de 40 metros de largura. Esse diploma proibia atividades como parcelamento de terra e construções sem prévia autorização, até que o GTIPVRP elaborasse o Plano Diretor Físico do Vale do Rio Preto.

⁷² Já sem função e o vivo interesse dos moradores visto na década anterior, a associação acaba por extinguir-se na segunda metade da década de noventa.

⁷³ A associação encerra suas atividades em 1996, conforme Ofício Anexo nº 19960121, quando o então presidente ainda tenta revitalizar a associação.

Em outubro de 1990, a AMARMAUÁ, em conjunto com a FEEMA, elaborou um ‘Balanço das Ações de Saneamento Básico da Região de Visconde de Mauá’⁷⁴, que visava à implantação de equipamentos de saneamento básico e recuperação da qualidade das águas da microbacia hidrográfica do Alto Rio Preto. A atuação conjunta da AMARMAUÁ e FEEMA em 1990; se daria através de ações concretas em diversas frentes:

1. **Fiscalização** – em resposta a insistentes solicitações da AMARMAUÁ, a Agência Regional de Volta Redonda intensificou a fiscalização na região. Através dessa ação, ficou clara a necessidade de esclarecimentos à população quanto à construção de fossas, sumidouros e filtros biológicos, até então desconhecidos da região;
2. **Educação Ambiental** – a partir do Projeto de Formação de Agentes Multiplicadores de Meio Ambiente, realizado pela FEEMA em Novembro de 1989⁷⁵, observou-se a necessidade de programas mais bem adaptados às especificidades da região, que foram realizados com o envolvimento direto de mais de 500 pessoas, como:
 - Campanha sobre balneabilidade dos Rios com exposição e projeção de slides;
 - Curso de formação de agentes do Meio Ambiente;
 - Curso sobre construção de sistemas de fossas sépticas e sumidouros, ministrado a mais de 50 pessoas, entre pedreiros, mestres de obra, arquitetos e engenheiros;
 - Mesa redonda sobre a balneabilidade do Rio Preto;
 - Colocação de três placas indicativas das condições de banho no Rio Preto;
 - Conscientização junto às escolas, através de trabalhos com os alunos;
 - Envolvimento da MAUATUR (Associação Turística) na luta pela despoluição do Rio Preto, com a proposta da FEEMA de criação de um ‘selo de estabelecimento não poluidor’;
 - Distribuição de folhetos com esclarecimentos da FEEMA sobre a balneabilidade do Rio Preto e construção de fossas sépticas;
 - Palestras sobre construção de fossas sépticas por técnicos da FEEMA, no Lote 10;

⁷⁴ Vide doc. 19901028.

⁷⁵ Conforme noticiado na Folha da Serra, doc. 19900400.

- Elaboração e distribuição de mais de 200 exemplares de manual simplificado para construção de fossas sépticas, sumidouros e filtros biológicos elaborado por técnico da comunidade e aprovado pela FEEMA;
- 2º encontro de reciclagem do curso de construção de fossas aplicado por técnicos da comunidade; e
- Ação junto às prefeituras – foi realizado pela comunidade e entregue às prefeituras um diagnóstico da situação de saneamento das vilas da região. A começar pela construção de uma fossa séptica coletiva na vila da Maromba (subdimensionada), lançamento de esgoto *in natura* no Lote 10, falta de regularidade na coleta de lixo e fiscalização sobre o crescimento urbano desordenado, com a regularização do uso do solo, através de planos diretores.

A partir desse ‘Balanço das Ações de Saneamento Básico da Região de Visconde de Mauá’, a FEEMA lançou campanha de educação ambiental em Visconde de Mauá, conforme noticiado pelo Jornal Folha da Serra, em 1990, na sua edição nº 21⁷⁶.

Ainda segundo aquele periódico, na mesma época (1990⁷⁷), um grupo de moradores, após o Encontro com as Prefeituras da Região de Visconde de Mauá realizado em 1989 (mencionado na seção 1.2), resolveu criar o Movimento SOS Rio Preto, com o objetivo de estimular eventos que visassem à preservação do Rio Preto e suas margens. O movimento contava com o apoio da AMARMAUÁ.

Em 1991, foi editado pela FEDAPAM o ‘Relatório Mantiqueira’⁷⁸, até hoje trabalho de referência para o estudo da APA. Em resumo, o relatório divide as ameaças a Serra da Mantiqueira em três:

1. As práticas agropastoris e extrativas arcaicas;
2. O turismo e a urbanização desordenada; e
3. A pressão sobre os recursos minerais, hídricos e potencial hidrelétrico.

O primeiro item destaca-se como o maior indutor ao desmatamento, responsável pela degradação da natureza na Mantiqueira, conseqüência da ocupação humana nos séculos XVII e XVIII. A renda proveniente da atividade agropecuária foi suplementada pela venda de carvão e madeira. Nos últimos 30 anos, a atividade madeireira praticamente

⁷⁶ Vide doc. 19900400.

⁷⁷ Vide doc. 19900100.

⁷⁸ O Relatório Mantiqueira é um livro publicado pela FEDAPAM em 1991 (vide doc. 19910000), com o objetivo de denunciar a inércia do governo no enfrentamento dos desafios representados pela constituição da APA da Serra da Mantiqueira.

extinguiu reservas de ‘araucária angustifolia’ além de outras madeiras nobres. Conforme o mencionado relatório o corte de madeira sempre esteve associado ao poder político, mantendo-se a atividade, apesar das pressões contrárias. A fauna também se encontra severamente ameaçada, com algumas espécies já extintas e outras em vias de extinção, pela eliminação de ‘habitats’. Juntamente com o desmatamento, a pecuária extensiva tem moldado a paisagem da Mantiqueira. Após o corte das árvores, tudo foi transformado em pastagem: encostas íngremes, grotas com nascentes e campos de altitude. Em associação a essa atividade, vemos constantemente queimadas, que ameaçam não somente a APA, como o Parque Nacional do Itatiaia. Nos meses de julho a setembro, milhares de hectares de mata são consumidos pelo fogo, anualmente. Conforme menciona o ‘Relatório’, no grande incêndio de agosto de 1988 a FEDAPAM solicitou abertura de inquérito ao Departamento de Polícia Federal (DPF) e à Procuradoria Geral da Justiça do Rio de Janeiro, que, infelizmente, não ofereceram uma resposta ou atuação objetivas à questão.

Ainda conforme o dito relatório, na Serra da Mantiqueira o turismo tem sido mais intenso em Campos do Jordão, Visconde de Mauá e Monte Verde. Para a população local, que vive o esgotamento do modelo tradicional gado-desmatamento, o turismo é uma boa notícia, pois representa uma alternativa de renda. Com o turismo e o fim da pecuária, muitos pastos foram reflorestados, mudando novamente a paisagem desses locais; entretanto, como não raro o desenvolvimento ocorre de forma desordenada produz igualmente a desestruturação sociocultural e ambiental nos locais onde floresce. Com o turismo, temos a ocupação desordenada do uso do solo, com construções de casas para veraneio, hotéis e pousadas, que ocupam áreas de preservação permanente, como encostas e beiras de rios (protegidos pelo Código Florestal). A título de exemplo, sem tratamento adequado de esgotos, o Rio Preto, em Visconde de Mauá, foi declarado pela FEEMA como impróprio para banho, devido ao excesso de coliformes fecais em suas águas. O parcelamento do uso do solo é visível, tendo sido construídos estabelecimentos comerciais e casas em lotes de menos de 70m².

Considerando este contexto; é interessante mencionar que o documento da FEDAPAM apresenta um conjunto de medidas a serem adotadas de modo a preservar e recuperar “os insubstituíveis remanescentes de ecossistemas naturais e de cultura regional da Serra da Mantiqueira”, impedindo a devastação e redirecionando as atividades humanas num sentido mais ecológico:

- **Intensificação e diversificação das ações de fiscalização ambiental** – de modo a dar mais eficiência à fiscalização florestal, o ‘Relatório’ propõe: a ampliação e o melhor aparelhamento dos efetivos da Polícia Florestal; a criação de novos postos da Polícia Federal em locais de importância estratégica; a incorporação da Polícia Militar às tarefas hoje desenvolvidas exclusivamente pela Polícia Federal; e a organização de um corpo de fiscais voluntários credenciados junto às autoridades. Aponta o ‘Relatório’ que a dinâmica fundiária precisa ser contida, por ser uma das principais ameaças à função protetora da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira.
- **Elaboração e implantação do Zoneamento da APASM** – essa tarefa foi atribuída ao IBAMA através do decreto de criação da APASM; entretanto, apesar da existência de recursos do Banco Mundial para o Plano Nacional do Meio Ambiente, nada ainda foi feito. Será necessária a elaboração de um Zoneamento, a partir de um diagnóstico minucioso, que defina quais atividades são permitidas no perímetro da APASM. Além da elaboração, o IBAMA é também responsável pela sua implementação, a ser feita por meio de uma campanha de esclarecimento aos moradores e frequentadores da região e de uma fiscalização efetiva.

Na outra ponta da equação desenvolvimento-sustentabilidade, e quase que concomitantemente, em 1991, a AMARMAUÁ publicou carta com o título “Desenvolvimento x Preservação: SOS Rio Preto”⁷⁹, onde constatou que o crescimento mais recente de Visconde de Mauá estava degradando a região de modo acelerado, e já próximo do irreversível. Afirmava ainda que, a permanecer essa situação, o turismo, principal atividade econômica local, ficaria inviabilizado. A carta propõe, em grandes linhas, promover a diversificação das atividades econômicas além do turismo, especialmente artesanatos e pequena produção rural, regularização da ocupação urbana e o fortalecimento da autonomia local, fragilizada pela divisão geopolítica entre dois Estados e três Municípios. Ainda nessa carta, a AMARMAUÁ apresentou o projeto SOS Rio Preto, que será realizado com o envolvimento das escolas, de modo a despertar nas crianças o espírito cívico, em relação ao meio ambiente. Citando o Relatório Mantiqueira da FEDAPAM (da qual é partícipe), a AMARMAUÁ mencionou na referida carta a realização de uma mesa redonda durante o “X Salão de Inverno de Visconde de Mauá”, no

⁷⁹ Vide doc. 19910817.

Galpão Maringá, com o tema: ‘Memória e Água Doce’, definindo como objetivos mais imediatos:

1. Interromper o processo de degradação ambiental, especialmente sobre os mananciais de água, o Rio Preto e seus afluentes;
2. Envolver o conjunto da população na recuperação ambiental e na busca de uma melhor qualidade de vida para todos;
3. Articular em um esforço comunitário as diversas instâncias públicas e privadas; e
4. Mobilizar recursos humanos, financeiros e tecnológicos indispensáveis a essas tarefas.

A carta de 1991; propunha ainda a realização de atos práticos e união das pessoas, através de um mutirão de limpeza do Rio Preto⁸⁰.

Em 1991, a associação enviou ofícios⁸¹ às duas Prefeituras (Resende e Itatiaia), solicitando às mesmas efetuarem acompanhamento da qualidade das águas de abastecimento servida à população e que também dessem ampla divulgação aos seus resultados, nos termos da legislação em vigor.

No âmbito da Associação de Empresários, a MAUATUR, a partir de 1992, passou por uma fase de profissionalização. Uma das medidas implementadas foi a criação de uma mensalidade, de modo a dar mais agilidade a uma série de tarefas que deveriam ser realizadas⁸².

Logo após o encerramento da Conferência do Rio (RIO-ECO 92), a AMARMAUÁ organizou um evento⁸³ no âmbito do projeto SOS Rio Preto, que ocorreu entre 16 e 20 de setembro daquele ano (1992)⁸⁴.

“Como será que andam nossas águas”, pergunta a AMARMAUÁ em página especial da edição de setembro de 1992 do Jornal Folha da Serra⁸⁵. O problema da poluição do Rio Preto continuava a assustar os moradores, era preciso monitorar através de análise da qualidade da água. Em outubro de 1992, o jornal local Folha da Serra, em sua

⁸⁰ Ocorreu nesse ano o primeiro evento do SOS Rio Preto, como atestou o Folha da Serra (no ano seguinte), conforme doc. 19920600.

⁸¹ Vide doc. 19911022.

⁸² Conforme Boletim MAUATUR, doc. 19920900.

⁸³ Vide convite cartaz, doc. 19920000.

⁸⁴ O Evento SOS Rio Preto de 1992, teve a seguinte programação: a) Dias: 16; 17 e 18 – atividades nas escolas⁸⁴; b) Dia 19 no Galpão Maringá – Bingo e Baile; e c) Dia 20 – Manhã – mutirão de limpeza das margens do Rio Preto. Tarde e Noite – *Show*, poesia e música.

⁸⁵ Vide doc. 19920901.

edição de setembro⁸⁶, revelou algumas dificuldades enfrentadas pelas organizações sociais em Visconde de Mauá, principalmente a AMARMAUÁ e a MAUATUR, no sentido de conseguirem da FEEMA um efetivo monitoramento da qualidade das águas do principal corpo hídrico. Todavia, os problemas apontados foram aparentemente corrigidos, como mostra a edição 40 do mesmo jornal, um mês depois, com os resultados da análise⁸⁷. Esta, apesar de não ter sido feita com a metodologia adequada, pois seriam necessárias mais amostras, além da repetição periódica do processo, indicou que em vários pontos, principalmente na saída dos córregos, o Rio Preto continuava a não apresentar condições de balneabilidade. A análise da qualidade da água feita anteriormente pela FEEMA, em 1987 (vide acima), já apontava situação semelhante.

As atividades como defensora dos direitos civis da AMARMAUÁ, incluíam o diálogo direto com as autoridades. Durante os últimos anos da década de 1980 e nos primeiros da década de 1990, a AMARMAUÁ fez diversas denúncias de irregularidades, desde a colocação de placas de propaganda irregular por parte de comerciantes, frequência irregular dos ônibus urbanos⁸⁸ e retirada de areia nos rios até o descumprimento de compromissos governamentais.

Aos poucos, a AMARMAUÁ, na qualidade de associação de moradores, foi perdendo sua agilidade para atuar na defesa do meio ambiente e dos direitos civis, e as ONGs criadas especificamente com esse propósito foram aumentando sua participação em projetos e eventos ambientais.

Dentre as ONGs que assumiram o papel de defensoras da natureza em Visconde de Mauá, cita-se a Crescente Fértil – Projetos Ambientais, Culturais e de Comunicação⁸⁹. Trata-se de uma organização da sociedade civil, fundada em 1994, com sede na APA da Serrinha do Alambari, em Resende-RJ. Sua direção é historicamente identificada com projetos de reflorestamento ecológico⁹⁰, sendo organizadora da publicação ‘Florestas do Mundo – Propostas para a Sustentabilidade’ e articuladora de ações voltadas para os Ecossistemas de Montanha, em âmbito nacional e latino-americano. A Crescente Fértil participou, em Visconde de Mauá, de várias edições do Projeto Jogue Limpo com o Rio

⁸⁶ Vide doc. 19920900.

⁸⁷ Vide doc. 19921000.

⁸⁸ Vide doc. 19910503.

⁸⁹ Informações no site: <http://www.crescentefertil.org.br/index1.htm>.

⁹⁰ Globo Repórter 29/11/2002.

Preto⁹¹, durante a década de 1990, e voltou a ter atuação relevante na década seguinte, como veremos mais adiante.

Também na esteira da extinção da AMARMAUÁ, e com o objetivo de atuar com Projetos de Educação Ambiental na Região de Visconde de Mauá, particularmente os voltados para a recuperação da qualidade das águas do Rio Preto, surgiu em 1994 a ONG “Instituto para o Desenvolvimento Ambiental e Social”⁹² (IDEAS). O IDEAS realizou o Programa “Jogue limpo com o Rio Preto”, a partir de 1995⁹³, em diversas escolas da região. Realizou fóruns de meio ambiente, juntando as escolas para debates, e foi fundador do Conselho Gestor da Microbacia do Alto Rio Preto, após ter atuado em parceria com a Crescente Fértil e outras ONGs no Programa de Gestão Socioambiental na APA da Mantiqueira da Microbacia do Alto Rio Preto (2005). O Instituto participou ativamente na elaboração de um projeto para três estações de tratamento de esgoto, para as vilas de Maringá, Maromba e Lote 10, realizado posteriormente pela SERLA (vide mais adiante).

Em 1994, assistiu-se à chegada dos telefones fixos a região, aprimoramento em que a MAUATUR teve um papel relevante⁹⁴. O perfil da região mudou sensivelmente, abrindo espaço ao crescimento do número de estabelecimentos. O posto de informações turísticas⁹⁵, em funcionamento desde 1992, melhorou bastante sua estrutura local, visto que uma de suas principais carências era a telefonia. Outro fator que deu uma dimensão associativa mais ampla à MAUATUR foi o convênio assinado com a seguradora Bradesco Saúde, que ainda mantém cerca de 70 pessoas, que se associaram para ter a esse benefício⁹⁶. Tratava-se do fornecimento de bens seletivos, que reforçavam a posição da entidade junto à população residente.

Em 1998 (setembro), conforme notícia no Jornal Folha da Serra, em suas edições 97 e 98⁹⁷, o IDEAS organizou o 1º Seminário de Pequenas Comunidades em Visconde de Mauá. Esse seminário marcou o início de uma aproximação com alemães vindos da cidade de *Leer* (deputados, professores e prefeito), que culminou com o projeto *Millenium* de intercâmbio entre alunos do Colégio Estadual Antônio Quirino (Visconde de Mauá) e uma escola Alemã, como veremos na próxima seção.

⁹¹ Vide reportagem Revista Terra, doc. 19951100.

⁹² Vide folheto do Ciclo sobre surgimento de ONGs em Mauá, doc. 19950000.

⁹³ Vide docs. 19950002, 19950900, 19950901 e 19951100.

⁹⁴ Vide Projeto de Desenvolvimento Turístico de Visconde de Mauá 2010 da MAUATUR (2005).

⁹⁵ Vide doc. 19920900.

⁹⁶ Vide Projeto de Desenvolvimento Turístico de Visconde de Mauá 2010 da MAUATUR (2005).

⁹⁷ Vide Documentos 19881100 e 19881200.

Outra ONG ambiental criada após o AMARMAUÁ foi o Centro de Estudos da Microbracia do Alto Rio Preto – CEMARP, em 16 de outubro de 1999, em Maringá – MG⁹⁸. Nessa data foram aprovados os estatutos e eleita uma diretoria com seis diretores e três membros do conselho fiscal. Estiveram presentes nessa reunião 42 pessoas, entre moradores e frequentadores. Os objetivos do CEMARP⁹⁹ estão no Quadro abaixo:

QUADRO 3 – OBJETIVOS DO CEMARP

<ul style="list-style-type: none"> – Defesa do meio ambiente na área abrangida pela microbacia do Alto Rio Preto, Parque Nacional do Itatiaia e seu entorno; – Promover melhorias na qualidade de vida das populações locais pelo uso auto-sustentável dos recursos naturais; – Promover o desenvolvimento econômico da região, baseado principalmente no eco-turismo e turismo rural; – Promover projetos e ações que visem à preservação e recuperação de áreas já degradadas; – Estimular a criação de legislação que instrumentalize a consecução dos objetivos do CEMARP; – Estimular e exigir a realização, de modo preventivo, de estudos de impacto ambiental decorrente de atividades antrópicas na região; – Fomentar a eco-cidadania dos moradores e turistas; – Promover atividades integradas das entidades representativas da região; – Promover o intercâmbio com entidades ambientalistas e científicas nacionais e internacionais.
--

Fonte: Estatuto do CEMARP

De acordo com informe distribuído em 2001¹⁰⁰, o CEMARP é o resultado de um trabalho de mobilização iniciado na região há mais de 20 anos, pela preservação do meio ambiente em Visconde de Mauá. O lema do grupo fundador era “**Integre-se e entregue-se**”. Pelo informe, o CEMARP estava trabalhando no mapeamento do Rio Preto e seus córregos e afluentes, para estudos de pontos de poluição e adoção de medidas saneadoras, assim como para o reflorestamento de sua mata ciliar. O CEMARP lançou o programa “Não deixe Mauá cair na Fossa”¹⁰¹ que fazia recomendações aos moradores para que construíssem fossas sépticas, para evitar o lançamento de esgotos *in natura* no corpo

⁹⁸ Conforme ATA da assembleia de constituição, devidamente registrada no cartório do Mirantão – MG, doc. 19090116.

⁹⁹ Conforme estatuto registrado, doc. 19900116.

¹⁰⁰ Vide doc 20010815.

¹⁰¹ Vide folheto doc. 20000001

hídrico. O CEMARP, ainda de acordo com o informe de 2001, estruturou a Brigada de Defesa Socioambiental e mantém o Centro Histórico e Cultural ‘*Frau Ana Maria Bühler*’, com registros da história da imigração alemã em Visconde de Mauá.

A década de 1990, pelo que vimos, foi generosa em matéria de ONGs engajadas na luta pela defesa ambiental em Visconde de Mauá, através de projetos educacionais ou estruturantes. Em agosto de 1999, foi fundada a Escola Técnica Rural da Mantiqueira – ETRM, como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)¹⁰², assim qualificada para estabelecer parcerias diretas com o poder público. Sua atuação como veremos adiante, foi muito importante para Visconde de Mauá na década seguinte.

De outro lado, na década de 1990, a MAUATUR e a ACVM¹⁰³ desempenhavam seu papel de promotoras do desenvolvimento local, organizando os empresários na busca (ingrata) de um diálogo com o Estado, e por meio de atividades de atração turística, como a Festa do Pinhão, e de edições do concurso gastronômico na Vila de Mauá. Para a MAUATUR, essa década é o período em que se consegue consolidar sua posição de liderança no meio empresarial local, organizando o Posto de Informações Turísticas (na entrada da Vila de Mauá), profissionalizando a administração com a cobrança de uma taxa aos associados e a contratação de um gerente executivo remunerado, lutando e conseguindo a instalação de uma central telefônica para telefonia celular, além do convênio com o Bradesco Saúde.

1.1.4 A mudança no perfil da sociedade civil e a aproximação com o Estado

Enquanto o Governo Federal estabelecia importantes instrumentos de tutela aplicáveis também à microbacia do Alto Rio Preto, como a Lei do SNUC, Reserva da Biosfera, Mosaico, Lei das Cidades e Código Florestal, organizações sociais como o CEMARP continuavam sua tarefa de promover eventos que traduzissem o sentido das novas regras ambientais para os habitantes daquela região. Durante a década de 2000, o CEMARP (de acordo com documentos cedidos pela organização¹⁰⁴) realizou grande parte de seus objetivos como a implantação de um canteiro de mudas para replantio na região;

¹⁰² Vide doc. 19990815.

¹⁰³ Fundada em 1991, conforme Folha da Serra, edição especial de 1992, doc. 19920600.

¹⁰⁴ Vide docs. 20010815 e 20011222

palestras e eventos sobre saúde¹⁰⁵ e saneamento¹⁰⁶; remoção de um lixão que se formava na entrada do Vale da Santa Clara, na estrada Maringá – Maromba.

O CEMARP promoveu, em setembro de 2001¹⁰⁷, mais uma versão do evento “Jogue limpo com o Rio Preto”, que contou com a participação de vários segmentos da comunidade local e regional e foi uma consequência de dois outros movimentos: um lançado em setembro de 1991 pela AMARMAUÁ - “SOS Rio Preto”, e outro, com o mesmo nome do atual, lançado pelo IDEAS (vide acima)¹⁰⁸.

Ainda no âmbito do evento, no dia 7 de setembro de 2001, ocorreu uma exposição de trabalhos dos alunos das escolas¹⁰⁹, tendo como tema a preservação do Rio Preto. Os melhores trabalhos, eleitos pelo público, foram premiados. O evento contou com o apoio da rede hoteleira (MAUATUR), além do Comitê de Bacia do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP). Conforme fotos do registro do CEMARP, a afluência de público, principalmente crianças, foi expressiva¹¹⁰.

O CEMARP apoiou o projeto “Lixo Mínimo”¹¹¹, tendo incorporado a ideia em sua filosofia de trabalho. Esse projeto, adaptado localmente por Norma Bühler (Proprietária do Hotel Bühler), com base nos famosos “três R” (Reduzir, Reutilizar e Reciclar) tem como princípio, o máximo aproveitamento do lixo dentro do Hotel ou das casas de moradores. Consiste na decomposição de lixo orgânico, através de pequenos recipientes de fácil construção e custo baixo, e da reutilização de parte do lixo seco, minimizando a parcela de lixo que precisa ser recolhido pela rede pública.

Contudo, além do trabalho constante do CEMARP, observamos que a primeira década do novo milênio, para Visconde de Mauá, representou o momento em que as ONGs e Associações começaram a perceber a necessidade de uma ação mais concertada e de organizações mais articuladoras. Na esteira dessa nova concepção, a Escola Técnica Rural

¹⁰⁵ Em 2001, participou da organização da visita das famílias inscritas no programa ‘médico de família’, no Centro Histórico Cultural ‘*Frau Ana Maria Bühler*’.

¹⁰⁶ Em 2000, conforme seu boletim nº. 2, o CEMARP lançou campanha com o nome de “Não deixe Mauá cair na Fossa”, pela construção de fossas sépticas pelos moradores. Nessa campanha, o centro sugeriu desenho detalhado de como as fossas sépticas deveriam ser construídas.

¹⁰⁷ Conforme boletim do CEMARP documento 20000000 e doc. 20010901.

¹⁰⁸ Nesta versão “Jogue Limpo com o Rio Preto”, o evento organizado pelo CEMARP, no dia 1 de setembro de 2001, teve várias atividades, como: teatro; oficina de artes; mutirão de limpeza; confraternização dos alunos pelo trabalho em conjunto e pintura em camisetas, com alusões ao encontro.

¹⁰⁹ Participaram todas as escolas da região: Maromba, Pavão, Estadual e Municipal de Mauá, Campo Alegre, Rio Preto, Mirantão e Flores.

¹¹⁰ Conforme fotos, doc. 20010902.

¹¹¹ Este projeto foi divulgado através do livro ‘Lixo Mínimo – uma proposta ecológica para hotelaria’ de autoria de Silva de Souza Costa (2004).

Mantiqueira (ETRM), fundada ao final da década anterior¹¹², conseguiu a aprovação de um projeto pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (Edital FNMA/PROBIO 03/2001), que tinha como meta elaborar o Plano de Desenvolvimento Sustentável de Visconde de Mauá. O ‘Projeto Mauá Sustentável’, nome pelo qual ficou conhecido, foi desenvolvido entre janeiro e setembro de 2002. Conforme o edital do FNMA, o projeto Mauá Sustentável tinha como objetivos o diagnóstico socioeconômico e ambiental, o zoneamento da bacia do Alto Rio Preto e o plano de desenvolvimento sustentável para Visconde de Mauá, de modo a apontar soluções de sustentabilidade para essa comunidade que minimizassem ou evitassem impactos negativos sobre a UC de proteção integral – Parque Nacional de Itatiaia.

Esse edital do FNMA demonstrava a preocupação de setores ambientalistas do Governo Federal com a necessidade de se trabalhar as comunidades que habitam o entorno das Unidades de Conservação, promovendo o desenvolvimento socioeconômico como forma de proteger as próprias Unidades de Conservação. O Projeto Mauá Sustentável procurou identificar as sinergias entre as estratégias definidas pelo Parque Nacional do Itatiaia, as políticas descritas nos planos diretores dos Municípios envolvidos e os interesses e necessidades da população de Visconde de Mauá (Microbacia do Alto Rio Preto). A metodologia empregada na elaboração do Plano Mauá-Sustentável considerou como ponto de partida que o turismo constitui a mais importante fonte de renda dos moradores, e que a maior parte dos moradores não é nascida no lugar, sendo originários principalmente do Rio de Janeiro, vivendo na região há aproximadamente 16 anos¹¹³. O diagnóstico foi dividido em duas análises: a externa (Diagnóstico Geral) e a interna (Diagnóstico Específico). Dessa forma, foi possível perceber a dinâmica ambiental da região, o que permitiu o estabelecimento de um projeto de desenvolvimento sustentável para a microbacia.

Para o Diagnóstico Geral¹¹⁴ foram consideradas as oportunidades e as pressões, de forte ou fraca interferência, através de aproximações sucessivas, desde o contexto

¹¹² Na forma de uma OSCIP.

¹¹³ Conforme levantamento da própria ETRM durante a execução do projeto.

¹¹⁴ Esse diagnóstico contou com as seguintes informações locais: a) base cartográfica digitalizada do Exército Brasileiro, com posterior confirmação em campo da classificação realizada; b) inventário dos tipos de vegetais, florestas e vegetação herbácea em estágios diversos de regeneração; c) pesquisa de turismo – através de questionário aplicado durante o feriado da semana santa (ocasião de intenso fluxo turístico) para caracterização dos turistas. Os questionários foram aplicados por alunos do Curso Técnico de Turismo de Resende, através de acordo de parceria com a Prefeitura; e d) pesquisa de moradores – através de questionário aplicado por membros da ETRM e membros da comunidade.

internacional e nacional até o nível regional. A análise regional estabeleceu o limite geográfico em dois lados: o mineiro, denominado microrregião de Andrelândia, e o fluminense/paulista, denominado microrregião do médio vale do Paraíba do Sul. Para o diagnóstico interno, o projeto procura revelar a organização sócio-espacial e ambiental de Visconde de Mauá.

Conforme podemos perceber, a ETRM, com seu projeto, procurava elaborar um plano para a microbacia de forma participativa, além de apropriar-se de ferramentas já existentes e utilizadas pela comunidade. Foi uma tarefa de articulação que utilizou um Conselho Gestor, com participação da sociedade e do Estado:

“revelou-se, neste estudo, sobretudo, a importância da participação da comunidade em sua elaboração, através da inclusão de propostas de projetos já existentes na comunidade, o estabelecimento de parcerias efetivas com outras organizações locais para implementação das ações sugeridas e a consolidação do Conselho Gestor deste projeto, formado por representantes dos principais órgãos públicos e associações comunitárias da região”. (ETRM, 2002 – Plano Mauá Sustentável).

O Plano de Desenvolvimento Sustentável¹¹⁵ para a Região de Visconde de Mauá, ou Projeto Mauá Sustentável, financiado pelo FNMA, foi apresentado em setembro de 2002. A partir daí, caberia ao FNMA / PROBIO, em conformidade com o Edital 03/2001, financiar a implementação do Projeto Mauá Sustentável. Infelizmente, isso não ocorreu, mas o projeto deixou importantes informações regionais, dados e conjecturas disponibilizadas pela ETRM, para servirem de ferramenta para a elaboração de políticas públicas mais eficientes para Visconde de Mauá. O fato de que o Plano elaborado pela Escola Técnica Rural Mantiqueira não tenha obtido verba para sua implementação colocou em obsolescência esse importante instrumento de política pública, feito de forma participativa, ocasionando perdas para toda a comunidade. Todavia, apesar de decorridos dez anos de sua elaboração, boa parte dos dados ainda é válida, e os projetos ainda passíveis de serem adotados pelo poder público, diretamente ou em parceria com alguma organização da sociedade civil.

Este teria sido um importante exercício de planejamento regional, com base em dados levantados na região e fora dela, que permitiria elaborar um plano de

¹¹⁵ No Anexo H apresentamos um resumo do Plano Mauá-Sustentável.

desenvolvimento sustentável para a microbacia¹¹⁶. A Escola Técnica Rural Mantiqueira, organizou para a elaboração do Projeto Mauá Sustentável, o primeiro Conselho Gestor da região (Conselho Gestor Mauá Sustentável), formado por representantes da comunidade: ONGs ambientalistas, associações de moradores e de empresários, Parque Nacional do Itatiaia (PNI), Comitê para integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) e Prefeituras de Resende, Itatiaia e Bocaina de Minas. Esse Conselho Gestor (conforme o Projeto) daria lugar ao Gabinete Intermunicipal da Mantiqueira, que reuniria todos os representantes das entidades governamentais e não-governamentais que atuam na região, integrando as ações dos diversos órgãos públicos e comunitários de caráter ambiental.

Apoiadas nessa já apontada fertilidade institucional e nas leis que vinham sendo editadas no país, Visconde de Mauá assistiu ainda, no início do novo milênio, à criação da Associação de Pais e Amigos da Escola Nova Terra – Nova Terra¹¹⁷ e da Associação de Produtores Rurais do Alto Rio Preto¹¹⁸.

A primeira, fundada em 2001, objetivava desenvolver ações ligadas ao meio ambiente, cultura e educação, atuando na Região de Visconde de Mauá, estando voltada principalmente para os jovens. Entre 2002 e 2006, apoiou o Projeto Escola Caminho da Luz, em parceria com a Prefeitura do Município de Bocaina de Minas, incluindo oficinas de teatro, música, artes, capoeira, agricultura e tecelagem com crianças e jovens. De 2002 a 2004, atuou no Projeto Integrando Ações na Mantiqueira, realizando atividades de educação ambiental com jovens de Mauá. De 2004 a 2007, foi fundadora do Conselho Gestor da Microbacia Hidrográfica do Alto Rio Preto, após ter atuado em parceria com a Crescente Fértil e outras ONGs no Programa de Gestão Socioambiental na APA da Mantiqueira na Microbacia do Alto Rio Preto¹¹⁹.

A segunda associação foi fundada em 06 de novembro de 2001, tendo como propósito principal valorizar o produtor rural, como sustento de muitas famílias residentes na região, e a manifestação espontânea da cultura popular. Dentre suas ações, incluem-se:

- a) participação em feiras e eventos;

¹¹⁶ O projeto Mauá Sustentável, a exemplo do CEMARP, utiliza o termo microbacia como demarcação geográfica para região, permitindo que as vilas localizadas em dois Estados e três Municípios pudessem ser tratadas como uma só localidade.

¹¹⁷ Conforme entrevista, doc. 20110621.

¹¹⁸ Conforme entrevista, doc. 20110709.

¹¹⁹ Recentemente, a entidade viabilizou o plantio de 200 mudas de araucária, em parceria com o IBAMA, o Ministério Público Federal e proprietários rurais da APA da Mantiqueira.

- b) cursos de agricultura de orgânicos, em parceria com o SENAR-RJ; cursos e palestras com especialistas;
- c) mutirões de plantio;
- d) participação assídua em feira sertaneja mensal em Resende-RJ;
- e) feirinhas semanais em Mauá e em Maringá;
- f) participação em rede de compra e distribuição de produtos orgânicos não produzidos na região.

Desde 2011 a associação passou a se chamar Associação dos Produtores Rurais de Visconde de Mauá – APROVIM.

Dando continuidade as suas atividades em junho de 2004, o CEMARP participou do XIII Movimento pelas Águas do Rio Preto¹²⁰ (continuação do Jogue Limpo), com um mutirão anual de limpeza do Rio Preto e o lançamento do livro Lixo Mínimo. Ainda em 2004, o Centro lançou o Projeto Portais de Visconde de Mauá¹²¹, que previa a criação de cinco portais em torno da microbacia do Alto Rio Preto, que serviriam para controlar o acesso e fornecer informações aos turistas. De acordo com o Projeto, a participação da comunidade seria fundamental para o alcance dos objetivos, pelo que o mesmo propunha a criação de um Conselho Comunitário.

Desde o começo do novo milênio a estrutura de governança ambiental em Visconde de Mauá experimenta intensa evolução, com o surgimento de novas organizações e projetos, ao lado de Leis e MPs ambientais (incluindo o uso do solo). Em 2000, com fulcro no 1º Seminário para Pequenas Comunidades, realizado em Visconde de Mauá em 1999¹²² (vide seção anterior), e com muito esforço dos seus participantes (principalmente Instituto IDEAS), destacaram-se os projetos *School Alliance 21* e *Millenium Village*¹²³. O *School Alliance 21* teve como objetivo aproximar professores de escolas alemãs e brasileiras, para a criação de um intercâmbio entre elas, e contou com a participação de dois estabelecimentos de ensino: o Colégio Estadual Antônio Quirino (CEAQ), em Visconde de Mauá, e a HS/RS *Ostrhauderfehn* em *Ostfriesland*, no noroeste da Alemanha. A necessidade de aproximar também os alunos fez com que o Projeto *Millenium Village* fosse criado. Subjacente ao *Millenium Village* (Vila do Milênio) estava a ideia de aproximar alunos dos dois colégios, que se comunicariam fundamentalmente

¹²⁰ Vide doc. 20040600.

¹²¹ Vide doc. 20040100.

¹²² Vide doc. 19981100 e 19981200.

¹²³ Em continuação ao trabalho da ONG – IDEAS, no final da década anterior.

através de uma linguagem artística trabalhada em oficinas. Nos eventos são realizadas oficinas de dança, teatro, artes plásticas, entre outras, sempre discutindo as ideias para o novo milênio. Depois de cada dia de atividades, acontece uma reunião de coordenação entre os professores.

A proposta era inovadora, promovendo um intercâmbio presencial em que, em anos alternados, os alunos das duas escolas se visitam e trocam experiências, usando como meio de comunicação principal a arte. Esse programa tem crescido e, a partir de 2004 passou a abranger também escolas sul-africanas da cidade de *Mabopane*. Desde 2007 tem o nome de *Peer Leader* – Jovens Multiplicadores, e os participantes são os seguintes:

1. Colégio Estadual Antônio Quirino – povoado de Visconde de Mauá, divisa dos estados do RJ e MG, na Serra da Mantiqueira, no sudeste do Brasil;
2. Mirantão e.v./Moin e.v./HS/RS *Ostrhauderfehn* – povoado de *Ostrhauderfehn*, no estado de *Niedersachsen*, em *Ostfriesland*, no noroeste da Alemanha;
3. ONG *Letsema - Mabopane*, na região de Pretória, na África do Sul.

O Projeto *Peer Leader* (Jovens Multiplicadores) visa à troca de experiências, ideias, vivências e conhecimentos entre jovens de escolas rurais nos três países, com o objetivo principal de formar jovens multiplicadores em cada país. A ideia central é a de formar jovens capazes de atuar como monitores, tanto na escola quanto na comunidade, num processo emancipador. O projeto tem por base a cooperação educacional e cultural entre instituições de continentes diferentes e segue os parâmetros de trabalho da Agenda 21 e das metas da ONU para o novo milênio, que objetiva incentivar nos jovens desses países ideias e práticas originais para a construção de um futuro melhor. O Quadro 4, abaixo, apresenta de forma sucinta, a história do surgimento do Projeto.

QUADRO 4 – PROJETO *PEER LEADER*

Como os professores se encontraram

Segundo a professora Léa Caban (Diretora da Escola Antonio Quirino) em meados dos anos 1990, depois que uma artista plástica alemã mudou-se para a Vila de Mirantão, chegaram outros alemães ao Alto Vale do Rio Preto, entre os quais se destacava o professor Harold Kleen, que foi da UNESCO.

Uma das primeiras atividades desse grupo foi implantar um Jardim de Infância na Vila, a Escolinha dos Pequenos, de orientação antroposófica. O Jardim foi montado com recursos levantados por uma associação na Alemanha. Como está no site do projeto "primeiro são as pessoas, depois os grupos, as facilidades e então se faz a união".

Em outubro de 1998, aconteceu o primeiro contato formal com os professores alemães, durante um seminário que eles promoveram para discutir a implantação da Área de Preservação Ambiental da Serra da Mantiqueira (APA da Mantiqueira). No encontro foram discutidos temas como ecodesenvolvimento, ecoturismo e educação ambiental, bem como foi a primeira vez que os futuros parceiros estiveram na escola.

O seminário foi repetido na Alemanha, em 1999, com o objetivo de se conseguir apoio para a organização da APA da Mantiqueira.

A coordenadora do projeto observa que das ideias discutidas durante os dois eventos, a única que vingou foi o intercâmbio entre as escolas. Em setembro de 2000, sete professores alemães estiveram em Visconde de Mauá para discutir com seus colegas brasileiros que conteúdos poderiam ser trocados, que projetos poderiam ser desenvolvidos e que poderia ser implantada uma estação climática. O evento foi aberto para todas as escolas da região.

Em fevereiro de 2001, foi a vez de cinco professores do Colégio Estadual Antônio Quirino irem para a *Ostrhauderfehn*, cidade-irmã na Alemanha, conhecerem e discutirem com seus colegas, possíveis programas de intercâmbio. Todos os eventos organizados pelo programa acontecem nos dois países.

Como desdobramentos, houve a troca mensal de informações coletadas pelas estações climáticas das duas escolas, que eram usadas para mostrar a diferença entre o clima temperado e o tropical. Outras atividades foram: a troca de árvores genealógicas; a experiência de troca de informações sobre os dias de feriados, em que os alunos das duas escolas contavam como era comemorado em seus países; e, também, foi montado um jogo de perguntas e respostas sobre o Brasil e a Alemanha.

No Anexo K são apresentadas mais características do Projeto.

Fonte: <http://www.educacaopublica.rj.gov.br/jornal/materias/0311.html>

Na década 2000/2010, em Visconde de Mauá, foram criadas ONGs de cunho cultural e recreativo, como a banda musical, um centro de cultura e um coral com

moradores da região, apoiados financeiramente pela (ONG) Associação Pró-Bem-Viver¹²⁴ Visconde de Mauá¹²⁵, cujo objetivo é o de obter fundos para as atividades de cunho recreativo-culturais. O Centro Cultural de Visconde de Mauá (CCVM)¹²⁶ tornou-se recentemente (2009) “Ponto de Cultura¹²⁷” reconhecido pelos Governos Federal e Estadual, apto, portanto, a receber verbas do Ministério da Cultura para potencializar atividades culturais locais.

Dentro de um processo evolutivo, as organizações sociais e seus projetos produziram resultados que permitiram o surgimento de novas instituições e iniciativas, que foram gradualmente se fixando e ampliando a consciência ambiental dos moradores de Visconde de Mauá. Dentro da filosofia de elaborar projetos com a utilização de modernas técnicas, como no caso da ETRM, a MAUATUR, em 2005, organizou um Projeto de Desenvolvimento Turístico para Visconde de Mauá para 2010¹²⁸, com a utilização de metodologia de cenários prospectivos. Por essa metodologia, a MAUATUR, com o auxílio de seus membros e de moradores interessados em participar, estabeleceu os eventos estratégicos para Visconde de Mauá para o intervalo de cinco anos (2005 a 2010), e, dessa forma, definiu seus cenários de trabalho. A partir de interações entre os cenários e de um estudo sobre os atores relevantes, foi possível definir uma linha de ação que aumentaria as chances de ocorrência do cenário ideal para o setor turístico em Visconde de Mauá. Dentre as medidas visualizadas estava a de trabalhar pela união dos três prefeitos, para melhor administrar a região e incentivar e consolidar o Conselho Gestor da Região de Visconde de Mauá, que se formava naquele ano, sem esquecer-se da necessidade de aumentar a consciência ambiental dos moradores. O cenário de um Rio Preto poluído e de favelização era o que se precisava evitar a todo custo. O estudo e seus resultados confirmaram a necessidade de criação de instituições mais centrais e articuladoras, capazes de influenciar de forma mais efetiva a formulação da política pública, além de criar estruturas institucionais que permitissem a implementação de políticas públicas voltadas para microbacia, de forma integrada e com ampla participação da comunidade.

Ainda conforme a tendência apontada acima; surgiu no meio da década outra organização articuladora, o Conselho Gestor da Microbacia Hidrográfica do Alto Rio

¹²⁴ Vide boletim, doc. 20070400.

¹²⁵ A Associação Pró-Bem-Viver Visconde de Mauá foi considerada como de Utilidade Pública Estadual, em 4 de junho de 2007, pelo Decreto nº 5035/07, do Governador do Estado do Rio de Janeiro.

¹²⁶ Vide folheto, doc. 20050400.

¹²⁷ Vide folheto, doc. 20100400.

¹²⁸ Vide projeto, doc. 20050000.

Preto¹²⁹. Criado em continuação ao Programa de Gestão Socioambiental na APA da Mantiqueira da Microbacia do Alto Rio Preto¹³⁰ (PGSAM), em 2005, tornou-se uma Organização Governamental, em função do Decreto nº 2.707 da Prefeitura de Resende, em 2008, quando esta institucionalizou o Conselho Gestor. O PGSAM foi desenvolvido pela ONG Crescente Fértil, com parceiros locais (IDEAS e Nova Terra) e internacionais (*Conservation International* e *ASHOKA*). Através desse programa, foram levantadas as principais demandas e necessidades básicas da comunidade da região, por meio de várias reuniões em locais públicos¹³¹. O Programa, através de um protocolo de intenções, recebeu apoio das três prefeituras (Resende, Itatiaia e Bocaina de Minas), do governo do Estado do Rio de Janeiro (através da SERLA – atual INEA) e do IBAMA (como coordenador da APA da Mantiqueira), atual ICMBio (vide abaixo). O Programa representou outra tentativa de criar uma organização central e articuladora, para a governança de Visconde de Mauá, que pudesse organizar o diálogo entre as diversas organizações da sociedade civil e do Estado (três prefeituras, Parna, ICMBio, APA, Estado do Rio de Janeiro e de Minas Gerais).

O Conselho Gestor, contando com o apoio formal (acordos de parceria – vide abaixo) do poder público e das organizações que dele participam, começou a funcionar em novembro de 2005, sem qualquer formalização como organização. Sua institucionalização como Conselho, conforme mencionado acima, somente veio a ocorrer em 2008 através de decreto nº. 2.707 da Prefeitura de Resende.

No âmbito do Programa de Gestão Socioambiental da APA da Mantiqueira e para sua consecução, foram assinados vários acordos de parcerias e protocolos entre a comunidade, ONGs e órgãos governamentais de interesse para Visconde de Mauá:

- 1) Em dois de dezembro de 2004, cidadãos e representantes de organizações não governamentais¹³², reunidos durante o Encontro de Articulação de Parcerias, realizado no contexto do “Programa de Gestão Sócio-Ambiental na APA da Mantiqueira – Microbacia Hidrográfica do Alto Rio Preto”, em Visconde de Mauá, estabeleceram Acordo de Parceria, com o principal objetivo de colaborar

¹²⁹ Vide site: <http://www.crescentefertil.org.br/mantiqueiramaua/programa.htm>.

¹³⁰ Vide site: <http://www.crescentefertil.org.br/mantiqueiramaua/programa.htm>.

¹³¹ Vide site: <http://www.crescentefertil.org.br/mantiqueiramaua/programa.htm>.

¹³² Este acordo de parceria foi assinado por 6 associações, 2 ONGS e 3 escolas locais, vide site http://www.crescentefertil.org.br/mantiqueiramaua/termo_parceria_sc.htm.

- na implementação do Programa de Gestão Sócio-ambiental na APA da Mantiqueira e participar das atividades desenvolvidas no âmbito do Programa;
- 2) Ainda no âmbito do “Programa de Gestão Socioambiental na APA da Mantiqueira – Microbacia Hidrográfica do Alto Rio Preto”; foi assinado Termo de Cooperação Técnica 01/2005¹³³ entre Crescente Fértil Projetos Ambientais, Culturais e de Comunicação (ONG) e a SERLA. O acordo estabelece as obrigações das partes, com o objetivo de desenvolver o Programa de Gestão Socioambiental;
 - 3) Termo de cooperação técnica assinado em 18 de março de 2005, entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA¹³⁴ e Crescente Fértil Projetos Ambientais, Culturais e de Comunicação (ONG). O acordo estabelece as obrigações das partes com o objetivo do desenvolvimento do Programa de Gestão Socioambiental;
 - 4) Termo de Cooperação Técnica – 002/2005¹³⁵ assinado em 18 de março de 2005 entre Crescente Fértil, Projetos Ambientais, Culturais e de Comunicação (ONG) e as Prefeituras de Bocaina de Minas – MG, Itatiaia e Resende / RJ, visando a estabelecer um programa de cooperação técnica entre as partes no âmbito do Programa de Gestão Socioambiental.

As demandas e necessidades levantadas durante o programa (PGSAM) foram transformadas em Diretrizes¹³⁶ (cerca 100), que servem de base para as ações e políticas públicas defendidas pelo Conselho Gestor junto às autoridades. O Conselho foi formado com representantes do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada, originalmente composto por 27 Conselheiros e 27 suplentes, sendo 1/3 de cada esfera citada¹³⁷. O Conselho tem ainda uma Coordenação com quatro membros: um coordenador, um vice-coordenador, um secretário e um vice-secretário, eleitos para um mandato de dois anos. O conselho votou em sua primeira reunião o seu próprio regimento interno¹³⁸. Pela sua estrutura organizacional, em que estão presentes, Estado e Sociedade, o Conselho tornava-se uma instância participação social e com potencial para construção de uma

¹³³ Vide site: http://www.crescentefertil.org.br/mantiqueiramaua/plano_de_gestao.pdf.

¹³⁴ Vide site: http://www.crescentefertil.org.br/mantiqueiramaua/plano_de_gestao.pdf.

¹³⁵ Vide site: http://www.crescentefertil.org.br/mantiqueiramaua/termo_parceria_sc.htm.

¹³⁶ Vide site: <http://www.crescentefertil.org.br/mantiqueiramaua/dados.htm>.

¹³⁷ Vide site: <http://www.crescentefertil.org.br/mantiqueiramaua/conselho.htm>.

¹³⁸ Vide regimento interno do CG, doc. 20081120.

estrutura de governança democrática capaz de servir na interlocução entre o poder público e a comunidade.

A institucionalização do Conselho, em 2008, provocou uma intensificação de suas atividades. Como uma instituição oficial, passou a ter reuniões com a presença de membros que antes não compareciam, apesar de terem sido fundadores do Conselho e concordado em participar das reuniões, como Conselheiros. No Anexo I, listamos as realizações do Conselho Gestor (CG) até o final de 2010. Durante os últimos dois anos 2011 e 2012, o Conselho se reuniu 7 vezes¹³⁹, tendo eleito como seu Coordenador o Sr. Paulo Fontanezzi, Presidente da AMAR-Resende¹⁴⁰. Os temas das reuniões têm sido em torno dos problemas da pavimentação da Estrada Parque e seu respectivo PBA (Plano Básico Ambiental), exigência constante no licenciamento da estrada (EIA/RIMA). No ano de 2012, sentindo o esvaziamento causado pela saída da MAUATUR e outras organizações o CG praticamente não se reuniu.

A MAUATUR em 2011 assinou convênio com o SEBRAE para elaboração do Plano de Fortalecimento de Ações Associativas em Visconde de Mauá¹⁴¹. Este plano tinha 4 linhas básicas¹⁴² e foi implementado (quase totalmente) durante o final de 2011 e o ano de 2012¹⁴³. Os avanços mais importantes deste Plano estão no Quadro 5 abaixo em que destacamos o reconhecimento da Associação como OSCIP que lhe permitirá participar de parcerias com poder público, mas de outro lado imporá uma série de obrigações de prestação de contas daqui para frente (“*accountability*”).

¹³⁹ 24 de maio / 5 de junho / 25 de julho / 5 de outubro / 9 de novembro / 7 de dezembro – em 2011 e 18 de janeiro de 2012.

¹⁴⁰ Agência de Meio Ambiente de Resende.

¹⁴¹ Vide doc. 2110500.

¹⁴² a) Associativismo; b) Gestão do Destino; c) Controle de acesso aos atrativos turísticos; e d) Apoio a comercialização.

¹⁴³ Vide entrevista com Derek Sharp, doc. 20121116.

QUADRO 5 - IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE FORTALECIMENTO DE AÇÕES ASSOCIATIVAS EM VISCONDE DE MAUÁ (MAUATUR / SEBRAE)

Avanços mais importantes:

- A- Em termos de associativismo a Associação conseguiu elaborar de forma participativa o seu Planejamento estratégico¹⁴⁴ (conforme anunciado em 17/10/12). O outro ponto desta linha era a sustentabilidade estatutária e legal da associação. As iniciativas adotadas a partir desta linha resultaram no reconhecimento da associação como OSCIP pelo Ministério da Justiça em 11/06/12¹⁴⁵.
- B- Dos projetos para gestão do destino, o item 1 que consistia na realização de cursos, o de elaboração de projetos e captação de recursos e o ciclo de palestras ocorreram, entretanto o de gestão ambiental somente deverá ocorrer até o final do ano. Outros dois itens referente a instrumentação da associação e coordenação do projeto foram retirados da lista;
- C- Com relação ao controle de acesso aos atrativos turísticos o objetivo era o de seguir o projeto de *Voucher* Único criado pelo Município de Bonito. Contudo este projeto não foi implementado de forma global. O Museu 2 Rodas, cujo empreendimento também inclui um acesso a corredeiras no rio do Alcantilado, criou os *vouchers* e obteve apoio de alguns hoteleiros e do posto de informações turísticas na Vila de Mauá que vendem estes *vouchers* aos turistas interessados em visitar o museu ou divertir-se nas corredeiras.
- D- Com respeito ao último item da pauta do plano de ação – MAUATUR / SEBRAE o apoio a comercialização teve grande repercussão e resultados práticos. O Diagnóstico Empresarial com mapeamento da oferta turística foi realizado a hoje se mantém atualizado através da manutenção do site oficial de turismo (vide abaixo). Como consequência do trabalho de parceria desenvolvido com o SEBRAE, a MAUATUR decidiu implementar o Selo Visconde de Mauá de Qualidade em Turismo¹⁴⁶. Além do diagnóstico da oferta foi também realizado dentro do escopo deste plano uma pesquisa de demanda turística em agosto de 2011. Entretanto, o ideal seriam 2 pesquisas por ano, mas por falta de verba esta pesquisa ainda não foi realizada em 2012. O projeto de *Endomarketing* ou marketing interno visou conscientizar a população para a prática do turismo sustentável e o associativismo. Algumas iniciativas originadas neste projeto tiveram repercussão significativa como o Mural Cipó (criado a partir do termo popular local ‘Radio Cipó’ em que as notícias e informações são transmitidas de boca a boca na comunidade) trata-se na realidade de *outdoors* em locais visíveis nas 4 vilas – Mauá, Maringá RJ, Maringá MG e Maromba – com informes de qualquer interessado. Outro item desta linha de *Marketing* foi o Plano de *Marketing* da Região que foi concluído, mas ainda carece de implementação. Para a elaboração deste plano de marketing a MAUATUR contratou a consultora IDEIAS¹⁴⁷ que elaborou o diagnóstico. Com este Plano a MAUATUR escolheu o *slogan* “Visconde de Mauá Apaixonante”, que já está sendo divulgado no site. Instrumento de grande importância para a divulgação e operacionalização das ações estratégicas foi a reestruturação do site – www.visiteviscondedemaua.com.br – que se tornou site oficial de turismo de Visconde de Mauá que além de ofertar os produtos turísticos da região tanto hotéis, restaurantes quanto passeios, o site tem também a finalidade de manter o inventário de oferta turística atualizado pois os empreendedores naturalmente procuram manter suas ofertas e produtos atualizados. O site abriga não somente os comerciantes associados a MAUATUR como também todos os outros que queiram participar. O lançamento oficial do site ocorreu em 1 de janeiro de 2012 e até 5 de outubro deste mesmo ano atingiu 50.000 visitantes.

Fonte: Entrevista com Derek Sharp (em 16/11/12)

¹⁴⁴ Vide doc. 20121002.

¹⁴⁵ Vide doc. 20120611.

¹⁴⁶ Certificação voltada para prestadores de serviços turísticos que aderiram formalmente ao projeto, nos setores de espaços para eventos, meios de hospedagem, meios de alimentação, serviços de *camping*, equipamentos e serviços de entretenimento, comércio turístico e empresas de veículos de uso turístico. A certificação busca ser um indutor de qualidade na Região Turística de Visconde de Mauá. A criação de critérios para a concessão do “Selo Visconde de Mauá de Qualidade no Turismo”, tem como finalidade principal a de servir como indutor de um processo contínuo de melhoria da oferta turística da região, ampliando a satisfação e a valorização dos produtos e serviços turísticos regionais.

¹⁴⁷ Instituto para o Desenvolvimento da Economia, do Indivíduo, do Ambiente e da Sociedade, ONG sediada no Rio de Janeiro.

Além destes avanços a MAUATUR reestruturou sua organização interna com a contratação de uma executiva com experiência em outras regiões para ser a Diretora Executiva (CEO). Esta nova diretora participou da elaboração do Planejamento Estratégico da MAUATUR realizado em 1 e 2 de outubro últimos. O Planejamento Estratégico elaborado elencou 4 prioridades para a associação:

- a) Profissionalização da MAUATUR;
- b) Captação de Recursos;
- c) Comunicação e Marketing; e
- d) Eventos. Para cada um destes foi nomeado um grupo executor, um coordenador e um conjunto de iniciativas (ações) estratégicas¹⁴⁸.

A existência de quatro projetos, como o Mauá Sustentável, o Desenvolvimento Turístico para 2010, o de Gestão Socioambiental e o Plano de Fortalecimento de Ações Associativas em Visconde de Mauá para a microbacia, apenas nos últimos 10 anos, confirma a premissa anterior, de que as organizações sociais começavam, no início do novo milênio, a pensar Visconde de Mauá de forma mais estruturada e articulada. Dois desses projetos (Mauá Sustentável e o de Gestão Socioambiental) foram financiados (pelo FNMA e ONGs internacionais) e procuravam partir de estudos técnicos e levantamentos, de modo a encontrar meios de conduzir o desenvolvimento local sustentável, entendendo que a proteção do meio ambiente e desenvolvimento social não podem ser tratados de forma dissociada. O primeiro projeto da MAUATUR em 2005 (Desenvolvimento Turístico para 2010) foi feito com a utilização de modernas técnicas de prospectiva estratégica e método dos cenários. Do outro lado, o plano de fortalecimento de ações associativas da MAUATUR em parceria com o SEBRAE cria condições para o aperfeiçoamento de técnicas de gestão da organização com impactos diretos na melhoria da qualidade do serviço turístico local. Este último projeto também culminou com a elaboração do Planejamento Estratégico da instituição que contribuirá com a maior assertividade de suas ações dentro da estrutura de governança local e junto às diversas instâncias governamentais que atuam na região.

A busca por uma estrutura de governança local democrática, associada à maior presença do Estado, é a principal motivação desses projetos, que surgiram em Visconde de Mauá com o novo milênio.

¹⁴⁸ Vide Planejamento Estratégico MAUATUR, doc. 20121002.

Obra prometida por diversos governos passados e motivação para forte rivalidade dentro da comunidade (principalmente no final da década de 1980), o asfaltamento da estrada de acesso tornou-se realidade ao final da década (2000 / 2010)¹⁴⁹. Entretanto, por precaução e como forma de reduzir as resistências ambientalistas, aliado ao fato de a estrada estar inserida, no todo ou em parte, em Unidades de Conservação, a obra de acesso a Visconde de Mauá foi implantada nos moldes de uma Estrada-Parque¹⁵⁰. Os critérios para implantação de uma Estrada-Parque procuram fazer com que os impactos gerados pela sua construção, seja pelo aproveitamento do traçado original ou pela existência de um Plano Básico Ambiental (PBA), fossem minimizados ou mitigados.

A instrução técnica¹⁵¹ para elaboração do EIA RIMA para as obras de pavimentação das rodovias RJ 163 e RJ 151 foi elaborada em 2008 com a participação de diversos atores da comunidade.

Apesar desse espírito participativo, todo o processo de licenciamento e implantação da Estrada-Parque foi cercado de conflitos judiciais e contradições. Antes do início do asfaltamento, os Ministérios Públicos: Federal e Estadual de Resende entravam com Ação Civil Pública¹⁵², por terem considerado que a estrada a ser pavimentada traria impacto aos dois Estados – Rio de Janeiro e Minas Gerais –, portanto, o licenciamento ambiental deveria ficar a cargo do IBAMA, e não do INEA, como havia ocorrido¹⁵³. O Juiz decidiu que, nesse caso, o impacto a ser produzido pelo asfaltamento estaria limitado ao Estado do Rio de Janeiro, tendo indeferido a ACP¹⁵⁴.

Durante a pavimentação, várias ocorrências demonstraram que, de fato, na hora de fazer suas obras, o Estado enfrenta fiscalização dos órgãos ambientais, como se fosse um empreendedor privado. Nesse particular, houve até mesmo a lavratura de um auto de infração por parte do ICMBio (nº 10779)¹⁵⁵ contra o DER, por ter ignorado cuidados ambientais preventivos. Na esteira dessa última ocorrência, o Ministério Público Estadual, seção Resende, entrou, em 31 de agosto de 2011, com outra Ação Civil Pública, com pedido de antecipação de tutela contra a continuação do asfaltamento da RJ 151, sem a

¹⁴⁹ Vide Texto publicado no jornal "Folha Fluminense", de 09/01/2010, e em: <http://www.ambienteregionalagulhasnegras.blogspot.com>

¹⁵⁰ Conforme decreto nº 40979 / 2007, do Governador do Estado.

¹⁵¹ Vide documento 20080200.

¹⁵² Vide notícia: <http://www.mosaicomantiqueira.org.br/site/ministerio-publico-propoe-acao-para-suspender-obras-de-estrada-parque/> e <http://diariodovale.uol.com.br/noticias>

¹⁵³ Vide relato do site Amigos de Mauá: http://amigosdemaua.net/projetos/conselho%20gestor/CT-EA/Relato_da_dinamica.htm

¹⁵⁴ Vide doc 20100914.

¹⁵⁵ Vide Cronologia dos fatos marcantes da obra da estrada-parque em Visconde de Mauá, doc 20111130.

adoção de medidas preventivas¹⁵⁶. A liminar embargando a pavimentação foi inicialmente concedida, mas foi posteriormente suspensa pelo Juiz¹⁵⁷.

Na esteira dos protestos em relação à estrada, por entender que a promessa de construir uma “Estrada-Parque” que previa vários benefícios a população e ao turista não foi cumprida pelo DER, surge em 2012 a TV Maromba. Trata-se de outra TV incidental e amadora que procura divulgar protestos da parcela insatisfeita da população em relação à pavimentação da estrada tanto a RJ 163 que liga Penedo a Vila de Mauá, quanto à interna RJ 151 que liga Campo Alegre a Maromba. Uma das alegações refere-se à falta de EIA Rima para parte da estrada e que em lugar do asfalto a pavimentação poderia ser feita com ‘bloquetes’ (de cimento).

Asfaltada a estrada e melhorado o acesso, que sempre serviu como um filtro, evitando a vinda em massa de turistas, restará a Visconde de Mauá encontrar meios de controlar este afluxo maior. Conforme noticiou o Jornal Folha Fluminense¹⁵⁸, a MAUATUR, nesse quesito, saiu na frente, ao organizar um encontro e procurar experiências em outras localidades com problema semelhante. A MAUATUR é também autora de ofício ao Vice-Governador do Estado, propondo a criação de um pedágio na entrada de Visconde de Mauá, como forma de implantar o controle de acesso à microbacia¹⁵⁹. Essa e outras sugestões já haviam sido declaradas pela MAUATUR, durante a elaboração da Instrução Técnica da Estrada-Parque em 2008¹⁶⁰.

Tendo em vista a necessidade de discutir os impactos que a melhoria do acesso à microbacia irá causar, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) organizou um seminário de educação ambiental para, junto com a comunidade, analisar os impactos decorrentes do asfaltamento. O consenso local neste momento era o de que em algum ponto a comunidade deverá buscar medidas que limitem o acesso de visitantes, sob pena de passar a receber um número de turistas acima de sua capacidade de suporte.

O Seminário sobre os Impactos Socioambientais e Governança da Estrada-Parque¹⁶¹ ocorreu em Visconde de Mauá, nos dias 6 e 7 de julho de 2011, sob coordenação

¹⁵⁶ Vide doc. 20110831.

¹⁵⁷ Vide: http://amigosdemaua.net/estrada/juiz_desembarga_obra.htm

¹⁵⁸ Vide doc 20101210.

¹⁵⁹ Vide notícia veiculada no blog ‘A voz da montanha’: <http://amontanhajournal.blogspot.com/2011/04/estrada-parque.html>. Esses requisitos são amplamente analisados pelo Amigos de Mauá, em Requisitos da MAUATUR.

¹⁶⁰ Vide doc. 20080200.

¹⁶¹ Vide site: <http://educacaoambientalinea.blogspot.com/2011/07/seminario-debate-impactos.html>

do INEA, e contou com a presença de mais de 150 pessoas¹⁶². Nas apresentações dos Secretários do Governo Estadual, foi mencionada a existência de estudos prévios para o controle de fluxo turístico, como o pórtico na entrada e outras medidas que serão implantadas, para impedir que o potencial aumento de fluxo degrade as belezas naturais da região e altere os padrões de qualidade de vida. Além de membros do Governo Estadual, o evento contou com a presença de cinco Secretários do Município de Itatiaia, quatro de Resende e um de Bocaina de Minas.

A década fechou com o surgimento de mais duas organizações da sociedade civil: uma Associação de Moradores (ASSOMAR), que procura ocupar um vazio deixado pela AMARMAUÁ¹⁶³; e a Fundação Mantiqueira¹⁶⁴, que busca tornar-se uma instituição-referência para articular ações em prol da preservação da APA da Serra da Mantiqueira. A proposta central dessa Fundação foi olhar a Mantiqueira de forma integrada, onde Visconde de Mauá é uma parte importante, mas que não pode ser considerada isoladamente. Para a Fundação, a APASM é a unidade a ser cuidada, a partir da preocupação que deve existir em relação a todas as suas partes componentes, dentre as quais Visconde de Mauá.

No começo da década seguinte 2011/20, em 2/12/2012 outra Associação de Moradores, agora pelo lado de Minas Gerais. A AMAR-MINAS vem se somar as outras duas (AMA-MAUÁ e ASSOMAR, ambas pelo lado do Rio de Janeiro da microbacia) e completa o quadro das associações de moradores da microbacia em ambos os lados do Rio Preto. A associação foi fundada com o apoio da congênere ASSOMAR que identificava a necessidade de um fortalecimento associativo na microbacia e sentiu a carência de uma associação que representasse o lado mineiro da margem do Rio Preto, contudo um dos grandes fatores de motivação para os moradores do lado mineiro foi a iniciativa do Parque Nacional do Itatiaia de rever suas fronteiras em Visconde de Mauá. Desta revisão surgiram alguns conflitos com moradores em vários vales principalmente na Santa Clara (MG).

¹⁶² Dentre estas, o Subsecretário Executivo da Secretaria Estadual do Ambiente, Luis Firmino, e o Subsecretário de Projetos de Urbanismo Metropolitano da Secretaria Estadual de Obras, Vicente Loureiro.

¹⁶³ Apenas como associação de moradores, pois a sua atuação como paladino da defesa ambiental fora coberta pelas ONGs que surgiram depois de sua extinção, conforme mencionado acima.

¹⁶⁴ A Fundação Mantiqueira encontra-se ainda em fase de registro no cartório de Bocaina de Minas; entretanto, já tem tido atuação local – doc. 20100531.

Comentários Finais

Este capítulo teve como finalidade atender a um objetivo intermediário deste estudo:

- Apresentar e sistematizar a história das Organizações Sociais em Visconde de Mauá através de suas ações e projetos para a região.

Descrevemos o processo de colonização e a trajetória das organizações governamentais e não governamentais em Visconde de Mauá, e especialmente estas últimas, no período de 1980 a 2012. Esta narrativa incluiu descrever os projetos e as ações destas organizações dentro da estrutura de governança que foi se formando ao longo do período mencionado.

Neste período, o debate sobre a governança ambiental e foi se fortalecendo tanto nacionalmente quanto localmente. Observamos a criação de diversas organizações da sociedade civil e narramos os seus diversos projetos tanto educacionais como os de defesa do Rio Preto desde o movimento inicial do ‘SOS Rio Preto’, passando pelo projeto estruturado ‘SOS Rio Preto’ e culminando com sua versão atual ‘Jogue Limpo com o Rio Preto’. Na esteira de projetos mais articulados do novo milênio registramos a criação de várias organizações articuladoras que trazem para a microbacia a presença do Estado (ausente em grande parte da história local). Na década de 1980 vimos a AMARMAUÁ participando do Conselho de Preservação do Rio Preto instituído pelo Município de Resende e estabelecendo diálogo com a FEEMA¹⁶⁵, incluindo a campanha de educação ambiental sobre saneamento, a FEDAPAM lutando pela regularização da APASM e o 1º Encontro com as Prefeituras da Região de Visconde de Mauá (com o movimento SOS Rio Preto). Na década de 1990, o Balanço das Ações de Saneamento Básico e a publicação do Desenvolvimento x Preservação aproximam as autoridades ambientais e as organizações da sociedade. No início do novo milênio registramos ainda a ETRM com financiamento do MMA em seu projeto Mauá-Sustentável, a institucionalização do Conselho Gestor da Microbacia do Alto Rio Preto, por Decreto do Município de Resende. O surgimento do Conselho foi precedido de um acordo de parceria e três termos de cooperação técnicas entre ONGs locais (e internacionais) e o Estado, envolvendo os três municípios, os dois Estados e o ICMBio / IBAMA / APASM / PNI. Por fim, a MAUATUR (em 2011) assinou

¹⁶⁵ Em sua luta pelo controle da poluição do Rio Preto.

convênio com o SEBRAE-RJ para elaboração do Plano de Fortalecimento de Ações Associativas em Visconde de Mauá.

Como já mencionado, as organizações sociais, no início do novo milênio, procuraram mais estruturação e entrosamento, de modo a chegarem mais perto do Estado, de forma articulada. Não existe governança sem Estado (Peters, 2010), por esse motivo, os atores da estrutura de governança em Visconde de Mauá articulada, passaram a buscar a presença dos governantes em suas diversas manifestações locais. Como já mencionamos no começo da década (2000 / 2010), o Colégio Estadual Antônio Quirino, com a cooperação das ONGs locais, passou a integrar um programa (*Peer Leader*) bem sucedido de intercâmbio com escolas alemãs e sul-africanas. A ETRM obteve verba do FNMA e elaborou o projeto Mauá-Sustentável; e a Crescente Fértil com verbas de ONGs internacionais criou um Programa de Gestão Socioambiental para a Micro-bacia Hidrográfica do Alto Rio Preto que culminou com a criação do Conselho Gestor, que, a exemplo do outro Conselho do Projeto Mauá-Sustentável, leva a bordo as organizações da sociedade civil e os representantes dos Municípios, Estados e da União.

CAPÍTULO 2

MARCO LEGAL – AS REGRAS DA GOVERNANÇA, EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL

Este Capítulo se propõe a apresentar o Marco Legal Ambiental Brasileiro com enfoque nas Leis Federais e Locais específicas que tendem a interferir na Estrutura de Governança Ambiental em Visconde de Mauá. E com isso, satisfazer a mais um objetivo intermediário deste estudo:

- Apresentar e sistematizar a evolução institucional ocorrida no país nos últimos 30 anos com influência relevante sobre a estrutura de governança ambiental em Visconde de Mauá.

Além desta introdução este capítulo está dividido em 4 seções:

- 1) na **seção 2.1** a Política Nacional do Meio Ambiente e as demais regras estruturais da década de 1980 é discutida;
- 2) a **seção 2.2** comenta a nova Constituição Federal de 1988 no que se refere à questão ambiental;
- 3) a **seção 2.3** narra a governança ambiental globalizada e o impacto da RIO-ECO 92 que foi eficaz em introduzir os princípios ambientais adotados globalmente além de outras leis criadas no final do milênio; por fim
- 4) na **seção 2.4** debateremos o surgimento de um conjunto abrangente de leis ambientais de proteção e ordenamento institucional no novo milênio, constituindo-se no amadurecimento do processo de estruturação da governança ambiental no país e em Visconde de Mauá.

2.1 A Política Nacional do Meio Ambiente e regras ambientais da década de 1980

Logo no começo da década, em 1981, o Congresso aprova e o executivo sanciona a Lei nº 6.902. Esta lei teve por finalidade instituir e regular a criação de áreas protegidas

como Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental¹⁶⁶:

- a) as Estações Ecológicas são consideradas áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista;
- b) as Áreas de Proteção Ambiental podem ser criadas pelo Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, declarando determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais. A lei estabelece condicionantes para cada uma das modalidades de áreas protegidas.

Conforme a Lei nº 6.902, o Poder Executivo deverá estabelecer as normas para as Áreas de Proteção Ambiental dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade. Para fiscalizar e supervisionar as Áreas de Proteção Ambiental a lei indicou a SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente (substituída posteriormente pelo IBAMA e este pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) quando de sua criação), ou órgão equivalente no âmbito estadual, em conjunto ou isoladamente, ou mediante convênio com outras entidades. Essa lei possibilitou a criação da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira (APASM), de enorme importância para Visconde de Mauá.

Em agosto deste mesmo ano (1981); é editada a Lei nº 6.938 (Política Nacional de Meio Ambiente) que normatiza o setor de Meio Ambiente no país através da criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), definindo o SISNAMA como:

“órgão colegiado constituído pelos órgãos e entidades ambientais da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”.

Como órgão consultivo e deliberativo, a recém editada Política Nacional de Meio Ambiente cria o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. O CONAMA é

¹⁶⁶ De grande importância para a Microbacia do Alto Rio Preto por estar inteiramente dentro da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira instituída por decreto 4 anos depois.

composto por Plenário, Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM), Grupos Assessores, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho. O Conselho é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente (MMA) e sua Secretaria Executiva é exercida pelo Secretário-Executivo do MMA. O Conselho é um órgão colegiado representativo de cinco setores: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil.

No ano seguinte (Setembro de 1982), e com o objetivo de reforçar a defesa das áreas protegidas, cujas normas foram estabelecidas pela Lei nº 6.902, o Governo Federal, através do Decreto nº 87.586, ampliou a área do Parque Nacional do Itatiaia (PNI), criado pelo Decreto nº 1.713, de 14 de junho de 1937, de 11.943 para 30.000 hectares, aproximadamente. Ainda em 1982, o Parque Nacional do Itatiaia (PNI) apresentou seu Plano de Manejo, elaborado com base na metodologia do “Manual de Planejamento de Parques Nacionais”, que foi incorporado ao Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros, conforme Artigo 7º do Decreto nº 84.017/79 (vide Quadro 6).

QUADRO 6 – PLANO DE MANEJO DO PNI

O Plano de Manejo do PNI afirma que, com a implantação dos programas de manejo, estabelecendo o uso adequado para as áreas, será possível observar os fatores determinantes da capacidade de carga do parque. Essa capacidade de carga deverá ser observada em dois aspectos:

1. Capacidade recreacional – a quantidade de uso que pode ser mantida em um tempo específico, em área desenvolvida a certo nível, sem causar prejuízo nem ao ambiente nem a experiência dos visitantes; e
2. Capacidade biológica – o número de indivíduos de uma espécie que pode ser mantido em um dado *habitat*, sob certas condições, não interferindo no equilíbrio dinâmico do ecossistema.

Para a região de Visconde de Mauá, o Plano de Manejo menciona dois Programas:

1. Áreas de Desenvolvimento do Morro Cavado e Maromba; e
2. Áreas de Desenvolvimento da Fazenda das Cruzes;

O tema destes dois programas¹⁶⁷ é o controle de entrada e saída do Parque, com a criação de portões nas áreas definidas, cobrança e controle de ingressos, informação e orientação de visitantes, além de fiscalização.

Fonte: Plano Mauá-Sustentável da ETRM (2003)¹⁶⁸

¹⁶⁷ Estes programas não foram levados adiante pelo PARNA.

¹⁶⁸ Escola Técnica Rural Mantiqueira (ETRM) fundada em 1999, obteve aprovação de um projeto pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (Edital FNMA/PROBIO 03/2001), para elaborar o Plano de Desenvolvimento

Ainda em 1985, e já dentro do espírito da Lei nº 6.902 (acima) e da Política Nacional do Meio Ambiente criada em 1981, o Governo editou o Decreto nº 91.304 (3 de junho de 1985), que afetou a vida dos moradores da microbacia do Alto Rio Preto (Visconde de Mauá) de forma mais permanente, criando a Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira (APASM). No Quadro 7 apresentamos as principais características da APASM.

QUADRO 7 – ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA SERRA DA MANTIQUEIRA (APASM)

Os objetivos da criação da APASM foram proteger e preservar: i) parte de uma das maiores cadeias montanhosas do sudeste brasileiro; ii) a flora endêmica e andina; iii) os remanescentes dos bosques de araucária; iv) a continuidade da cobertura vegetal do espigão central e das manchas de vegetação primitiva; e v) a vida selvagem, principalmente as espécies ameaçadas de extinção.

A Área de Proteção Ambiental criada inclui-se nas áreas protegidas de uso sustentável, onde as atividades humanas são admissíveis dentro de limitações a serem impostas por seu zoneamento, através de determinação da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA (IBAMA a partir de 1989), e de outros órgãos públicos federais, estaduais e municipais, indicando-se, nesse zoneamento, as atividades a serem encorajadas ou incentivadas, bem como as que deverão ser limitadas, restringidas ou proibidas, de acordo a legislação aplicável.

A APASM tem área de cerca de 422.000 hectares, ocupando 27 municípios (alguns em parte), sendo 15 de Minas Gerais, 2 do Rio de Janeiro e 10 de São Paulo. A decretação da APA da Serra da Mantiqueira tem grande relevância para Visconde de Mauá, visto que toda a microbacia dessa região esta incluída dentro da APASM.

Com o decreto, ficam proibidas ou restringidas, dentro da área da APA:

1. A implantação de atividades industriais potencialmente poluidoras, capazes e afetar mananciais de água;
2. A realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais, principalmente da Zona de Vida Silvestre, onde a biota será protegida com mais rigor;
3. O exercício de atividades capazes de provocar acelerada erosão das terras ou acentuado assoreamento das coleções hídricas;
4. O exercício de atividades que ameacem extinguir as espécies raras da biota, principalmente os remanescentes dos bosques de araucária, as manchas de vegetação

primitiva e as nascentes de cursos d'água existentes na região; e

5. O uso de biocidas, quando indiscriminado ou em desacordo com as normas ou recomendações técnicas oficiais.

O decreto estabelece que a Zona de Vida Silvestre seja destinada, prioritariamente, à salvaguarda da biota nativa, para garantia da reprodução das espécies, proteção do *habitat* de espécies raras, endêmicas, em perigo ou ameaçadas de extinção. A Zona de Vida Silvestre mencionada compreenderá também as áreas mencionadas no Artigo 18, da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981 (as áreas de preservação permanente), as quais, quando forem de domínio privado, serão consideradas como de Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), e ficarão sujeitas às restrições de uso. Visando à proteção de espécies raras, na Zona de Vida Silvestre, não será permitida a construção de edificações, exceto as destinadas à realização de pesquisas e ao controle ambiental. Na Zona de Vida Silvestre não será permitida atividade degradante ou potencialmente causadora de degradação ambiental, inclusive o porte de armas de fogo e de artefatos ou instrumentos de destruição da biota, ressalvados os casos objeto de prévia autorização.

Para os efeitos do Artigo 18º, da Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981, consideram-se como de preservação permanente as nascentes ou "olhos d'água" e o seu entorno, num raio de 60 metros, exceto a faixa necessária para assegurar a utilização e o bom escoamento das águas. Com a edição da Lei nº 7803, de 18 de julho de 1989, a área de preservação permanente em torno de nascentes ou "olhos d'água" passou a ser de 50 metros, e essa medida ficou valendo também para toda a APASM.

Fonte: Decreto nº 91.304, Leis nº 6.938 e nº 7.803

Como podemos observar, com o amparo do arcabouço institucional da Política Nacional para o Meio Ambiente, em que princípios basilares foram fundados, e pela existência de dois estatutos principais de tutela ambiental, começou a configurar-se uma estrutura de governança em Visconde de Mauá. Em função da especificidade dos atores e da complexidade das regras, teve início, na década de 1980, a construção de uma estrutura própria e peculiar de Governança Ambiental para a microbacia. O primeiro dos estatutos mencionados foi criado há quase 50 anos: o Parque Nacional do Itatiaia de 1937 (PNI); o outro, mais recente, é a Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira (APASM), que inclui a microbacia no âmbito do Controle Ambiental Federal e estabelece regras restritivas para sua utilização.

Ainda nessa década (1980/1989), o Governo Federal, entendendo que o Código Florestal carecia de uma atualização, promoveu duas alterações (vide QUADRO 8) que procuravam ampliar as áreas de proteção permanente com o objetivo principal de reduzir a utilização para construção de casas por serem consideradas áreas de risco.

QUADRO 8 – ALTERAÇÕES AO CÓDIGO FLORESTAL NA DÉCADA DE 1980

Na década de 1980 duas Leis aprovadas pelo Congresso Nacional foram sancionadas no país:

– **a primeira**, em 1986, através da Lei nº 7.511, que alterou dispositivos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Por esse novo diploma, as medidas das Áreas de Preservação Permanente (APPs) foram ampliadas consideravelmente. Na lei em vigor desde 1965, a APP de beira de rio era de 5 metros para rios pequenos; de metade de sua largura para rios de 10 a 200 metros; e de 100 metros para rio com mais de 200 metros de largura. Com a nova lei, as APPs passaram ser assim delimitadas:

- a) 100 (cem) metros, 30 (trinta) metros, para os rios de menos de até 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tivessem de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) para os cursos d'água que medissem entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura; e
- d) 150 (cento e cinquenta) metros, para os cursos d'água que possuíssem entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura; e
- e) Igual à distância entre as margens, para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros;

– **a segunda alteração** ocorreu em 18 de julho de 1989, quando o governo sancionou a Lei nº 7.803, procurando corrigir algumas distorções e modificando novamente as medidas das APPs (já alteradas pela Lei 7.511 de 1986), ampliando-as, passando a vigorar conforme abaixo:

- a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja:
 - de 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura (aumentado em relação à Lei nº 7511);
 - de 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros (nova categoria);
- b) nas nascentes, ainda que intermitentes, e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura (definindo, portanto, a medida deste tipo de APP, o que a Lei nº 4.771 não fazia);
- c) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros, em projeções horizontais (definindo, portanto, a medida deste tipo de APP, o que Lei nº 4.771 não fazia);
- d) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

Obs.: No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por Lei Municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, a lei determina que se observe ‘o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites desta lei’. Ou seja, a Lei Municipal não se sobrepõe ao que determina a Lei Federal, exceto quando a Lei Municipal é mais restritiva. Este ponto não é claramente entendido pela maioria das pessoas, que acreditam que, em áreas urbanas, as restrições do Código Florestal não se aplicam.

O Artigo 16º do Código Florestal, que em sua versão original definia restrições para a exploração de florestas em domínio privado, foi acrescido, pela Lei nº 7.803, com a definição de áreas de reserva legal, conforme abaixo:

- a) Nas propriedades rurais compreendidas na alínea ‘a’ deste artigo, com área entre 20 (vinte) a 50 (cinquenta) hectares, computar-se-ão, para efeito de fixação do limite percentual, além da cobertura florestal de qualquer natureza, os maciços de porte arbóreo, sejam frutíferos, ornamentais ou industriais.

A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada, a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área.

Fonte: Leis nº 7511 e nº 7803

Como vimos acima, a década dos oitenta, que se iniciou com a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente, encerrou-se com o poder executivo exercendo de fato seu poder de zoneamento, definindo áreas vetadas à utilização para construções e exploração econômica, criando regras básicas de uso do solo, de modo a proteger tanto a fauna e a flora quanto aos próprios cidadãos, ao definir, demarcar e proibir a utilização de áreas de risco. A Lei nº 7.803, de 1989, pela nova redação dada ao Artigo 22º, passou a incluir os municípios na função de fiscalizar o cumprimento do Código Florestal, deixando a União com função supletiva¹⁶⁹.

A década de 1980, ainda não havia terminado e o Governo Federal, preocupado em dar mais efetividade à estrutura de governança ambiental do país, criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 1989, pela Lei nº 7.735. O IBAMA nasceu como uma Autarquia Federal de Regime Especial, dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de

¹⁶⁹ Este aspecto num primeiro momento não alterou a situação na microbacia, dada a incapacidade dos municípios locais em exercer sua função fiscalizatória em relação ao uso do solo e outros fatores de impacto ambiental

assessorá-la na formação e coordenação, bem como executar e fazer cumprir a Política Nacional do Meio Ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais. Para o IBAMA nascer, quatro órgãos que atuavam de forma desagregada no setor ambiental foram extintos: o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que mantinha a gestão das florestas; a Superintendência do desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), que mantinha a gestão do ordenamento pesqueiro; a Superintendência da Borracha (*Sudhevea*); e a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA (criada em 1973), responsável pelo trabalho político e de gestão.

2.2 Ameaças e oportunidades criadas pela nova Constituição Federal no âmbito da federação / governança e do meio ambiente

O ano de 1988; ficou marcado para todo o país, pela homologação da nova Constituição Federal (CF). Com seus duzentos e cinquenta artigos além de noventa e cinco disposições transitórias, a Carta Magna tem grande influência sobre os destinos de todas as pessoas que habitam este país, na medida em que institui normas de comportamento humano e de funcionamento das organizações civis e governamentais. A CF de 1988 atendeu aos anseios de muitos dos atores que já atuavam no cenário político e técnico-burocrático desde o início da década de 1980. Conforme Neves (2006, pág. 17): “Todas as inovações institucionais instituídas no início da década foram incorporadas ao texto constitucional”.

Com a nova CF, a preocupação ambiental, ausente nas Constituições anteriores, não somente passou a existir legalmente como foi inteiramente estruturado e teve definidas as competências (poder/dever) entre os entes federativos, incluindo-se as regras de, onde o Ministério Público ganhou destaque junto à sociedade civil, incluído como corresponsável, conforme entendimento de Neves et. al. (2012, pág. 15):

“A inclusão da sociedade como corresponsável pelo meio ambiente, em conjunto com o Poder Público, abre a via para arranjos institucionais que promovam processos participativos nas Políticas Públicas Ambientais nos quais tenham assento atores extra-estatais”.

A Constituição Federal de 1988, as Constituições Estaduais dela decorrentes e as subsequentes Leis Orgânicas Municipais têm cinco aspectos altamente relevantes ao nosso objeto de estudo (Desenvolvimento em Visconde de Mauá).

Um primeiro aspecto sobre o qual chamamos a atenção é o elevado grau de descentralização administrativa instituído pela CF, quando redesenha o arranjo federativo, colocando os municípios em condições de igualdade em relação aos demais entes, a saber, a União, os Estados e o Distrito Federal. Numa forte inflexão frente à Constituição de 1967, que limitava a autonomia dos municípios à decretação e arrecadação de tributos e organização de serviços públicos locais, com administração própria no que concerne ao peculiar interesse, a Carta de 1988 concedeu a eles maior autonomia administrativa, legislativa e política. Conquistaram também a competência para ‘legislar’ sobre assuntos de interesse local, além de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Além dessas atribuições, os municípios mantiveram a autonomia financeira de fixar alguns impostos¹⁷⁰.

Um segundo aspecto relevante para o nosso Estudo de Caso é a definição das competências federativas em matéria ambiental, estabelecida pela CF de 1988. Conforme Neves et. al. (op. cit. pág. 14): “Na ordem federativa brasileira, o sistema de distribuição de responsabilidades entre os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – distingue responsabilidades materiais e legislativas”. As responsabilidades materiais são exclusivas de alguns entes ou comuns a todos; as legislativas podem ser exclusivas, concorrentes ou complementares. As responsabilidades materiais dos municípios estão circunscritas àquelas denominadas como de ‘interesse local’, que incluem os serviços públicos, obras e outras atividades de utilidade pública. A expressão ‘interesse local’ define o campo de ação dos municípios, conforme o novo ordenamento jurídico ditado pela CF de 1988:

“Esta expressão delinea um amplo campo de ação que inclui todos os aspectos nos quais predomina o interesse municipal sobre o estadual e o federal. Estão abrangidos nesta categoria muitos serviços considerados básicos para a habitabilidade, tais como a educação fundamental e o transporte público. Parte deles é de competência exclusiva municipal, enquanto outros são objeto de competência comum com os Estados, o Distrito Federal e a União (NEVES, 2012, pág. 14)”.

¹⁷⁰ Conforme artigo Art. 156 da CB.

No que se refere à função de legislar, a Constituição de 1988 definiu como competência exclusiva da União, dentre outras, a edição de normas gerais, a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico, e a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Além destas, cabe privativamente à União emitir diretrizes e definir as bases da educação nacional. Cabe ainda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, preservar as florestas, a fauna e a flora e promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. A CF confirma que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, todavia, permite aos Estados competência suplementar para legislar sobre normas gerais. Contudo, inexistindo Lei Federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. A superveniência de Lei Federal sobre normas gerais suspende a eficácia da Lei Estadual, no que lhe for contrária.

De fato, a estrutura de governança decorrente do modelo federativo estabelecido na Constituição de 1988 estabelece competências comuns para a União, os Estados e municípios nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção ao patrimônio histórico, combate à pobreza e integração social de setores desfavorecidos e educação para o trânsito. Além disso, a Carta Magna atribuiu competências legislativas concorrentes aos Governos Federal e Estadual em temas como: proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais, conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico, educação, cultura, esporte e outros.

Um terceiro aspecto relevante da CF de 1988 foi a confirmação de princípios gerais do direito ambiental já observados internacionalmente:

1. Princípio do direito ao Meio Ambiente Equilibrado – conforme Machado (2011, págs. 61 e 62):

“o direito ao meio ambiente equilibrado, do ponto de vista ecológico, consubstancia-se na conservação das propriedades e das funções naturais

desse meio, de forma a permitir a ‘existência’, a evolução e o desenvolvimento dos seres vivos”.

Este princípio está claro na Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 225º, conforme Quadro 9, abaixo:

QUADRO 9 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 – ART. 225º

“**Art. 225º** - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de 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”.

Fonte: CF nº 88

2. **Princípio da informação** – A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 5º dos direitos fundamentais, Inciso XIV, afirma que: ‘é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, “quando necessário ao exercício profissional”, e, no Artigo 225º, § 1º – “Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: (Inciso IV) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”. Esse princípio é confirmado nas Constituições dos Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais;

3. **Princípio da participação** – O primeiro artigo da CF contempla a participação social, ao enunciar em seu parágrafo único que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição” (grifo nosso).

No seu Artigo 14º, a CF confirma que: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da Lei mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.”

No Art. 61º, § 2º, abre-se a possibilidade de que as Leis sejam também elaboradas por iniciativa popular:

“A iniciativa das Leis Complementares e Ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo

Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

Em outra menção importante, a Constituição, no Artigo 29º, determina que o Município reger-se-á por Lei Orgânica, e define os preceitos que devem permear esse diploma; dentre estes, aponta a cooperação das associações representativas no planejamento municipal¹⁷¹.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro consagra a iniciativa popular no processo legislativo, garantindo, no Artigo 119º:

“A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de Projeto de Lei devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, dois décimos por cento do eleitorado do Estado, distribuídos em pelo menos dez por cento dos Municípios, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles”.

A Lei Orgânica do Município de Resende, por exemplo, confirma esse direito no Artigo 41º, Inciso X – normalização da iniciativa popular de Projeto de lei de interesse específico do Município, da cidade, de vilas ou de bairros, através de manifestações de, pelo menos 5% (cinco por cento) do eleitorado. Mesmo percentual consta nas leis orgânicas de Itatiaia e de Bocaina de Minas¹⁷².

4. Princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público – o Artigo 225º da CF incumbe o poder público de garantir um meio ambiente equilibrado. Com a nova configuração do Estado depois da CF de 1988, três linhas passaram a nortear a função do poder público em matéria ambiental: eficiência, democracia e prestação de contas. Ainda conforme a CF de 1988 e a Lei Complementar nº 75/93, o Ministério Público tem, dentre outras, as seguintes atribuições:

¹⁷¹ Posteriormente a Lei nº 10.257 de 2001 – Estatuto das cidades – consagra a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

¹⁷² No caso de Bocaina de Minas cuja população é de cerca de 5 mil habitantes e o eleitorado menor ainda com cerca de 3 mil eleitores este dispositivo permite que com cerca de 150 assinaturas, leis sejam apresentadas para aprovação da Câmara de Vereadores do município.

- a) Defesa da ordem jurídica, ou seja, o Ministério Público deve zelar pela observância e pelo cumprimento da lei como atividade interveniente; e
- b) Defesa do patrimônio nacional, do patrimônio público e social, do patrimônio cultural, do meio ambiente, dos direitos e interesses da coletividade, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso.

5. Reforço aos princípios da precaução e da prevenção – a CF de 1988, no Artigo 225º, § 1º, determina como função do poder público: no Inciso I – “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; no Inciso IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; e no Inciso 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”.

O quarto aspecto relevante da nova CF constitui uma grande oportunidade de financiamento para o exercício das atribuições ambientais dos municípios. Trata-se da reordenação tributária, com a definição dos impostos e taxas a serem cobrados pelos entes federados, em seus três níveis, e dos critérios de distribuição desses tributos entre aqueles entes. O ICMS, segundo a Constituição, é cobrado pelos Estados e Distrito Federal; contudo, o Artigo 158º determina que pertençam aos municípios: Inciso IV – vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Em seu Parágrafo Único, define que: as parcelas de receita pertencentes aos municípios, mencionadas no Inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

- 1. três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
- 2. até um quarto, de acordo com o que dispuser Lei estadual ou, no caso dos Territórios, Lei Federal.

O dispositivo constitucional acima foi regulamentado pela Lei Complementar nº 063, de 11 de janeiro de 1990, que estipulou critérios e prazos para os créditos das parcelas pertencentes aos Municípios do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferência por estes recebidas, conforme os Incisos III e IV do Art. 158º e Inciso II e § 3º do Art. 159º, da Constituição Federal. Essa Lei Complementar e o dispositivo constitucional abriram caminho para a criação do ICMS verde ou ecológico¹⁷³, implementado pelos Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais¹⁷⁴.

O quinto e último aspecto relevante da CF 88 foi que pela redação original do Parágrafo 4º do Artigo 18º o desmembramento de Municípios ficasse sujeita a Leis Estaduais a partir de requisitos previstos em Lei Complementar Estadual¹⁷⁵. Por este dispositivo constitucional seguiu-se um processo de intensa criação de Municípios no país, a maioria dos quais de pequeno porte, alicerçados em Leis Estaduais específicas, promulgadas pela maioria, senão todas, as Assembleias Legislativas Estaduais. Por esta dinâmica, em 1989, surgiu o Município de Itatiaia, desmembrado de Resende. O novo Município incluiu as regiões de Maringá e Maromba (além das vilas do Pavão e Cruzes). Até 1989, as vilas formadoras de Visconde de Mauá se situavam em dois Estados (MG e RJ) e dois Municípios (Resende e Bocaina de Minas), mas agora são três, com a inclusão de Itatiaia. Essa nova configuração geopolítica aumentou consideravelmente os problemas de diligenciamento das Políticas Públicas¹⁷⁶, com desvantagem para os habitantes da microbacia, reforçando a necessidade de um maior envolvimento político dos moradores, através de associações representativas.

2.3 A governança ambiental globalizada, o impacto da RIO-ECO 92

Outro evento de grande interesse, com repercussões importantíssimas para Visconde de Mauá, foi a realização da Conferência RIO-ECO 92, realizada entre 3 e 14 de

¹⁷³ Parcela do ICMS distribuído pelos Estados aos Municípios condicionados a determinados resultados em termos de atendimento aos princípios ambientais como saneamento básico, criação de áreas protegidas e etc.

¹⁷⁴ Em 2009 o Município de Itatiaia arrecadou R\$ 69.583,90 e o de Resende R\$ 116.577,30 referente à parcela do ICMS ecológico

¹⁷⁵ A Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, modificou o dispositivo supracitado, contendo o processo de criação de novos municípios.

¹⁷⁶ Conforme noticiado pela Lira em sua edição de julho de 1989, vide doc. 19890719.

junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, que logrou consagrar conceito de desenvolvimento sustentável, além da ideia de que os países desenvolvidos eram os grandes responsáveis pelos danos ao meio ambiente. Naquele instante, foi possível, graças a um momento internacional favorável, tanto econômica quanto politicamente, fazer com que os países desenvolvidos aceitassem o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Foi possível convencê-los da necessidade de apoio financeiro e tecnológico, para que os países em desenvolvimento e também os mais pobres, pudessem avançar em direção a um desenvolvimento sustentável¹⁷⁷.

A RIO-ECO92 marca, portanto, uma tendência de mudança de perspectiva para a governança ambiental mundial em torno dos compromissos de conservação, da biodiversidade e dos recursos genéticos. Previsto no Relatório “Nosso Futuro Comum”, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) foi a primeira grande reunião internacional realizada após o fim da Guerra Fria. Os compromissos específicos adotados pela RIO-ECO92 incluem três convenções e uma Declaração sobre Florestas. A Conferência também aprovou documentos com objetivos mais abrangentes e de natureza mais política: a Declaração do Rio e a Agenda 21. Ambos endossam o conceito fundamental de desenvolvimento sustentável, que combina o progresso econômico e material com a sustentabilidade desse mesmo progresso.

A RIO-ECO 92 deixou como herança alguns dos Princípios Gerais do Direito Ambiental adotados pelo país atualmente¹⁷⁸.

Os resultados da RIO-ECO 92 ainda ecoaram na Política Federal nos anos seguintes (como veremos adiante) e nas ações locais, principalmente em Visconde de Mauá, enquanto o tema se referia ao meio ambiente. A década a partir daí testemunhou no mundo todo, e, como não poderia deixar de ser, em Visconde de Mauá, um esforço das ONGs, que, impulsionadas pela Agenda 21, passaram a direcionar os esforços conservacionistas, organizando eventos coletivos e projetos de educação ambiental.

Em 1997, o governo sancionou a Lei nº 9.433 (Política Nacional de Recursos Hídricos ou Lei das Águas), que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH)¹⁷⁹,

¹⁷⁷ Esse conceito viria a ter influência na formulação de políticas públicas para a microbacia, que se acentuou nos últimos anos, com vários investimentos feitos pelo Estado para melhorar a qualidade de vida dos moradores.

¹⁷⁸ No Anexo C são listados esses princípios.

¹⁷⁹ A Agência Nacional de Águas (ANA) foi criada em 2000 para implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, pela Lei nº 9.984.

regulamentando o Inciso XIX do Art. 21º da Constituição Federal. A Lei das Águas, ao instituir os Comitês de Bacia, criou um ator com capacidade de gestão das Políticas de Recursos Hídricos no âmbito de cada Bacia Hidrográfica. As funções dos Comitês de Bacia, conforme define a lei, vão desde o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e a articulação da atuação das entidades intervenientes, ao estabelecimento de mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e à sugestão dos valores a serem cobrados.

A composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica apesar de não acompanhar tendência internacional, que estabelece uma estrutura de governança tripartite – Estado, usuários e ONGS – com atuação comprovada na Bacia, restringe o número de representantes governamentais, limitando-o à metade do total de membros, forçando a composição paritária dos comitês, em perfeita sintonia com princípios ambientais e os dispositivos aprovados na conferência RIO-ECO 92, principalmente a Agenda 21. Como braço executivo dos Comitês de Bacia, a lei criou as Agências de Águas, que devem exercer a função de secretarias executivas dos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica. As Agências de Águas terão a mesma área de atuação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica, e sua criação deverá ser autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica.

A Lei das Águas abre, certamente, novas possibilidades de organização da estrutura de governança ambiental para Visconde de Mauá, visto que esta se encontra em uma microbacia hidrográfica e poderia se valer dessa estrutura para organizar os esforços de conservação local¹⁸⁰.

Em 1998, o Prefeito Municipal de Resende, temendo o crescimento demográfico do distrito de Visconde de Mauá (seu 4º Distrito, conforme Lei Orgânica), criou pelo Decreto nº. 236, o Conselho Especial do Plano Diretor de Ecodesenvolvimento da APA da Mantiqueira – Perímetro de Resende. Esse Conselho, de caráter deliberativo, destinava-se a acompanhar o desenvolvimento das atividades concernentes à elaboração de um projeto de implantação do citado Plano Diretor. Esse projeto foi elaborado de acordo com o Planejamento das Atividades de Projeto – PAP, aprovado pelo Fundo Estadual de Controle Ambiental (FECAM) da Secretaria de Estado do Meio Ambiente. O Conselho, conforme o

¹⁸⁰ Contudo inexistem movimentos locais interessados em constituir um comitê de bacia local, nem mesmo como subcomitê da bacia do Rio Paraíba do Sul do qual o Rio Preto é afluente através do Rio Paraibuna.

Decreto; tinha como função precípua e exclusiva a elaboração do Plano até a sua competente aprovação.

O Município de Itatiaia, que foi fundado em 1º de junho de 1989, após seu desmembramento do Município de Resende, teve, durante a década de 1990, atuação discreta em relação a Visconde de Mauá. À distância e a falta de iniciativa política marcaram sua presença local. De prático, registrou-se o exercício do dever de regular o uso do solo, com a elaboração (participativa¹⁸¹) do Plano Diretor, em 1998.

O Plano Diretor do Município de Itatiaia foi aprovado e publicado na forma da Lei Complementar nº 002, de 1998 (e modificado conforme Lei Complementar nº 010, de 2007). Juntamente ao Plano Diretor Municipal, foi publicada também a Lei nº 004 (1998), modificada pela Lei nº 014, de 2007, referente ao uso e à ocupação do solo para as vilas de Maringá, Maromba, Vale do Pavão e Vale das Cruzes. No Anexo D apresentamos um resumo das principais características do Plano Diretor Municipal de Itatiaia.

Em 29 de janeiro de 1999, o Governo Federal, em mais uma tentativa de organizar o uso do solo urbano, a partir de um diagnóstico nacional que evidenciava a inadequação das Leis Municipais para a produção habitacional de interesse social, sancionou a Lei nº 9.785, que altera a Política Nacional de Habitação¹⁸², implementada originalmente pela Lei nº 6.766.

A lei foi adotada com dois objetivos: o primeiro foi permitir ao Poder Público a realização e a legalização de parcelamentos do solo urbano, com fins habitacionais, em área pendente de procedimento judicial expropriatório; o segundo objetivo da lei foi dar maior autonomia aos municípios no trato das questões pertinentes ao parcelamento do solo urbano.

Para o nosso Estudo de Caso, o segundo objetivo é o mais importante para este estudo e merece uma análise mais detida. As Leis nº 6.766 e nº 9.875 são aparentemente desconhecidas de grande parte da população e colocam em questão a legalidade de boa parte dos lotes existentes nas vilas em Visconde de Mauá e vendidos após 1979, e da transformação das vilas em área urbana, pois, conforme alertado pelo Projeto Mauá-Sustentável da ETRM (2003), muitos foram vendidos sem registro de parcelamento e através de documentos do tipo promessa de compra e venda sem registro no Cartório de Registro Geral de Imóveis competente.

¹⁸¹ Conforme noticiado na Folha da Serra, doc. 19980900.

¹⁸² Conforme definido na Constituição Federal de 1988 com a superveniência de Lei Federal sobre normas gerais a eficácia das Leis Federais e Municipais em termos ambientais fica suspensa.

Com a Constituição Federal e a Política Nacional do Meio Ambiente em vigor, além da internalização das recomendações da Rio ECO 92, a estrutura de governança ambiental do país ainda carecia de um instrumento coercitivo eficaz, para fazer valerem as leis que protegiam o meio ambiente. Era de conhecimento geral que, apesar da existência de leis restritivas, a Política Nacional de Meio Ambiente não dispunha de instrumentos punitivos legalizados, contra os abusos ambientais praticados no país. Por esse motivo, em Fevereiro de 1998, após anos de reiteradas ocorrências de embargos legais à imposição de penas para os crimes ambientais, sob a alegação de que essas penas somente poderiam ser impostas aos infratores se fossem previstas em lei, o país conseguiu ver aprovada no Congresso Nacional a Lei nº 9.605¹⁸³ (Lei dos Crimes Ambientais). Por esse diploma, podem-se desconsiderar as pessoas jurídicas e punir a cadeia do dano desde sua origem no plano das decisões pelos diretores, administradores ou aqueles que, mesmo no exercício de sua função profissional, produzam danos ao meio ambiente.

Com essa Lei em vigor, os setores conservacionistas adquiriram um importante instrumento de *enforcement* para suas ações de combate ao desmatamento, invasões de áreas de preservação permanente e poluição irresponsável. Essa nova arma soma-se ao estabelecimento de princípios ambientais de prevenção, precaução, poluidor-pagador, pois passou a haver punição para diversos crimes, que antes não eram atingidos pela inexistência de lei que os tipificasse e punisse.

Em 1999 – um ano depois, portanto, da Lei de Crimes Ambientais – o país editou sua Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795). Segundo a lei, entende-se por educação ambiental:

“os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade”.

A educação ambiental, de acordo com a Política Federal, é parte essencial da educação nacional; desta forma, deve estar presente em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal.

A Lei Federal de Educação Ambiental inovou, ao fixar seus objetivos fundamentais a partir de uma compreensão integrada:

¹⁸³ Esta Lei modificou alterou radicalmente e para melhor as chances para o efetivo “*enforcement*” das Leis Ambientais não somente em Visconde de Mauá, mas em todo o país, pelo fim da sensação de impunidade.

- a) do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações;
- b) da garantia de democratização das informações ambientais; e
- c) do estímulo e do fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social.

A Política Nacional de Educação Ambiental envolve, em sua esfera de ação, além dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, as instituições educacionais públicas e privadas dos sistemas de ensino, os órgãos públicos da União, dos Estados¹⁸⁴, do Distrito Federal e dos Municípios e organizações não governamentais com atuação em educação ambiental.

Agora com uma Política Nacional de Educação Ambiental, as ONGs passam a ter um importante aliado em sua filosofia de trabalho, que vê na educação ambiental a fórmula para que seja criado um ambiente propício ao desenvolvimento socioeconômico que não esqueça a sustentabilidade ambiental.

2.4 O novo milênio – a consolidação dos princípios ambientais no País

O novo milênio começa com uma série de metas estabelecidas pelo Projeto do Milênio das Nações Unidas, a serem cumpridas pelos países que fazem parte da ONU, onde se inclui o Brasil^{185e186}.

A década de 2000 avançou consideravelmente no quesito relativo às áreas protegidas. Logo em seu início, em 18 de julho de 2000, foi promulgada a Lei nº 9.985¹⁸⁷, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), de modo a estruturar suas áreas protegidas, que, a partir de agora, passam a chamar-se de Unidades de

¹⁸⁴ O Colégio Estadual Antônio Quirino, na Vila de Mauá, pertencente a Rede Estadual de Ensino foi também envolvido pelas alterações programáticas da nova lei.

¹⁸⁵ São oito as metas: 1- Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2 - Atingir o ensino básico universal; 3 - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 - Reduzir a mortalidade na infância; 5 - Melhorar a saúde materna; 6 - Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7 - Garantir a sustentabilidade ambiental; 8 - Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento.

¹⁸⁶ Das metas acima mencionadas, a de maior impacto para nosso Estudo de Caso é a de número sete, que se propõe a garantir a sustentabilidade ambiental, através do aumento das áreas protegidas, da melhoria das condições de habitação dos mais pobres e do acesso à água potável para todos.

¹⁸⁷ Para Visconde de Mauá a Lei nº 9.985 é extremamente relevante na medida em que a microbacia encontra-se dentro de uma APA, na zona de amortecimento de um Parque Nacional, dentro de uma reserva da Biosfera e compreendida no mosaico da Serra da Mantiqueira.

Conservação. A lei que ficou conhecida como Lei do SNUC, consolida e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação.

O SNUC é gerido pelo CONAMA, como órgão consultivo e deliberativo; pelo Ministério do Meio Ambiente, como órgão central; pelo Instituto Chico Mendes (ICMBio)¹⁸⁸ e IBAMA, em caráter supletivo; e pelos Órgãos Estaduais e Municipais, como executores. As Unidades de Conservação (UCs) integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

- 1) Unidades de Proteção Integral; e
- 2) Unidades de Uso Sustentável.

As Unidades de Proteção Integral têm como objetivo principal a preservação da natureza, admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

No Anexo E são apresentadas as categorias, os objetivos, a situação fundiária e outras características de cada uma das modalidades de UCs. Conforme a Lei do SNUC, as Unidades de Conservação são criadas por ato do Poder Público, que deve ser precedido de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a Unidade.

As Unidades de Conservação devem ainda possuir uma zona de amortecimento, e, sempre que conveniente; corredores ecológicos (com exceção das Áreas de Proteção Ambiental e das Reservas Particulares do Patrimônio Natural). Normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma Unidade de Conservação devem ser estabelecidas pelo órgão responsável pela administração da Unidade. Ainda conforme a lei, no ato de criação das UCs, ou posteriormente, devem ser definidos os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos. No caso de existir um conjunto de Unidades de Conservação, de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas a outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

¹⁸⁸ Em 2000, o órgão central era o IBAMA, que foi substituído pelo ICMBio, depois de sua criação, em 2007, pela Lei nº 11.517.

A lei assegura, ainda, a ampla participação da população residente na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico. O Plano de Manejo deve ser elaborado no prazo de cinco anos, a partir da criação da UC.

Esta norma é relevante para Visconde de Mauá, visto que a APASM, após 25 anos de existência, apesar dos esforços dos ambientalistas locais, como a FEDAPAM, criada com esta preocupação, ainda não elaborou seu Plano de Manejo. Essa insuficiência foi apontada pelo Ministério Público de Guaratinguetá, em Ação Civil Pública¹⁸⁹. Como resultado dessa ACP, o juiz, em 20 de abril de 2010, determinou que, no prazo de 18 meses¹⁹⁰, a contar da entrega do cronograma, o ICMBio apresente o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira¹⁹¹. Esse prazo se encerra ao final de 2012, o projeto de elaboração do Plano de Manejo da APASM encontra-se em sua fase 2¹⁹² e o prazo deverá expirar-se sem que a ACP do MP alcance seus objetivos.

Ainda, conforme a Lei do SNUC, no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral, através de uma compensação¹⁹³, com recursos no mínimo equivalentes a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento. O percentual a ser praticado deverá ser fixado pelo órgão ambiental licenciador, conforme o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. Quando este afetar Unidade de Conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertença ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação indicada acima.

Também prevista na Lei do SNUC, a Reserva da Biosfera constitui um modelo de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o

¹⁸⁹ Conforme noticiado pelo Portal Ecodebate, doc. 20100513.

¹⁹⁰ Vide doc. 20110714: conforme declaração do chefe da APA, o Plano de Manejo deverá ser apresentado dentro do prazo.

¹⁹¹ Vide decisão do juiz, doc. 20100420.

¹⁹² Conforme entrevista com o Chefe da APASM em 5/12/12, vide doc. 20121205^a.

¹⁹³ Esta lei foi aplicada na construção da estrada-parque de Visconde de Mauá em relação ao PNI.

monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.

A Reserva da Biosfera é gerida por um Conselho Deliberativo, formado por representantes de instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente. Ela é reconhecida pelo Programa Intergovernamental "O Homem e a Biosfera - MAB", estabelecido pela UNESCO¹⁹⁴, que, a partir de março de 1991, aprovou a Fase I da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – RBMA, abrangendo duas áreas:

1. Uma, que inclui as regiões do Vale do Ribeira (sul de SP) e da Serra da Graciosa (litoral de Paraná); e
2. O Parque Nacional da Floresta da Tijuca, o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, o Parque Nacional da Serra dos Órgãos e a Reserva Biológica do Tinguá (no RJ). Em 10 de novembro de 1992, a UNESCO aprovou a Fase II da RBMA, que inclui as demais regiões dos Estados de SP e RJ, situadas nas Serras do Mar e da Mantiqueira, e os litorais dos Estados do ES, do RJ e de SP, tangenciando o Estado de MG¹⁹⁵.

Ainda de acordo com a Lei do SNUC, a instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infraestrutura urbana em geral, em Unidades de Conservação ou em sua zona de amortecimento (no caso de UCs de proteção integral) devem ser precedidas de estudo de impacto ambiental e dependem de prévia aprovação do órgão responsável por sua administração. No caso de Visconde de Mauá, que se encontra na Zona de Amortecimento do Parque Nacional do Itatiaia, este deve ser o órgão responsável mencionado acima para aprovação de tais projetos.

A Lei do SNUC determina também que a área de uma Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral é considerada zona rural, para os efeitos legais. As zonas de amortecimento das Unidades de Conservação de Proteção Integral, uma vez definidas formalmente, não podem ser transformadas em zonas urbanas. Esse aspecto da lei afetará especialmente Visconde de Mauá, nas áreas ainda não consideradas urbanas em Itatiaia e Resende, assim como em toda a parte de Bocaina de Minas situada na microbacia do Alto

¹⁹⁴ UNESCO – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* – Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas.

¹⁹⁵ Conforme entrevista com Chefe da APA a Reserva da Biosfera Fase II, aguarda (em 2012) a consolidação de três mosaicos que participam de sua conformação: Mantiqueira, Bocaina e Órgãos. Vide doc. 20121205^a.

Rio Preto, desde que esta seja incluída no Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia¹⁹⁶, em sua Zona de Amortecimento.

A Resolução nº 13/90 do CONAMA determinava que as zonas de amortecimento das UCs de proteção integral passavam a ser de 10 km no entorno da UC. Posteriormente outra resolução do CONAMA nº 428/2010 reafirmou que o licenciamento de qualquer empreendimento de significativo impacto ambiental que possam afetar a UC ou sua Zona de Amortecimento assim considerada pelo órgão licenciador, com base em EIA/RIMA só poderá ser concedido após autorização do órgão gestor da UC. Afirma ainda a última Resolução que no caso de UCs que não tenham Zona de Amortecimento prevista em seu Plano de Manejo que o licenciamento de qualquer atividade com impacto ambiental a menos de 3 km de uma UC também deverá ser aprovado pelo órgão gestor da UC (exceção as APAs e RPPNs).

Geograficamente, a microbacia hidrográfica do Alto Rio Preto está situada no entorno de uma unidade de proteção integral – o Parque Nacional do Itatiaia (PNI)¹⁹⁷, contido inteiramente na APA da Serra da Mantiqueira, unidade de uso sustentável e dentro de uma Reserva da Biosfera. Essa condição de múltipla tutela federal ambiental oferece importante suporte para as ações conservacionistas da estrutura de Governança Ambiental em Visconde de Mauá. Destaca-se o PNI por ser uma Unidade de Conservação de uso integral consolidada, que completa (em 2012), 75 anos de existência, tendo Plano de Manejo desde 1982, e sempre considerou Visconde de Mauá como integrante de sua Zona de Amortecimento, mantendo um guarda florestal residente desde 1977¹⁹⁸.

Em 2001, a Câmara de Vereadores de Resende aprovou e o Prefeito¹⁹⁹ sancionou duas Leis: a de nº 2.326 – Plano Diretor de Ecodesenvolvimento da Área de Proteção Ambiental da Mantiqueira – e a de nº 2.327 – Lei das Edificações na Região da Área de Proteção Ambiental da Mantiqueira, na Vila de Visconde de Mauá e no Lote 10, na Vila da Pedra Selada e na Vila da Fumaça. No Anexo F apresentamos um resumo do Plano Diretor e da Lei de Edificações. Esse Plano, aprovado pela Câmara de Vereadores, regulamenta as funções do Conselho Especial do Plano Diretor de Ecodesenvolvimento de APA da Mantiqueira no Perímetro de Resende, instituído pelo Decreto nº 236 de 1998 da Prefeitura de Resende (Vide Seção 1.1.4 acima). Essa particularidade não somente mantém a

¹⁹⁶ Conforme será comentado mais adiante, o Plano de Manejo do PNI está sendo refeito.

¹⁹⁷ Situação a ser confirmada pela revisão de seu Plano de Manejo.

¹⁹⁸ Conforme entrevista com Paulo Isidoro (Guarda Florestal), doc. 20110407.

¹⁹⁹ Resultante do trabalho do Conselho de Ecodesenvolvimento, criado pelo Decreto nº 236/98 da Prefeitura de Resende, conforme acima.

existência de um Conselho Gestor, como também amplia a gama de responsabilidades dessa instância de governança em Resende, agora com poderes para interferir na utilização do solo urbano na Vila de Mauá e no Lote 10.

Para regulamentar a Lei do SNUC, o Governo Federal emitiu o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, definindo as formas de: criação das Unidades de Conservação; limites geográficos das UCs; mosaicos de UCs; plano de manejo; conselhos; gestão compartilhada com OSCIPs; autorização para explorar bens e serviços; compensação por significativo impacto ambiental; reassentamento das populações tradicionais; e reservas da biosfera.

Em cumprimento ao disposto na Lei nº 9.985 – SNUC, e dando mais um passo no sentido de consolidar e dar poder de articulação aos órgãos ambientais atuantes na Serra da Mantiqueira, o Ministério do Meio Ambiente editou, em 11 de dezembro de 2001, a Portaria nº 351, que instituiu o Mosaico Mantiqueira (vide Anexo G). Esse instituto, que inclui a microbacia do Alto Rio Preto em sua área de ação, reforça o seu estatuto de proteção ambiental, visto que a gestão do conjunto de UCs sob a qual Visconde de Mauá se encontra geograficamente deverá ser feita de forma integrada e participativa.

Conforme a Lei do SNUC e sua regulamentação pelo Decreto nº 4.340: “as unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos”. A citada Lei define corredores ecológicos como:

“Porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a re-colonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais”. (LEI Nº 9985 (SNUC) – ART. 2, XIX)

“Determina ainda que os corredores ecológicos, reconhecidos em ato do Ministério do Meio Ambiente, integrem os Mosaicos, para fins de sua gestão. Na ausência de Mosaico, o corredor ecológico que interliga Unidades de Conservação terá o mesmo tratamento da sua zona de amortecimento”. (DECRETO Nº 4.340, ART. 11, PARÁGRAFO ÚNICO)

De grande importância para a microbacia do Alto Rio Preto, o Corredor Ecológico da Mantiqueira faz parte de outro corredor ecológico, denominado pelo Ministério do Meio Ambiente como Corredor Ecológico da Serra do Mar, que abrange trechos de Mata

Atlântica dos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. O Corredor Ecológico da Mantiqueira estende-se por 41 municípios do Sul de Minas Gerais. Nessa região está localizada uma importante rede de áreas protegidas: Parque Nacional de Itatiaia, Parque Estadual do Papagaio, APA Serra da Mantiqueira, APA Fernão Dias, Floresta Nacional de Passa Quatro e várias reservas privadas (RPPNs). O Anexo G apresenta o mapa do Mosaico onde estão representadas todas as UCs compreendidas.

Em 2001, o país em busca de princípios para o desenvolvimento sustentável de suas cidades, aprovou a Lei nº 10.257 – Estatuto das Cidades, que regula o uso da propriedade urbana em função do bem estar dos cidadãos, da segurança e do equilíbrio ambiental. Para essa lei, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, visando à sua sustentabilidade, ao direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana e à gestão democrática das cidades, por meio da participação da população na formulação. A lei inclui a sociedade civil como partícipe na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, além da ordenação e controle do uso do solo. O Estatuto das Cidades propõe também: a integração e complementaridade entre atividades urbanas e rurais; a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente natural; e audiências dos Poderes Públicos Municipais para a população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural, através da simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias.

Os instrumentos previstos nessa lei que demandem dispêndio de recursos por parte do Poder Público Municipal devem ser objeto de controle social, sendo garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. A lei cria alguns instrumentos antes inexistentes, como usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção e estudo de impacto de vizinhança.

Com o objetivo de rever alguns artigos do Código Florestal, principalmente os relativos às APPs e Reserva Legal, o Governo Federal, em 2001, adotou a Medida Provisória (MP) n.º 2.166-67²⁰⁰, que, na realidade, constituiu a última versão da MP n.º 1511, de 1996. Esta tinha por objetivo redefinir a composição da Reserva Legal nas diferentes regiões do país. Na última versão, além de sua preocupação original na definição e delimitação de uso de áreas de preservação permanente e reserva legal, estabelecem-se

²⁰⁰ Esta versão (MP n.º 2166-67) foi editada em 24 de agosto de 2001.

condições para a utilização de APPs, incluindo-se a possibilidade de sua compensação em outro local, ‘preferencialmente’ na mesma microbacia. A MP nº 2166-67 tem especial significado para Visconde de Mauá no que se refere ao desenvolvimento sustentável da microbacia, pois, por estar situada basicamente em zona rural, o incentivo ao pequeno produtor local torna-se necessário, para que a economia tenha crescimento endógeno, possibilitando a produção própria de produtos agrofloretais, dentro da vocação da terra localizada na microbacia, em associação ao turismo de natureza, como consumidor destes produtos. Dessa forma, a MP diferencia as pequenas propriedades das demais, definindo-as, bem como às posses rurais familiares, como:

“aquelas exploradas mediante o trabalho pessoal dos proprietários ou posseiros e de suas famílias, admitida a ajuda eventual de terceiros, e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo em oitenta por cento, de atividade agroflorestral ou do extrativismo, e cuja área não supere trinta hectares (no caso de terras em uma região como Visconde de Mauá) ²⁰¹”.

Com a MP nº 2166-67, os conceitos de utilidade pública e interesse social, ali textualmente definido, podem ser convocados para justificar a supressão de vegetação em APPs, desde que caracterizados e motivados em procedimentos administrativos próprios e sujeitos à autorização do Órgão Ambiental Estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do Órgão Federal ou Municipal de Meio Ambiente. Caso a propriedade se situe em área urbana, dependerá de autorização do Órgão Ambiental Municipal²⁰², além de anuência prévia do Órgão Ambiental Estadual, fundamentada em parecer técnico. Nesses casos, o órgão ambiental competente indicará previamente a emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente e as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor. A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, somente poderão ser autorizados em caso de utilidade pública. A MP permite o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção, em longo prazo, da vegetação nativa.

De acordo com essa MP, as propriedades em áreas rurais em Visconde de Mauá estariam sujeitas à composição de reserva legal de 20% do total da propriedade. No caso

²⁰¹ A MP classifica a pequena propriedade de forma diferenciada, dependendo da região do país onde se localiza a propriedade.

²⁰² Desde que o Município possua Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo e plano diretor.

das pequenas propriedades, podem ser computados como reserva legal os plantios de árvores frutíferas ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas.

Nas áreas passíveis de uso alternativo do solo, a supressão da vegetação que abrigue espécie ameaçada de extinção dependerá da adoção de medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a conservação da espécie.

Em busca de transparência e para garantir o atendimento de preceitos constitucionais e da Declaração do Rio de Janeiro (RIO-ECO 92), a Lei nº 10.650 foi sancionada em 2003, garantindo acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA. A partir dessa lei, os órgãos e entidades da Administração Pública direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, ficaram obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental, e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico.

Se a articulação institucional era o tema de relevante interesse para Visconde de Mauá, a cooperação institucional entre entes públicos foi colocada em evidência quando foi criada a Lei dos Consórcios Públicos. Com o objetivo de amparar formas de cooperação institucional entre entes federados e suas empresas, a Lei dos Consórcios Públicos nº 11.107, foi sancionada em 2005. Essa lei dispõe sobre normas gerais para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios se associem em consórcios públicos, para a realização de objetivos de interesse comum. Além de instituir um conjunto de regras para a formação desses consórcios, a lei constitui um avanço jurídico importantíssimo para regiões como Visconde de Mauá, que estão geopoliticamente localizadas em dois ou mais entes federados, e carecem de cooperação tanto horizontal quanto vertical dos mesmos, desde que tenham poder de atuar na região.

Conforme a nova lei, os consórcios públicos podem ser constituídos para desempenhar funções legítimas dos consorciados, observados os limites constitucionais. Podem também exercer os poderes próprios dos entes federados que se consorciam. São constituídos por contratos, cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções. A lei define critérios para elaboração desse protocolo, indicando cláusulas mínimas. Com base nessa lei, foi assinado, em 3 de Julho de 2008, entre os municípios de Resende, Itatiaia, Quatis, Porto Real (no Estado do Rio de Janeiro) e Bocaina de Minas (no Estado de Minas Gerais), um protocolo para o Consórcio Intermunicipal de Resíduos

Sólidos e Gestão Ambiental Integrada, para destinação de resíduos sólidos, como veremos mais adiante.

Com o objetivo de regulamentar o Artigo 21º da Lei do SNUC (nº 9.985), o Governo Federal editou em 2006 o Decreto nº 5746, definindo as Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs), que, conforme a lei; são áreas privadas de posse e domínio, gravadas com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. As RPPNs são Unidades de Conservação incluídas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

No ano de 2006, em mais uma grande vitória dos setores conservacionistas, foi criada a Lei nº 11.428, conhecida como Lei da Mata Atlântica. Toda a Serra da Mantiqueira, e com ela Visconde de Mauá, encontra-se dentro da área do Bioma Mata Atlântica. Essa lei, como seu nome indica, tem por objetivo a conservação, a proteção e a regeneração do Bioma Mata Atlântica, considerado constitucionalmente patrimônio nacional²⁰³. Para os efeitos dessa lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlânticos as formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. A lei delimita sua área de ação aos remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração. Segundo ela, serão observados, na proteção e na utilização do Bioma Mata Atlântica, alguns princípios da função socioambiental da propriedade, dentre eles o da equidade intergeracional, da prevenção, da precaução e do respeito ao direito de propriedade.

O CONAMA, em Fevereiro de 2007, emitiu a Resolução nº 388, no intuito de cumprir a determinação do Artigo 4º da Lei nº 11.428/06, sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, segundo o qual o CONAMA, em 180 dias, deveria apresentar a definição de vegetação primária e de vegetação secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica. A Resolução, na realidade, convalida outras Resoluções anteriores do órgão, com aquelas definições, para cada Unidade da Federação. Com essa clara definição do campo de ação da Lei de Proteção da Mata Atlântica, tornou-se possível que as autoridades ambientais fiscalizassem seu cumprimento.

²⁰³ Conforme Artigo 225º, § 4º.

Depois de longo período sem novidades legislativas federais para a chamada “agenda marrom”²⁰⁴, o Governo Federal, em 2007, sancionou a Lei nº 11.445, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para sua correspondente política federal. Essa lei é abrangente e se propõe a disciplinar os serviços públicos de saneamento básico.

Essa lei se preocupa com a integração das políticas de saneamento em bacias hidrográficas, ao determinar que os municípios devam elaborar seus planos de saneamento básico, que deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos. Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual. Em uma postura que tem se tornando comum, devido à previsão constitucional, a lei assegura ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

Em 18 de maio de 2007, aproveitando a visita de várias autoridades em Visconde de Mauá, dentre eles o Governador do Estado do Rio de Janeiro e os prefeitos da região, para assinatura do Protocolo Rio/Minas²⁰⁵, foram assinados vários outros decretos e protocolos.

Pela Prefeitura de Resende foi assinado o Decreto nº 1.609 (2008), com o objetivo de estabelecer uma base física para possibilitar o adequado gerenciamento regional, de forma integrada com órgãos públicos e organizações civis participantes do Programa de Gestão Socioambiental na Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira – Microbacia do Alto Rio Preto. Esse decreto cria o Centro de Gestão Socioambiental Integrada da Região do Alto Rio Preto, localizado na Vila de Visconde de Mauá, Município de Resende-RJ. Esse Centro passou a abrigar o Conselho Gestor da Microbacia do Alto Rio Preto, já existente na época, entretanto ainda não institucionalizado. A administração do Centro ficou a cargo da Prefeitura de Resende, através da Agência do Meio Ambiente do Município de Resende – AMAR, no contexto do Programa de Gestão Socioambiental na Mantiqueira – Microbacia do Alto Rio Preto. E seus recursos são provenientes do Fundo Municipal do Meio Ambiente – FUNCAM. Esta sede encontra-se atualmente fechada, devido à reforma do local pelo programa de revitalização da Vila de

²⁰⁴ Delimitação adotada por alguns gestores ambientais subdividindo a gestão ambiental em três agendas: Verde – referindo-se a assuntos relativos às florestas, parques e UCs; Azul – referindo-se a conservação de rios, lagoas e costa marítima; e Marrom – abrangendo a parte de resíduos sólidos ou líquidos (esgotamento sanitário).

²⁰⁵ Vide site: http://www.resende.rj.gov.br/page/informe_amar_maio.asp e doc. 20070518.

Mauá²⁰⁶, financiado pelo Programa de Desenvolvimento Turístico (PRODETUR) do Governo Federal.

Nos últimos anos da década de 2000/2010, o esforço institucional das organizações sociais, atores da estrutura de governança em Visconde de Mauá, convergia para a necessidade de mais diálogo com e entre os órgãos públicos envolvidos, com poder de modelar a região. A existência de três prefeituras dificultava esse diálogo, pela falta de iniciativa na adoção de soluções institucionais, como a que permitiu a Lei dos Consórcios. A partir de articulações do Conselho Gestor da Microbacia, foi assinado, também em 18 de maio de 2007, protocolo de intenções com o objetivo de formar um consórcio intermunicipal entre os Municípios de Bocaina de Minas/MG, Itatiaia e Resende/RJ. O protocolo foi assinado pelos Prefeitos das três cidades, pelo Secretário de Estado do Meio Ambiente e pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro²⁰⁷ (Villela, 2008, pág.44/45).

Ainda em 18 de maio de 2007, em Visconde de Mauá, foi assinado protocolo visando ao desenvolvimento sustentável da sub-bacia do Rio Preto e na APA da Serra da Mantiqueira²⁰⁸. Para a consecução do previsto nesse protocolo, serão realizadas as seguintes ações de planejamento e de gestão institucional integrada:

1. Revitalização Ambiental e Desenvolvimento do Polígono Turístico Sustentável da APA da Mantiqueira, incluindo as regiões do Alto Rio Preto, nas vilas de Maromba, Maringá e Visconde de Mauá²⁰⁹, nos municípios de Resende e de Itatiaia, no Rio de Janeiro, e as suas partes mineiras nas Vilas Distritais de Santo Antônio, Mirantão e nas sedes municipais de Alagoa e Bocaina de Minas;
2. Saneamento Ambiental, envolvendo coleta e tratamento de esgotos²¹⁰ e coleta e destinação de resíduos sólidos²¹¹, em todos os municípios da sub-bacia do Rio Preto;
3. Integração viária, através da transformação da RJ 163 em Estrada-Parque²¹², em conformidade com o Plano Diretor da APA da Mantiqueira;

²⁰⁶ Vide docs. 20100314 e 20100315.

²⁰⁷ Vide informe eletrônico Resende 2007 conforme site: http://www.resende.rj.gov.br/page/informe_amar_maio.asp e doc. 20070518.

²⁰⁸ Vide site: http://www.resende.rj.gov.br/page/informe_amar_maio.aspe, doc. 20070518.

²⁰⁹ Conforme documentos apresentados acima, a revitalização de Visconde de Mauá já teve início.

²¹⁰ Foram construídas três Estações de Tratamento de Esgotos ao longo do Rio Preto, vide doc. 20111209.

²¹¹ O Conselho Gestor apresentou ao Fecam projeto de gestão integrada de resíduos sólidos, conforme Neves & Maia (2011, pág. 17).

²¹² A estrada parque foi inaugurada no final de 2011, vide doc. 20111209.

4. Criação de áreas protegidas dentro da APA da Mantiqueira²¹³, com o desenvolvimento de Ação Institucional entre os signatários deste protocolo;
5. Esse protocolo foi assinado em 18 de maio de 2007 pelos Prefeitos das quatro cidades²¹⁴, pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, Governador do Estado de Minas Gerais, Secretário de Obras do Estado do Rio de Janeiro, Secretário do Estado de Ambiente do Rio de Janeiro, Secretário de Estado de Turismo do Rio de Janeiro, Secretário de Estado de Meio Ambiente de Minas Gerais e a Secretária de Estado de Turismo de Minas Gerais, e teve como intervenientes: Diretor Presidente da Agência Nacional de Águas, Chefe da APA da Mantiqueira e Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP).

Em 2007, entendendo a necessidade de profissionalizar a gestão ambiental e de passar a contar com um órgão exclusivamente para cuidar das Unidades de Conservação, foi sancionada pelo poder executivo federal a Lei nº 11.516, que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes (ICMBio). De acordo com a lei, o ICMBio é uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

Em 2008 e a partir da oportunidade criada pela Lei dos Consórcios e com base na Lei nº 11.445, foi assinado Protocolo para o Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos e Gestão Ambiental Integrada, para destinação de resíduos sólidos em aterro sanitário situado em Resende. O Protocolo de Intenções para Constituição do Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos e Gestão Ambiental Integrada (Villela, 2008), foi assinado em 3 de Julho de 2008²¹⁵, entre os municípios de Resende, Itatiaia, Quatis, Porto Real (no Estado do Rio de Janeiro) e Bocaina de Minas (no estado de Minas Gerais). O consórcio conta com recursos do FECAM para reestruturação do aterro sanitário de Resende, a ser partilhado pelos municípios consorciados.

Em 23 de setembro de 2008, a Prefeitura de Resende, através do Decreto nº 2.707, reestruturou o Conselho Especial do Plano Diretor do Ecodesenvolvimento da APA da Mantiqueira – Perímetro Resende (CEPDEAM-PR), criado pelo Decreto nº 236 de 9 de

²¹³ Foi realizado dia 7 de dezembro de 2011 em Resende consulta pública referente à proposta de criação do Parque Estadual da Pedra Selada, doc. 20111208.

²¹⁴ Além das três de Visconde de Mauá incluía a cidade de Alagoas vizinha a Bocaina de Minas no Estado de MG.

²¹⁵ Vide doc. 20080703.

dezembro de 1998 (vide subseção anterior), que passa a se denominar Conselho Gestor da Microbacia Hidrográfica do Alto Rio Preto. A reestruturação mencionada no Decreto nº 2.707, na realidade, institucionalizava o Conselho Gestor criado pelo PGSAM e em pleno funcionamento desde 2005, na medida em que mantinha no novo CEPDEAM-PR composição semelhante à do Conselho Gestor criado pelo PGSAM. O recém institucionalizado Conselho Gestor da Microbacia Hidrográfica do Alto Rio Preto tem agora 18 membros (menos que o original que tinha 27 membros), mas manteve-se dentro da mesma proporcionalidade, com 1/3 de organizações representativas da sociedade civil, 1/3 de representações da iniciativa privada e o outro terço de membros dos governos dos três municípios, dos dois estados e do Instituto Chico Mendes (ICMbio) que substituiu o IBAMA. Por considerar que a região de Visconde de Mauá se encontra plenamente integrada e dependente do Rio Preto e da importância da microbacia do Rio Preto para o desenvolvimento integrado e sustentável do Município, a Prefeitura de Resende decidiu manter dentro do Conselho Gestor, agora institucionalizado em seu decreto, os membros dos dois municípios vizinhos, além de representantes das Secretarias de Meio Ambiente dos dois estados e do ICMbio, este pela União. Em 2010, o CONAMA editou a Resolução nº 423, que define os estágios da vegetação em Campos de Altitude - Mata Atlântica²¹⁶, conforme Quadro 10 abaixo.

QUADRO 10 – RESOLUÇÃO CONAMA Nº 423

Para fins de aplicação da presente Resolução, são adotadas as delimitações e conceitos estabelecidos no mapa referido no Art. 2º da Lei nº. 11.428, de 22 de dezembro de 2006, e considerando os seguintes conceitos:

I - **Campo antrópico**: vegetação de campo formada em áreas originais de floresta, devido à intervenção humana e ações para uma maior produtividade de espécies forrageiras, principalmente com a introdução de espécies nativas ou exóticas, não considerada remanescente de Campo de Altitude;

II - **Vegetação Primária**: vegetação de máxima expressão local, com grande diversidade biológica, sendo os efeitos das ações antrópicas mínimos, a ponto de não afetar significativamente suas características originais de estrutura e de espécies.

III - **Vegetação Secundária ou em Regeneração**: vegetação resultante dos processos naturais de sucessão, após supressão total ou parcial da vegetação primária por ações antrópicas ou causas naturais, podendo ocorrer espécies remanescentes da vegetação primária.

Fonte: Resolução CONAMA nº 423

²¹⁶ Por encontrar-se dentro do BIOMA Mata Atlântica, essa definição tem importância para Visconde de Mauá, na medida em que delimita as áreas em que é legalmente possível usar o solo nas áreas rurais da microbacia.

Ao final da década, o Governo Federal sancionou a Lei nº 12.305/2010, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que integra a Política Nacional do Meio Ambiente e se articula com as Políticas Nacionais de Educação Ambiental e de Saneamento Básico e com a Lei dos Consórcios Públicos, interligando, assim, os Ministérios do Meio Ambiente, das Cidades e da Educação. Mesmo considerando que essa lei não terá efeito prático no desenvolvimento desta tese, em função da data de sua promulgação, torna-se importante mencioná-la, por sua proposta de articular atores fundamentais da estrutura de governança ambiental de Visconde de Mauá.

Essa lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas: à gestão integrada e ao gerenciamento daqueles resíduos, incluídos os perigosos; às responsabilidades dos geradores e do poder público; e aos instrumentos econômicos aplicáveis. Estão sujeitas à observância dessa lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos, e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento dos mesmos.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos adota os princípios ambientais já aprovados em legislações anteriores, como o da prevenção e da precaução, o do poluidor-pagador e o do protetor-recebedor; adota uma visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, incluindo conceitos de desenvolvimento sustentável, eco eficiência, a cooperação inter e intra governamental²¹⁷, além da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Essa Política reconhece o resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania.

No Anexo J, apresentamos a classificação de Resíduos Sólidos para os efeitos desta lei.

Para Municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos terá conteúdo simplificado, na forma do regulamento. O disposto acima não se aplica a Municípios: I - Integrantes de áreas de especial interesse turístico; II - Inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e III - cujo território abranja, total ou parcialmente, Unidades de Conservação.

²¹⁷ Reforçando as premissas do Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos e Gestão Ambiental Integrada assinada por Resende e outros quatro municípios conforme mencionado acima.

A lei obriga os três Municípios de Visconde de Mauá a elaborarem seus Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, como condição para terem acesso a recursos da União, ou por ela controlado, pois Resende e Itatiaia têm mais de 20.000 habitantes, e Bocaina de Minas se enquadra no Inciso III acima.

Em dezembro de 2010, o Governo Federal editou o Decreto nº 7.404, regulamentando a Lei nº 12.305, de agosto do mesmo ano, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Através desse decreto, ficou instituído o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com a finalidade de apoiar a estruturação e a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, por meio da articulação dos órgãos e entidades governamentais, de modo a possibilitar o cumprimento das determinações e das metas previstas na citada Lei e nesse Decreto.

Segundo esses dispositivos, sempre que for estabelecido um sistema de coleta seletiva pelo Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, ou quando instituídos sistemas de logística reversa, os consumidores são obrigados a acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados, e a disponibilizar adequadamente os reutilizáveis e recicláveis, para coleta ou devolução.

Pela legislação (Lei e Decreto), a coleta seletiva dar-se-á mediante a segregação prévia dos resíduos sólidos, conforme sua constituição ou composição. O sistema de coleta seletiva será implantado pelo titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e deverá estabelecer, no mínimo, a separação de resíduos secos e úmidos; progressivamente, deverá ser estendido à separação dos resíduos secos em suas parcelas específicas, segundo metas estabelecidas nos respectivos planos²¹⁸. O sistema também priorizará a participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, constituídas por pessoas físicas de baixa renda. A coleta seletiva poderá ser implementada sem prejuízo da implantação de sistemas de logística reversa.

Em 15 de junho de 2012 o Governo do Estado do Rio de Janeiro decretou a criação do Parque Estadual da Pedra Selada através do Decreto 43.640/12. O PEPS como é conhecido tem 8.160 hectares, com destaque para o Pico da Pedra Selada, de 1.755 m de altitude, é um verdadeiro marco natural daquela região. Quase toda a área objeto da proposta encontra-se no Município de Resende, com uma pequena parte apenas (5%) no

²¹⁸ O Município de Resende já tem um sistema de coleta seletiva de lixo implementado na Vila de Mauá, vide ata da reunião do CG, doc. 20111207.

Município de Itatiaia. A decretação PEPS vem cercada de muita controvérsia, em parte por conter parcelas de propriedade privada (cerca de 25%) em sua área e em parte devido a movimentação eleitoral (municipal) ocorrida no final de 2012. Pelo último motivo apontado os ânimos, entre ambientalistas e proprietários de terras ficaram mais exaltados, mas espera-se que após as eleições as dúvidas possam ser sanadas.

O INEA já nomeou um superintendente para o parque que anunciou várias medidas²¹⁹ dentre estas a obtenção de verba para implantação da sede, elaboração do Plano de Manejo, criação do Conselho Consultivo, enfim implantar o parque conforme estipulado na legislação em especial da Lei do SNUC.

Em 18/10/2012 foi publicada, no Diário Oficial da União - D. O. U, o Novo Código Florestal através da Lei nº 12.727/2012 resultado da conversão em Lei, com alterações, da Medida Provisória nº 571/2012 que altera a Lei nº 12.651/2012 aprovada em 25 de maio de 2012. Este Novo Código Florestal foi aprovado depois de animada batalha entre congressistas identificados com a causa dos chamados “ruralistas” que procurava reduzir as exigências ambientais, da legislação em vigor e os movimentos ambientalistas nacionais e internacionais.

A primeira tentativa dos ruralistas dentro do congresso havia sido concretizada pela Lei nº 12.651/2012 com diversas modificações ao Código Florestal (nº 4.771 e suas alterações posteriores) principalmente no que se refere aos princípios norteadores do Código Florestal e dimensões das Áreas de Preservação Permanente. No mesmo dia que esta Lei (nº 12.651) foi publicada (28/05/12) o Governo editou a Medida Provisória nº 571/2012 alterando diversos “avanços” e modificações da Lei aprovada no Congresso.

A Lei nº 12.727/2012 aprovada após ampla negociação, converte em lei, com alterações, o disposto na MP nº 571/2012, alterando, portanto a Lei nº 12.651/12 que se torna o Novo Código Florestal brasileiro em vigor.

No que se refere as Áreas de Preservação Permanente – APP, o Novo Código exclui a exigência de APPs para as margens de rios efêmeros e no entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram de barramento ou represamento de cursos d’água naturais. No entanto, confirma a área mínima de 50 metros para APPs²²⁰: 1) no entorno das nascentes e dos olhos d’água perenes; 2) em veredas, em projeção horizontal, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. Dispensando também reserva de faixa de

²¹⁹ Vide doc. 20120927.

²²⁰ Alteração relevante para Visconde Mauá em função da existência de inúmeros olhos d’água e, portanto de APPs, restringindo a expansão urbana.

proteção nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare. Cabe ainda mencionar que com o Novo Código foi mantida a restrição à prática da aquicultura e à infraestrutura física diretamente a ela associada, se implicar em novas supressões de vegetação nativa em imóveis rurais com até 15 módulos fiscais.

Quanto as APPs de margens de rios o Novo Código Florestal mantém as dimensões em vigor desde 1989 pela Lei nº 7.803²²¹ contudo no que se refere a reposição em áreas consolidadas em áreas de preservação permanente (consolidadas até 22 de julho de 2008) o código cria dispositivo que reduz as exigências de reposição: no caso imóveis rurais com até 1 módulo fiscal²²² o proprietário será obrigado a recomposição das respectivas faixas marginais em 5 (cinco) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água; no caso de 1 a 2 módulos a obrigatoriedade de recomposição será de 8 metros; no caso de 2 a 4 módulos de 15 metros e acima de 4 módulos fiscais a recomposição seguirá a definição de faixa de APP legal. Flexibilizando a legislação existente a Nova Lei autoriza o plantio de algumas culturas e o pastoreio em topos de morros acima de 1.800 metros de altitude²²³.

Além do disposto acima aos proprietários e possuidores dos imóveis rurais que, em 22 de julho de 2008, detinham até 10 módulos fiscais e desenvolviam atividades agrossilvipastoris nas áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente, a exigência de recomposição, nos termos desta lei, somadas todas as Áreas de Preservação Permanente do Imóvel, não ultrapassará: I - 10% (dez por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área de até 2 (dois) módulos fiscais; II - 20% (vinte por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área superior a 2 (dois) e de até 4 (quatro) módulos fiscais.

Quanto à reserva legal a nova lei mantém os percentuais exigidos de 80% para região amazônica; 35% no cerrado e 20% nas demais áreas, entretanto permite que as Áreas de Preservação Ambiental sejam incluídas no computo da área de reserva legal da propriedade.

Numa das partes mais disputadas da Lei nº 12.651 e que foi mantida e em alguns casos ampliada pela nova Lei nº 12.727, a anistia almejada pelos promotores da alteração na legislação, foi prevista apesar de contida em parte pelo governo com seus vetos. A Nova

²²¹ As dimensões das APPs determinadas pela Lei nº 7803 são importante instrumento para conter a expansão urbana na microbacia.

²²² Medida expressa em hectares e é variável, sendo fixada para cada município.

²²³ Estas definições têm impacto relativo na microbacia, pois as áreas acima de 1.800 metros da região pertencem ao Parque Nacional do Itatiaia.

lei determina que no período entre a publicação desta lei e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito. Contudo a lei obriga a suspensão imediata da utilização reserva legal desmatada irregularmente após 22 de julho de 2008.

Em 18 de novembro de 2012, em um importante passo no sentido de consolidação democrática e reforço aos mecanismos de *accountability* o Congresso aprova e a Presidente da República sanciona a Lei nº 12.527 ou Lei da Informação. Conforme expresso na lei, este visa garantir dispositivos constitucionais que dizem respeito às informações públicas e seu livre acesso a qualquer cidadão, conforme Quadro 11 abaixo.

QUADRO 11– DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS DA LEI DE INFORMAÇÕES

ARTIGO 5º - XXXIII - todos tem direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

ARTIGO 216º, § 2º - Cabe à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Fonte: Constituição Federativa de 1988

A Lei de Informações submete a seus dispositivos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Além destas instituições públicas inclui; como obrigadas a prestar informações, as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais.

A Lei nº 12.527 além de obrigar os órgãos públicos e outros, acima mencionados, a prestar informações, também se preocupa com a gestão, proteção e garantia de

fidedignidade destas informações. De outro lado a lei dispõe dos direitos de obtenção das informações assim como obriga a utilização da internet para divulgação de informações de interesse coletivo ou geral. Isentando desta obrigação (de publicar na internet) órgãos municipais em municípios com menos de 10.000 habitantes²²⁴. A lei disciplina o acesso e prevê procedimentos recursais em caso de não cumprimento da norma legal, define restrições, proteção e controle de informações sigilosas. Enfim a lei esclarece a norma constitucional e implanta uma regra importante para que a sociedade possa controlar o governo e este preste conta de seus atos.

Enfim, essa foi a história da conformação das regras da governança ambiental no Brasil e em particular para Visconde de Mauá, durante os primeiros anos do novo milênio. Um período que começou com metas de desenvolvimento sustentável do PNUMA (Metas do Milênio), que alavancaram novas regras de proteção às florestas e às águas. No final do século XX, já haviam sido criadas regras para administrar as Bacias Hidrográficas, e, logo no começo do novo milênio, o Governo criou a Agência Nacional de Águas, para coordenar a Política Nacional do setor. Para a proteção das florestas, o governo editou a Lei criando o SNUC, que veio para disciplinar o setor, de modo a garantir que a expansão das áreas protegidas, no país, ocorra de forma harmônica e organizada. O SNUC traz consigo uma estrutura de governança em rede, moderna, com ampla participação da sociedade civil nas decisões, conforme princípios já adotados pelo país, desde a edição da Política Nacional do Meio Ambiente e da promulgação da Constituição de 1988. A Lei de 2000 também fixa condicionantes para o licenciamento ambiental de obras que afetem as UCs e cria um sistema de financiamento para as mesmas, em valores compatíveis com o tamanho da obra. De grande interesse para Visconde de Mauá, no bojo da Lei do SNUC estão: os estatutos da Reserva da Biosfera; Mosaico de UCs; Zona de Amortecimento para UCs de proteção integral; o corredor ecológico da Mantiqueira; e a Lei da Mata Atlântica, que protege principalmente as matas primárias e secundárias.

Ainda no campo institucional, houve na década a criação do ICMBio e a promulgação das Políticas Nacionais de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos, ambas editadas no final da década, e, portanto, ainda sem terem tido tempo de modelar as ações pública desses setores. O nosso período de análise termina com dois importantes diplomas legais: o novo Código Florestal e Lei da Informação. Enquanto o primeiro resolve uma

²²⁴ Por este dispositivo o Município de Bocaina de Minas fica isento da obrigação de divulgar suas informações pela internet por ter menos de 10.000 habitantes.

antiga questão disputada entre produtores rurais e os ambientalistas dentro da estrutura de governança ambiental brasileira, o segundo define regras e aprofunda mecanismos de *accountability* vertical no país.

Uma particularidade, ainda neste aspecto de prestação de contas e *enforcement*, e que observamos nesse período foram as ações do Ministério Público contra os órgãos governamentais, exercitando seu poder de *enforcement* como mecanismo de *accountability* horizontal, previsto na CF de 1988, quando inclui o MP com o poder de atuar quando o poder público falha em sua missão de proteger a natureza. Mais recentemente, o Ministério Público Estadual, a partir de relatório do ICMBio (outro órgão de *accountability* horizontal), solicitou e o Juiz concedeu liminar suspendendo o licenciamento concedido pelo INEA para as obras na RJ 151²²⁵. Posteriormente em 15 de agosto de 2012 esta liminar foi suspensa pelo Juiz²²⁶.

A marcha das reformas institucionais no país, introduzidas a nova CF de 1988 e a partir do final do século XX, continuou na década de 2000, com a Lei das Cidades, que criou a exigência do Plano Diretor Municipal e, mais uma vez, insistiu na necessidade de que este seja feito com ampla participação popular. Em seguida, a Lei dos Consórcios mudou o quadro institucional municipal, abrindo espaços para que arranjos institucionais sejam criados sempre que necessário, de modo a permitir que os administradores municipais juntem forças, horizontalmente, para cumprir adequadamente seus mandatos. E ao final, como mencionado, a Lei de Informações fecha o período em estudo criando um importante instrumento de controle democrático pela sociedade sobre os órgãos governamentais.

²²⁵ Estrada interna que liga Maromba a Vila de Rio Preto, passando pelas Vilas de Mauá e Campo Alegre. Este asfaltamento estava incluído no projeto de criação da Estrada-Parque.

²²⁶ Vide site: <http://amigosdemaua.net/> em sua Sumula Informativa nº 22 de 26/08/12 em artigo com o título: Juiz autoriza reinício das obras na RJ-151.

CAPÍTULO 3

VISITANDO A TEORIA: APLICAÇÃO DOS CONCEITOS DE *ACCOUNTABILITY* E *ENFORCEMENT* AO CONTEXTO DE VISCONDE DE MAUÁ

Nos capítulos anteriores apresentamos a história das Organizações Sociais em Visconde de Mauá através de suas ações e projetos para a região e apresentado os impactos ambientais produzidos pelo desenvolvimento socioeconômico de Visconde de Mauá, com a mudança do vetor econômico para o turismo, ocorridos entre 1980 e 2012 (Cap.1). Este Capítulo (3) tem a função de apresentar e discutir a capacidade de *enforcement* desta estrutura oficial da Governança Ambiental, assim como das leis e regras criadas, nos últimos 30 anos (vide Cap. 2), com enfoque nas peculiaridades de Visconde de Mauá, nosso estudo de caso. Este exame do ordenamento institucional da governança ambiental nos possibilitará responder a outro objetivo intermediário desta tese:

- Analisar os mecanismos de *accountability* principalmente a capacidade de *enforcement* da estrutura de governança ambiental no país, através de análise empírica dos atores governamentais criados ou remodelados e das regras editadas no período compreendido entre 1980 e 2012;

- Central para este estudo é entender que os mecanismos de implementação destes conceitos e do marco regulatório do desenvolvimento sustentável são: o *enforcement*, representado pela implementação e fiscalização das leis pelo poder instituído com o uso ou não de sanções, e o *self-enforcement*²²⁷, representado pela assimilação e adaptação dos hábitos e costumes arraigados dos atores, aos princípios de sustentabilidade. Em sentido figurado a estrutura de governança ambiental age em forma de pinça com dois braços: *enforcement* e *self-enforcement*. Ambos têm seus limites e possibilidades, mas são complementares, ou seja, se ajudam mutuamente quando dispostos num jogo cooperativo, o que possibilita neutralizar algumas de suas limitações, como propõe a hipótese deste estudo.

²²⁷ Conforme abordagem de North (1990).

De modo a analisarmos os mecanismos de *accountability* no estudo de caso em questão, precisaremos, antes, discutir os conceitos teóricos de governança, *accountability* e *enforcement*. Após esta definição conceitual discutiremos as dimensões da prestação de contas (como e porque), na **seção 3.1**, para em seguida debatermos sobre quem deve prestar contas e para quem, respectivamente nas **seções 3.2 e 3.3**. O ordenamento institucional da estrutura de governança ambiental de Visconde de Mauá com o objetivo de verificar a existência e os limites de seus mecanismos de *enforcement* serão examinados na **seção 3.4**. As principais dificuldades ou disfuncionalidades que afetam a capacidade de *enforcement* das leis e de sustentabilidade observados em Visconde de Mauá serão apresentadas nos **Comentários Finais**.

Consideramos necessário mencionar que esta análise sobre mecanismos de *accountability* envolve a governança em seu aspecto governamental ou institucional, pois a análise da governança incluindo atores não governamentais será feita no próximo Capítulo, onde iniciaremos nossa discussão sobre *self-enforcement*.

Como veremos mais adiante no próximo Capítulo, sobre governança, o termo provém do latim *cybern* que significa dirigir ou guiar, portanto estaria na orientação dada a esta condução o fator diferencial que pode levar este desenvolvimento a ser sustentável ou não. As regras, que podem conduzir a um desenvolvimento sustentável são estabelecidas pela estrutura de governança ambiental com base em consensos internacionais e científicos, e estabelecem os limites de sustentabilidade do desenvolvimento socioeconômico. A função da governança ambiental é fazer com que o processo de desenvolvimento socioeconômico seja compatível com estes princípios.

O termo governança está intimamente ligado a poder e mais precisamente pela sua distribuição, legitimidade, autoridade e responsabilização. Fundamental para governança é como o poder e a autoridade são direcionados e utilizados na vida pública. Há certo consenso de que a variável chave da política é o poder. Ao estudarmos o poder, e sua origem desde os clássicos teóricos, verificamos que se existe poder, existe também a necessidade de controlá-lo.

“Governança consiste em: distribuição de poder entre instituições de governo; a legitimidade e autoridade dessas instituições; as regras e normas que determinam quem detém poder e como são tomadas as decisões sobre o exercício da autoridade; relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do estado; habilidade do governo em fazer políticas, gerir os assuntos administrativos e fiscais do

estado, e prover bens e serviços; e impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público”. (GRINDLE, 2004 *apud* BURSZTYN, 2009, pág. 20)

São atos praticamente concomitantes: a) organizar um governo; b) garantir sua capacidade de emitir Leis e regras; e c) controlá-lo. O controle do governo (que exerce o poder) pelo povo (que lhe concede poder) é o que chamamos de *accountability* (vertical). É preciso lembrar que “a ideia básica do *accountability* é controlar o poder e não eliminá-lo” (Schedler, 2004, pág. 23, tradução nossa), por isso o que se procura com a criação e utilização de mecanismos de *accountability* é disciplinar o poder e não exercer controle absoluto sobre seus atos.

A relação de prestação de contas é uma relação de agente / principal onde um atua por conta de outro e, portanto deve prestar contas de seus atos. Como regra geral, num regime democrático (como é o caso brasileiro) em que o poder emana do povo e por ele deve ser exercido (CF 88), deve ser sempre assegurado o processo de prestação de contas.

“A missão da prestação de contas é reduzir as incertezas do poder, limitar suas arbitrariedades, prevenir e remediar seus abusos, tornar seu exercício previsível e mantê-lo dentro de certas normas e procedimentos pré-estabelecidos”. (SCHEDLER, 2004, pág. 23, tradução nossa)

Como garantir que os políticos e líderes (agentes) utilizem o poder que lhes é concedido, de forma a atender os anseios dos cidadãos (principais), que em última instância devem ser os beneficiários das políticas públicas? A resposta a esta pergunta encontra-se nos mecanismos de *accountability* ou prestação de contas que resultam da evolução e consolidação da governança democrática. De acordo com Brinkerhoff (2001, pág. 1, tradução nossa) “juntamente com transparência e responsividade, *accountability* constitui-se num dos componentes centrais da definição de governança democrática”. O conceito de *accountability* tem crescido em importância no mundo moderno por um lado pela amplitude do conceito moderno de poder, representado na prática, pela capacidade do estado moderno de penetrar na vida das pessoas, e de outro, pelo fato de a democracia ter se tornado um consenso em termos de modelo de governança.

A definição de *accountability* vai além do termo prestação de contas, na medida em que prestar contas pode ser um ato voluntário de um governante enquanto:

“*accountability* é uma prestação obrigatória de contas (...) adicionalmente, junto à prestação de contas (por obrigação) o conceito de *accountability* também inclui a exigência de contas (direito). Como nos controles do poder as obrigações de uns são os direitos de outros, a ideia de *accountability* contempla de antemão as duas partes envolvidas”. (SCHEDLER, 2004, pág. 10, tradução nossa).

Ainda, segundo este último autor a prestação de contas é um diálogo crítico, trata-se de um jogo interativo com um “ir e vir de perguntas e respostas, de argumentos e contra-argumentos” (op. cit. pág, 14, tradução nossa). Em resumo: “a democrática se refere a atores eleitos e não eleitos; os primeiros são controlados pelos eleitores e os outros pelas agências governamentais”. (Pessanha, 2007, pág. 143)

A origem das noções modernas de poder pode ser encontrada no século XVIII quando se começou a discutir sobre a ascendência dos direitos individuais sobre os do Estado. Com isso o relacionamento estado-sociedade passava a ser caracterizado pelo contrato social “onde os cidadãos abrem mão de seus direitos naturais de liberdade e autogoverno para o Estado em troca dos benefícios sociais derivados da soberania do Estado” (Binkerhoff, 2001, pág. 7, tradução nossa). Essa relação de troca evoluiu até chegarmos à concepção contemporânea de estado democrático (poliárquico) que tem por base o sistema de pesos e contrapesos conforme nos ensina O’Donnell. A separação de poderes e a ideia subjacente de que ninguém detém o poder por completo, de modo que estes sejam sempre exercidos de forma concorrente, é o alicerce lógico deste sistema. Segundo O’Donnell foram os federalistas americanos que fizeram a grande inovação do estado moderno ao criar mecanismos horizontais e verticais, posteriormente incorporados à constituição americana. Conforme Pessanha estas inovações foram:

“responsáveis por ‘seis invenções na arte de governar’: a deliberada formulação de um novo desenho institucional por meio de uma convenção popular; a constituição escrita; a inclusão no corpo constitucional de uma declaração de direitos; a garantia da lei via judicial *review* sobre os estados-membros e posteriormente sobre a União; a divisão horizontal de poderes e a divisão vertical de poderes entre a União e os Estados Federados”. (PESSANHA, 2007, pág. 140)

A Constituição Federativa de 1988, que marcou a redemocratização do país; reinstalou a poliarquia e introduziu mecanismos com a função de garantir a responsabilidade dos eleitos aos desejos e anseios dos cidadãos que os elegem. Mais do que mecanismos a nova constituição criou ou reformulou instituições de que devem garantir que as leis sejam

cumpridas tanto pelos cidadãos quanto pelos governantes sejam eles eleitos ou nomeados pelos eleitos. Com isso dá-se início a um novo ciclo em que o país passa a fazer parte de um clube que O'Donnell, chama de novas poliarquias²²⁸.

“A década de 80 do século passado representou para a América Latina o momento maior de sua democratização. A queda da maioria dos Estados autoritários não apenas derrotou atores políticos históricos como também propiciou o surgimento de um novo desafio: dotar os regimes nascentes de um quadro institucional que, além de ser mero instrumento das forças em luta, fosse capaz de garantir a continuidade do processo democrático.” (GROHMANN, 2001, pág. 17)

Existe uma relação de reforço entre os conceitos de poliarquia e, na medida em que a existência de mecanismos de *accountability* vertical e horizontal mantém coerência com suas tradições²²⁹. Para as poliarquias “a existência da *accountability* vertical assegura que esses países são democráticos (...). Mas a fragilidade da ‘*accountability* horizontal significa que os componentes liberais e republicanos de muitas novas poliarquias são frágeis” (O'Donnell, 1998, pág. 30). No Quadro 12 apresentamos uma revisão teórica sobre o conceito de *accountability*.

QUADRO 12 - ACCOUNTABILITY

O conceito de *accountability* envolve o controle externo das modernas democracias representativas. Segundo O'Donnell, existem dois tipos de *accountability*: 1) vertical; e 2) horizontal:

O ***accountability* vertical** é exercido pelo povo no momento da eleição dos governantes que em nosso caso são tanto dos poderes legislativo quanto do executivo através de eleições diretas de quatro em quatro anos, além do povo diretamente também fazem parte do *accountability* vertical a imprensa e as organizações civis da sociedade que investigam e denunciam abusos e erros de servidores públicos. Em suma *accountability* vertical refere-se às relações de controle do Estado pela sociedade.

²²⁸ As poliarquias, também chamadas de democracias políticas, são sínteses complexas de três tradições históricas – democracia, liberalismo e republicanismo. Os princípios básicos destas três tradições convergem parcialmente no sentido de que alguns de seus princípios são inconsistentes com os princípios das outras. Essa inconsistência, entretanto, concede as poliarquias, junto com alguns de seus predicados, suas características únicas de dinâmica e abertura. Sob o aspecto liberal as poliarquias procuram garantir que nenhum poder, especialmente o Estado, usurpará direitos individuais. O componente republicano identifica no cumprimento dos deveres públicos, uma atividade de tal forma enobrecedora que requer cuidados como sujeição à lei e devotado serviço ao interesse público mesmo que à custa de sacrificar interesses privados dos mandatários. A democracia se contenta com poder de eleger seus governantes e expressar livremente suas opiniões e reivindicações.

²²⁹ Democrática, Liberal e Republicana.

O *accountability horizontal* refere-se a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'Donnell, 1998, pág. 40). Seu objeto e seus temas estão relacionados aos agentes públicos, seus significados incluem omissão, sanções e impedimentos e seu alcance é limitado a ações e omissões qualificadas como ilegais. O controle externo sob a forma de *accountability* “implica em manter indivíduos e instituições responsáveis por seu desempenho, ou seja, alguns atores têm o direito, por vezes o dever, de controlar o desempenho de outros atores segundo um conjunto de padrões pré-estabelecidos”.

Apesar de o sistema de Pesos e Contrapesos exercer um controle automático dos poderes do Estado, é necessário um sistema de *accountability horizontal* para que este controle seja mais específico e transparente. Desta forma foram criadas várias instituições em todas as democracias modernas. Conforme Pessanha (2009, pág. 246) “as instituições de controle assumiram historicamente duas formas distintas: o tribunal de contas e a auditoria geral”. No Brasil os principais instrumentos de controle “*intrastate*” são o tribunal de contas da união, dos estados e dos municípios, e o Ministério Público. O tribunal de contas deve apreciar as contas dos diversos órgãos e submetê-las ao legislativo para sua aprovação final²³⁰. O *accountability horizontal* refere-se às relações de controle entre agências do Estado. Conforme Schedler (2004, pág. 33, tradução nossa) “a prestação de contas horizontal descreve uma relação entre iguais. Sugere que o autor que exige contas está a ‘altura do olhos’ de quem presta contas”.

Por definição *accountability* tem dois lados que agem muitas vezes de forma simultânea: a prestação de contas e o *enforcement* (vide Figura 2, abaixo). “a noção de prestação de contas tem duas dimensões básicas, inclui, por um lado, a obrigação de políticos e funcionários de informar sobre suas decisões e de justificá-las em público (*answerability* ou responsabilidade) e por outro a capacidade de impor sanções aos políticos e funcionários no caso de haverem violado seus deveres públicos (*enforcement*)”. (Schedler, 2004, pág. 10, tradução nossa).

A noção de *enforcement* contempla o poder ou capacidade de impor sanções pelo não cumprimento das Leis e regras. Implica que aqueles que exigem contas, não somente questionam mas também devem ter o poder de castigar eventuais descumprimentos. O castigo ou a punição são elementos essenciais no exercício de prestação de contas. A impunidade enfraquece o *accountability* transformando-o num ato de simulação. Sob o aspecto da responsividade as agências de prestação de contas podem: a) pedir que os funcionários públicos informem sobre suas decisões; e b) pedir que estes funcionários expliquem suas decisões. São, portanto duas dimensões a informativa sobre os feitos e argumentativa sobre as razões que levaram a tais ações.

Fonte: Schedler, 2004, pág. 12, tradução nossa

²³⁰ Infelizmente, apesar de os Tribunais de Contas, desde a constituinte de 1988, terem feito seu dever no que se refere a apreciação das contas, o legislativo tem sido omissivo e várias prestações de contas já apreciadas pelo TCU de Ex-Presidentes não tem sido julgadas pelo Legislativo, conforme Pessanha (2007 e 2009).

FIGURA 2 – ACCOUNTABILITY



Fonte: Brinkerhoff (2001), O' Donnell (1998), Pessanha (2007), Mainwaring (2003) e Newell et all. (2006), Schedler (2004) adaptações do autor

Conforme Brinkerhoff (2001, pág. 2, tradução nossa) “a capacidade de fiscalizar atores para impor punições por falhas e / ou transgressões fornece dentes ao *accountability*. Ainda conforme Brinkerhoff, “responsividade sem a possibilidade de impor sanções torna o *accountability* fraco”. No campo das sanções temos além das sanções legais outras menos contundentes porém igualmente consideradas sanções como divulgação de publicidade negativa ou inversa, na forma de incentivos por bom comportamento. Ainda conforme Schedler (2004, pág. 18, tradução nossa) “sem a ameaça de sanções, a denúncia de ilícitos deixa de ser um ato de prestação de contas e se converte em mero ato publicitário”. Ou conforme Pessanha (2007 *apud* O' Donnell, pág. 143) “a capacidade de *enforcement* é fundamental para o sucesso das instituições de *accountability*”.

É importante reconhecer também que ao lado das aplicações de sanções é preciso garantir a efetiva implementação das leis e do marco regulatório (*enforcement*) sem a qual o *accountability* não se completa. A falta de *enforcement* reduz a percepção de segurança dos cidadãos em relação aos governantes através da cultura da impunidade, muitas vezes ligada a casos de corrupção.

Em resumo, a prestação de contas engloba três dimensões: informação, justificação e sanção (conforme apresentado na Figura 2 acima). Apesar de serem atributos necessários ao controle do *accountability* estes não são verificáveis simultaneamente em todas as ocasiões. Em muitas situações um ou dois destes atributos estão ausentes e mesmo assim

considera-se como exercício legal de prestação de contas. Conforme definição de Schedler (2004, pág. 21 e 22) é um conceito radial²³¹ em que seus atributos básicos não precisam necessariamente estar presentes para que a prestação de contas possa ser chamada como tal. Podemos observar situações em que exista ‘informação’ como no caso de comissões de inquérito ou comissões da verdade que apenas levantam as informações sem efetuar punições de qualquer espécie, podemos incluir nesta definição a imprensa e as organizações civis da sociedade que denunciam abusos e omissões de servidores públicos. Outrossim, também observamos prestações de contas apenas ‘justificativa’ ou ‘argumentativa’ como no caso dos relatórios do COPOM (por exemplo) que apenas explicam as razões para mudanças na taxa básica de juros da economia *ex-post*. Por fim podemos ver movimentos de pura sanção como dos ‘caras pintadas’ no Governo Collor que apenas exigiam seu *impeachment*, não queriam mais explicações ou argumentações apenas pediam a saída do presidente.

3.1 Dimensões e critérios de *accountability*

Conforme mencionado acima a relação de *accountability* contempla duas partes envolvidas e, ainda, que a prestação de contas é um diálogo crítico (Schedler), portanto, deverá existir sempre dois lados: o lado daqueles que devem prestar contas e o lado daqueles que têm o direito de receber ou exigir uma prestação de contas. Além dos dois lados ainda devemos analisar sob que critérios se devem prestar contas. Estes critérios devem atender aos seguintes quesitos: qual o critério para chamar um funcionário público a prestar contas de suas ações? Como definimos as condutas corretas ou não corretas? Quais são os indicadores que usamos para medir suas ações? Quais os usos e abusos de poder que a prestação de contas pretende prevenir?

No Quadro 13 abaixo apresentamos algumas visões sobre as dimensões das prestações de contas.

²³¹Em oposição à ideia de conceito clássico em que este último se define por um núcleo duro de características básicas invariáveis, ou seja, para alcançar a definição pretendida todos os componentes devem estar presentes.

QUADRO 13 – CRITÉRIOS E DIMENSÕES DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas públicas que é objeto de análise neste estudo ocorre através de uma ação dialógica entre aquele que deve prestar contas e aquele que tem o direito de receber uma prestação de contas. Portanto é necessário definir como ou sob que dimensões a prestação de contas deve ser realizada. Existem três dimensões em que se poderia subdividir a prestação de contas: democrática, financeira e performance:

A - Democrática / Política: Fiscalização dos atos dos funcionários públicos em relação a sua responsividade aos líderes políticos e aos cidadãos, além da manutenção da confiabilidade (fê) pública.

B - Financeira: Exame do cumprimento das leis, regulamentos e procedimentos em relação à transparência na alocação, investimento e prestação de contas de recursos pelos órgãos e agências públicas.

C - Performance: Eficiência e efetividade no uso dos recursos públicos e na entrega de serviços no cumprimento dos objetivos e dos resultados alcançados pelos órgão e agências públicas.

Fonte: Brinkerhoff, 2001, tradução nossa

Estas dimensões apresentadas no quadro acima serão usadas, sempre que possível, em nosso exame empírico das Leis e Instituições Ambientais, identificando-se em cada caso qual dimensão de se aplica.

Esta revisão teórica, realizada acima, nos permitirá fazer uma análise empírica das diversas organizações criadas no âmbito da estrutura de governança ambiental e de suas regras de sustentabilidade incluindo as que devem prestar contas e aquelas que têm direito a exigir contas. Conforme realçado na revisão teórica um dos pontos principais para a capacidade de *enforcement* refere-se ao monitoramento e a capacidade de sanção sem os quais o *accountability* se torna fraco ou sem dentes. Este será, portanto um dos pontos centrais de nosso exame. Nosso paradigma são organizações com autonomia para exercer suas funções, mas ao mesmo tempo submetidas a regras que as levem a cumprir as leis, mesmo que para isto existam outras organizações encarregadas desta fiscalização. De outro lado, precisamos de leis e de um marco regulatório claro com a previsão de mecanismos de monitoramento e penalização para os casos de descumprimento destas.

3.2 Quem é ‘*accountable*’ neste país?

A preocupação principal deste capítulo sobre *accountability* é com a prestação de contas no âmbito político (*political accountability*), pois abrange exclusivamente as prestações de contas dos integrantes da classe política. Esta classe é bastante ampla e inclui os executivos nomeados pelos políticos eleitos além de toda a sociedade civil com suas organizações tais como sindicatos, associações e ONGs de defesa de interesses específicos. (Schedler, 2001, pág. 29, tradução nossa)

Usando a taxonomia de Brinkerhoff (2001, pág. 14) analisamos os atores ‘*accountable*’ da estrutura de governança ambiental brasileira. Conforme o autor; são três os tipos de categorias de atores que são ‘*accountable*’ ou sujeitos a prestação de contas:

1. Políticos e líderes politicamente nomeados: No regime democrático, como no caso brasileiro, os políticos têm a obrigação de ter uma relação de transparência para com os cidadãos que os elegeram. Esta relação de transparência enquadra-se dentro do tipo de *accountability* vertical, este poder de *accountability* é considerado fraco no Brasil pelas seguintes razões: a) o processo eleitoral é considerado um mecanismo distante²³² pois não é possível garantir que os eleitores vão considerar os atos passados dos candidatos na hora de votar²³³; b) o eleitor brasileiro em geral não se importa com os partidos e sim com os nomes perdendo-se com isso em parte a dimensão de performance²³⁴ do *accountability* pois os partidos estão normalmente relacionados com determinadas linhas políticas e defendem um conjunto mais ou mesmo ordenado de ações contra as quais os eleitos poderiam ser confrontados em sua prestação de contas, permitindo que se faça uma prestação de contas democrática. Para o caso de Visconde de Mauá em função da divisão geopolítica esta relação de transparência ou até mesmo sob aspecto da responsividade dos eleitos para com os desejos dos eleitores é enfraquecida pela divisão geopolítica, fazendo com que numa mesma localidade existam três administrações municipais simultâneas além da forte influência moderadora de uma Unidade de Conservação Federal (PNI). Torna-se difícil ao cidadão saber a quem

²³² Dimensão política - Brinkerhoff (2001).

²³³ Influência retrospectiva das ações dos candidatos, hoje em dia nem prospectiva, ou seja, as promessas de campanha são critérios definitivos para uma eleição.

²³⁴ Conceitos explorados por Brinkerhoff (2001).

exigir contas. Este contexto, a nosso ver, influencia os processos decisórios dos atores da estrutura de ambiental local, e sua própria capacidade de articulação, como se viu na trajetória de mudança de vetor para o turismo, e igualmente poderá ser acompanhado no Capítulo 4, ao analisarmos detidamente a estrutura de governança ambiental local.

2. Funcionários de órgãos ou agências públicas: Nesta categoria estão os atores mais visados sob o aspecto da prestação de contas horizontal. Por não serem eleitos, estes funcionários da máquina estatal, não estão diretamente sujeitos ao escrutínio popular dos cidadãos. Estes respondem aos políticos eleitos, portanto a relação de vertical com o eleitor é indireta. Existe, contudo, forte relação de *accountability* vertical com os políticos eleitos que os nomeiam ou tem a capacidade de exonerá-los. Todavia o principal meio de controle destes atores, pela sociedade, está no *accountability* horizontal em que as dimensões financeira e de performance²³⁵ são fiscalizadas através da: a) Controladoria Geral da União, que faz uma fiscalização interna; b) pelo Tribunal de Contas da União que rotineiramente examina os relatórios econômico-financeiro de todos os órgão estatais; e c) estão sujeitos ao MPU (MPF, MPE, MPT ou MPM conforme o caso) quando forem encontrados desvios ou atos de improbidade que demandem sanções. Todos os dirigentes dos organismos públicos na estrutura de governança ambiental estão sujeitos a prestação de contas horizontal. Para o caso em estudo, os atores sujeitos as exigências do *accountability* horizontal são órgãos governamentais mais atuantes na localidade, como o PNI, a APASM, ICMBio, DER, SEBRAE e INEA.

3. Organizações da sociedade civil: A obrigação de prestação de contas das ONGs, associações ou, de uma forma mais ampla, das organizações da sociedade civil refere-se aos casos em que estas organizações são contratadas pelo governo para a prestação de serviços públicos do tipo parcerias públicos privados (PPP), geralmente na qualidade de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)²³⁶. Estas organizações são fiscalizadas na dimensão financeira e de performance da prestação de contas pelo Tribunal de Contas da União (TCU)²³⁷.

²³⁵ Conceitos explorados por Brinkerhoff (2001).

²³⁶ Regulamentada em Lei nº 9.790 de 1999.

²³⁷ Com relação a prestação de contas das ONGs quando em regime de PPP existe, na opinião de Brinkerhoff (op. cit. pág. 15), uma situação ambígua com um conflito depois seria necessário definir se estes atores. deveriam prestar contas aos governantes que os contrataram ou aos cidadãos, beneficiários destes serviços e

Em Visconde de Mauá a MAUATUR que se tornou OSCIP, na medida em que receber verbas públicas para execução de serviços em parceria com o Estado; passaria a ter que prestar contas ao TCU conforme mencionado acima²³⁸.

3.3 Para quem se deve prestar contas neste país?

A prestação de contas, conforme vimos acima; têm dois aspectos: para o primeiro ela pode ser apenas informativa ou ter caráter justificativo. O segundo aspecto é a capacidade de *enforcement* das leis que precisa da possibilidade de estabelecer sanções para ser eficaz. Da combinação destes dois aspectos Brinkerhoff (2001, pág. 4 e 5) criou uma tabela em que os atores são identificados segundo sua capacidade de '*enforcement*'. A análise divide os atores em dois grupos: a) aqueles que exercem o *accountability* vertical; e b) aqueles que exercem o *accountability* horizontal. Com base nesta tipologia completamos a Tabela 1 abaixo com os atores do *accountability* da estrutura de governança ambiental no Brasil.

TABELA 1 – TIPOLOGIA DO ACCOUNTABILITY

	<i>Accountability</i> governamental (horizontal)	<i>Accountability</i> fora do governo (vertical)
Alto <i>enforcement</i> / capacidade de impor sanções	CGU; MPU / MPF / MPE / MPT; TCU; Executivo; Legislativo; Judiciário; Fundações, associações e ONGs ²³⁹	Eleições; Plebiscitos;
Baixo <i>enforcement</i> /capacidade de impor sanções	Ouvidorias;	ONGs; Associações de Moradores e Associações de Empresários; Conselhos Consultivos de Unidades de Conservação; ONGs ambientais internacionais

em última instância aqueles que elegeram os governantes. Por este motivo e muitos casos foram criados sistemas de ouvidorias.

²³⁸ Este aspecto aqui mencionado apenas em hipótese, pois a MAUATUR não fez qualquer acordo de parceria com governo após ter-se tornado OSCIP.

²³⁹ Conforme Lei nº 7347/85 as fundações, sociedades de economia mista e associações existentes há pelo menos um ano, com objetivos de defesa do meio ambiente, do consumidor ou do patrimônio histórico e cultural podem propor ação civil pública.

		(Green Peace, CI etc)
--	--	-----------------------

Fonte: Brinkerhoff (2001, pág. 4 e 5), adaptação do autor

A estrutura de *accountability* montada no Brasil após a promulgação da CF 88 e complementada pelas leis que se seguiram até os dias de hoje, incorporou a ideia dos pesos e contrapesos e definiu órgãos incumbidos de cobrar a prestação de contas e de implementar sanções pelos abusos ou omissões daqueles que devem prestar contas. De acordo com esta estrutura os controles exercidos sobre os organismos públicos podem ser exercidos de duas formas: 1) por um outro órgão situado dentro de cada poder, também chamado de controle interno; ou 2) pode ser exercido entre diferentes poderes o que chamamos de controle externo. Sobre este último reside boa parte dos mecanismos de *accountability* construídos no Brasil nos últimos anos.

Contudo, esta mesma estrutura de pesos e contrapesos predispõe que também os organismos incumbidos de exigir contas de outros também devem prestar contas, ou seja, quem controla os controladores ou “*quis custodiet ipos custodes*”. Aqui estamos falando do controle externo das organizações de criadas pelo estado para exigir contas e o *enforcement* das leis. Destes o Tribunal de Contas e o Ministério Público que serão analisados mais a frente quanto ao seu processo de *accountability*, são os mais importantes, para este estudo.

Seguindo a mesma taxonomia de Brinkerhoff (op. cit., pág. 16), existem quatro categorias de atores para os quais se devem prestar contas no Brasil:

1. Órgãos Estatais

Nesta categoria estão incluídos os atores que conformam a estrutura de pesos e contrapesos do país e que exigem a prestação de contas de outros atores governamentais. A prestação de contas horizontal presume uma relação entre iguais, sugere que o ator que exige contas esta no mesmo nível do que presta contas. Conforme Brinkerhoff estes atores ou:

“agências precisam funcionar juntas para terem impacto, i.e. *enforcement* com o suporte de um poderoso e imparcial judiciário. Todavia estas agências também recebem suporte dos cidadãos na medida em que: a) tem parte ou a totalidade de seu poder originada no peso da opinião

publica; b) as informações tornadas públicas informam aos cidadãos a respeito da performance e abusos das agências e órgãos públicos; c) elas precisam da ajuda dos cidadãos em informar e denunciar casos de má performance ou abusos; d) os resultados de suas investigações podem influenciar o resultado das eleições. (2001, pág. 17, tradução nossa).

Existe, na opinião da EUROSAI, um conjunto de atributos necessários para o bom desempenho das organizações de controle externo. Conforme Pessanha (2007, pág. 145):

“a European Organization of supreme Audit Institutions (EUROSAI) órgão que congrega os tribunais de contas e auditorias na Europa, estabeleceu recentemente um conjunto de critérios definidores para um desenho institucional ideal para instituições superiores de controle (ISC). São eles: posição constitucional definida; independência; estrutura definida; independência financeira orçamentária; garantias e imunidades legais, autonomia para definir métodos e programas de trabalho; pessoal especializado e recrutado universalmente; acesso irrestrito a informações; relatórios sem restrições; e acompanhamento das recomendações”.

Os principais organismos em vigor hoje no Brasil para exercer a função de fiscalização horizontal (*accountability* horizontal) e tanto no que se refere a prestação de contas quanto a imposição de sanções atendem, com raras exceções, os pré-requisitos enumerados acima para um desenho institucional ideal. Estes organismos estabelecidos na nossa constituição são:

Tribunal de Contas da União (TCU): o Tribunal de Contas como órgão auxiliar do poder legislativo foi vítima ao longo dos anos das mesmas pressões que recebeu o Legislativo nos diversos retrocessos democráticos porque passou o país no século XX. Contudo a cada retomada da democratização ganhou mais poderes e mais independência e autonomia. Desde a vitaliciedade dos seus membros em 1934, equiparação de vencimentos e vantagens aos ministros do Tribunal Federal de Recursos (TFR) ao poder de examinar as contas do Presidente da República. Entretanto, foi pela CF 88 que o TCU e o próprio Legislativo tiveram seus poderes de controle externo ampliados, pois esta não somente se preocupou com a função legislativa (via TCU) de ‘auditar’ as contas da União e das entidades de administração direta e indireta como também atribuiu a função de fiscalizar quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, além da verificação da aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Com isso as prestações de contas são apreciadas pelo TCU quanto à efetividade, economicidade (transparência das contas) e quanto a

eficiência²⁴⁰. Sob a ótica das dimensões do *accountability* concluímos que o TCU aprecia as contas dos órgãos públicos sob as dimensões política, financeira e de performance.

O TCU revitalizado pela CF 88 foi regulamentado pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União²⁴¹. A lei define a natureza, a competência e a jurisdição do TCU, determinando os procedimentos para o processo de tomada e prestação de contas, detalhando as decisões em relação a contas regulares, regulares com ressalva, irregulares ou ilíquidáveis. Detalham os procedimentos para a tomada de contas do Presidente da República, os casos de auditorias especiais por solicitação do Congresso Nacional. A Lei Orgânica abre a possibilidade de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato constituir-se parte legítima para denunciar ilegalidades ou irregularidades perante o TCU, fixando procedimentos e determinando prazo para resposta. Para Visconde de Mauá o TCU terá a função de analisar e aprovar a prestação de contas das OSCIP (como a MAUATUR) quando estas receberem verbas públicas para Parcerias Público Privadas (PPP). Além deste aspecto, e tendo em vista o contexto de federalismo trino estabelecido pela CF 88, o Tribunal de Contas dos Estados (TCE) tem a função de analisar e aprovar as contas dos Estados e dos Municípios.

Quanto ao controle do TCU, o mesmo é exercido pelo Poder Legislativo (principal) de quem é subordinado (controle hierárquico). Seus membros são todos aprovados pelo Poder Legislativo, mesmo os de nomeação do presidente que devem ser aprovados pelo Senado. Em relação aos critérios definidores para um desenho institucional ideal para instituições superiores de controle (ISC) – EUROSAI (vide acima). Observamos que o TCU atende a todos os requisitos exceto o relativo à independência financeira orçamentária e (parcialmente) a autonomia para definir métodos e programas de trabalho. O orçamento do TCU é aprovado pelo Legislativo e os métodos de trabalho são definidos na Lei Orgânica nº 8.443, entretanto a própria lei determina que as contas sejam analisadas na forma estabelecida em seu regimento interno que é de responsabilidade do TCU.²⁴²

Ministério Público da União (MPU): A Constituição Federal Brasileira certamente inovou quando recriou o Ministério Público em 1988. Transformou um órgão submisso ao Executivo num outro; com grande autonomia, instrumentos de ação, discricionariedade e amplo leque de atribuições, instituição permanente conforme Artigo

²⁴⁰ Conceitos explorados por Power (1997).

²⁴¹ Lei nº 8443 de 1992.

²⁴² Artigo 1º - Inciso X.

127º do Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça. A história, estrutura atual e as normas de funcionamento do Ministério Público são apresentadas em detalhes no Anexo N. Faremos aqui uma apresentação mais sucinta das principais características do MP como mecanismo de *accountability*. Para Visconde de Mauá o Ministério Público tem atuado no controle da atuação do Estado em três ocasiões: a primeira arguindo o poder de licenciamento da Estrada-Parque, partindo do entendimento de que a mesma traria impactos ambientais também no estado de Minas Gerais propondo que por este motivo o órgão licenciador deveria ser o IBAMA (Federal) em lugar do INEA-RJ (Estadual); a segunda em Guaratinguetá contra o ICMBio exigindo que a APASM elabore seu Plano de Manejo (conforme Lei do SNUC); e a terceira contra o INEA e DER pela falta de respeito aos princípios da precaução e prevenção durante os preparativos para a pavimentação da estrada RJ 163 (também considerada Estrada Parque). Estes pontos serão abordados em detalhes no Capítulo 4.

Para exercer suas funções, o Ministério Público tem vários instrumentos de ação²⁴³, dentre estas mencionamos em destaque: a) o papel clássico do MP de promover ação penal pública (APP) para crimes comuns; e b) promover inquérito civil e ação civil pública (ACP). Além destas duas outras funções principais foram agregadas: a) a fiscalização de políticos e burocratas e a fiscalização do cumprimento da lei pelos governos e por particulares. Pela dificuldade natural de exercer estas duas últimas funções principais o Ministério Público recebeu dos constituintes uma estrutura com altas doses de discricionariedade com pouco *accountability*²⁴⁴. Com isso o MP somente presta contas sob a dimensão financeira – a falta de prestação de contas pelo critério ou dimensão de performance justifica a alegação de alta discricionariedade ou autonomia do órgão. Entretanto, apesar do excesso de discricionariedade apontado o MP tem tido atuação relevante na defesa dos princípios ambientais como podemos observar em nosso estudo de caso.

A Lei Complementar nº 75/93 dispõe sobre a organização, objetivo e funções do MP, definido seus instrumentos de ação. O Artigo 17º indica as garantias e imunidades legais como vitaliciedade e inamovibilidade. Assegurando autonomia funcional, administrativa e financeira, determinando que o próprio MP elabore seu orçamento

²⁴³ Lista completa instrumentos do MP são apresentadas no Anexo N.

²⁴⁴ A reduzida estrutura e a dificuldade de controlar o MP criada pela CF 88, leva a classe política a estabelecer instrumentos de pressão ‘política’, através da colocação em pauta no Congresso de projetos de modificação dos poderes do MP como no caso atual em que se discute a possibilidade de retirar do MP o poder de instaurar um inquérito civil.

anual²⁴⁵, dispendo ainda sobre a estrutura interna dos diversos órgãos MPF, MPT, MPM seus planos de carreira e organização funcional. A Lei Complementar fixa inclusive a sanções para os membros do MP incluindo a possibilidade de demissão de membros vitalícios conforme decisão do Conselho do Ministério Público que poderia recomendar ao PGR o ajuizamento de uma ação civil com esta finalidade.

Com relação aos critérios definidores para um desenho institucional ideal para instituições superiores de controle (ISC) – EUROSAI, o MP sai-se melhor que o TCU visto ter poderes inclusive de elaborar seu orçamento, entretanto por estarem previstos na Lei Complementar tiram parcialmente a discricionariedade do órgão para definir seus métodos de trabalho, assim como para o TCU o regimento interno dos diversos órgãos do MPU define procedimentos operacionais.

Além do TCU e do MP foi criado em 2003 um importante órgão de controle interno do Poder Executivo Federal a Controladoria Geral da União que analisamos abaixo:

Controladoria Geral da União (CGU): conforme a Lei nº 10.683 de 2003 a CGU assiste direta e indiretamente a Presidência da República em assuntos referentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal. Trata-se, portanto de organismo de controle interno do poder executivo e de todos aqueles que recebem qualquer benefício ou verba pública realizada pelo Executivo Federal. Por ser subordinado a Presidência da República e fiscalizar atos de outros órgãos do Poder Executivo a CGU é um órgão de controle interno.

2. Cidadãos e a sociedade civil

Os cidadãos são o esteio do processo democrático segundo o qual os eleitos devem prestar contas de suas ações aos eleitores. Contudo, nem sempre esta relação ocorre de forma clara e direta, pois depende muito do grau de educação e, portanto da capacidade dos cidadãos entenderem o sistema como um todo e terem a noção de sua importância. Com este fim as organizações da sociedade civil desempenham um papel fundamental ao consolidar expectativas e atuar em uma ou mais dimensões de *accountability*. Dentre estas ONGs podemos citar a ‘contas abertas’ ou ‘Transparência Brasil’ e outras congêneres que

²⁴⁵ Dentro das normas estabelecidas pela LDO.

atuam como ‘*advocacies*’ auxiliando a cidadania a controlar os atos dos governantes. Conforme a Lei nº 7.347/85 atualizada pela Lei nº 11.448 de 2007, algumas organizações da sociedade civil tem a capacidade de propor uma Ação Civil Pública o que permite que estas organizações tenham poder de exigir prestação de contas e capacidade de *enforcement* em casos de ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados²⁴⁶:

- a) ao meio ambiente;
- b) ao consumidor;
- c) a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- d) a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; e
- e) por infração da ordem econômica e da economia popular.

3. Grupos marginalizados ou especiais

Neste grupo de atores estão incluídos aquelas organizações que representam as minorias cujos direitos inalienáveis para serem exercidos muitas vezes precisam da utilização de instrumentos de pressão. Os exemplos deste grupo de atores são: as ONGs que defendem direitos dos menos favorecidos e outros segmentos da sociedade de alguma forma marginalizados no passado e, portanto fariam jus a um tratamento diferenciado no presente.

4. Stakeholder internacionais

Algumas organizações supranacionais que podem de alguma forma cobrar prestação de contas ou obediência as Leis e Acordos Internacionais. Dentre estas organizações podemos citar as mais usualmente mencionadas como Organização Mundial de Comércio, Fundo Monetário Internacional ou Organização das Nações Unidas, mas, existem outras também com algum poder apesar de fraco como a ‘Transparência Internacional’ através de sua congênere no país, ‘*Green Peace*’, ‘*Conservation International*’ que no setor ambiental têm sido capazes de mobilizar a opinião pública em torno de questões de sustentabilidade planetária. O Projeto de Gestão Socioambiental para Microbacia Hidrográfica do Alto Rio Preto contou com apoio financeiro das ONGs internacionais *Conservation International* e *Ashoka*. Com este apoio foi possível a ONG

²⁴⁶ Nestes casos a ACP pode propor a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, além da ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico.

Crescente Fértil elaborar importante projeto para gestão ambiental da microbacia que culminou com a criação do Conselho Gestor institucionalizado pela Prefeitura de Resende em 2008.

3.4 O Ordenamento Institucional e os Mecanismos de *enforcement*

Durante estes últimos 30 anos assistimos a implantação do ordenamento institucional da governança ambiental no país. Este ordenamento institucional é representado por estruturas organizacionais que foram criadas neste período e têm a função de zelar pelo cumprimento das Leis e Regras de Sustentabilidade promulgadas (*enforcement*). A lei deve ser entendida como um comando imperativo, genérico e abstrato. É um comando imperativo porque seu cumprimento é obrigatório. É genérico porque se aplica a todas as pessoas. E é abstrato porque se aplica a determinadas situações. Sua finalidade é organizar a sociedade. Desta forma as leis que criam este ordenamento são leis estruturantes e / ou restritivas. Estruturantes porque criam uma estrutura de organizações e / ou restritivas na medida em que definem limites às ações dentro das fronteiras da sustentabilidade para o desenvolvimento humano. Contudo, como veremos adiante neste capítulo, algumas leis são de adesão, na medida em que resumem-se em apresentar alternativas para resolver problemas específicos ou para incentivar determinadas atividades sem estabelecer obrigação de fazer.

Nesta seção queremos analisar os mecanismos de *enforcement* estabelecidos pela Governança Ambiental o que significa dizer que queremos saber se esta estrutura e suas regras são eficientes e efetivas, ou seja, se os seus objetivos são atingidos e com a melhor utilização possível dos recursos. Para tal, faremos em primeiro lugar uma análise estrutural verificando as organizações e os mecanismos criados para o funcionamento das organizações e em segundo lugar faremos uma análise da capacidade de *enforcement* das leis e do marco regulatório para sustentabilidade criadas, identificando e discutindo três aspectos: a) se as leis criadas claramente definem seus instrumentos de ação para atingir seus objetivos; b) se as leis têm mecanismos de monitoramento; c) se leis definem as sanções aplicáveis em casos de descumprimento da lei. Segundo Schedler (2004, pág. 16, tradução nossa):

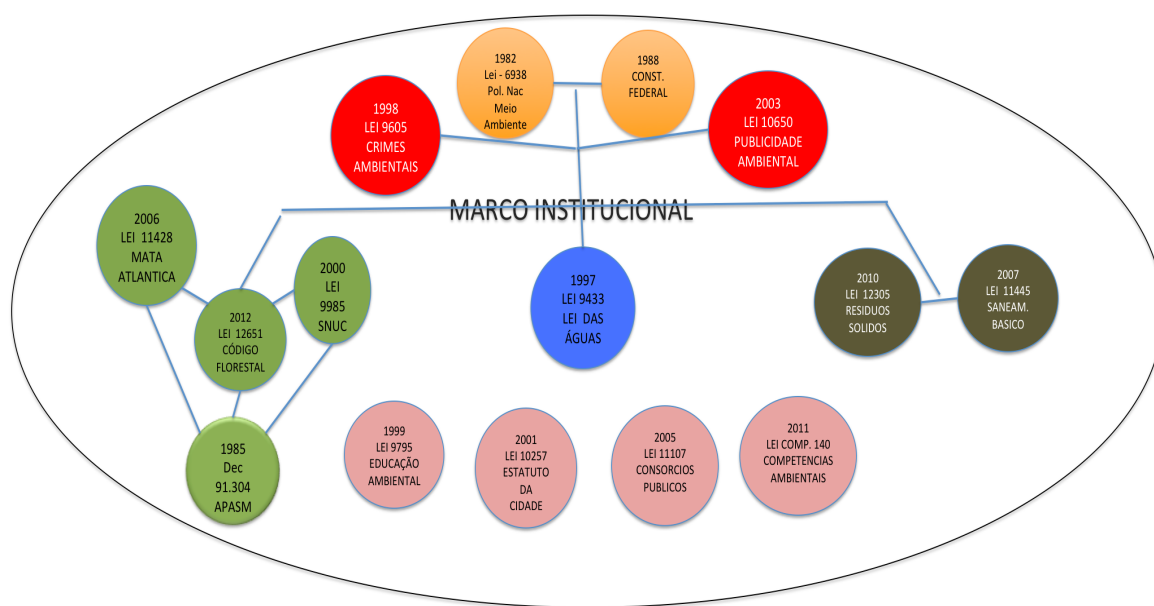
“como nos diz boa parte da nova literatura institucionalista, para que as regras formais sejam efetivas devem estar acompanhadas de mecanismos

de monitoramento, para que não passe despercebido quando alguém viola a norma (função informativa da prestação de contas)”.

Além disto, segundo o autor as regras devem conter também mecanismos de sanção.

A estrutura da governança ambiental criada no país conforme Figura 3 tem em seu topo a Política Nacional de Meio Ambiente e a Constituição Federal de 1988 que fixam as normas gerais para a gestão ambiental no país. Como peças importantes desta estrutura estão duas leis: a Lei de Informações Ambientais e a Lei dos Crimes Ambientais. Estes dois diplomas conformam os dois pilares básicos do *enforcement*: informação e sanção. Ressalte-se a importância da Lei de Crimes Ambientais criada em 1998, pois através desta, todo o sistema passou a contar com a tipificação de crimes ambientais e a definição de penas aplicáveis.

FIGURA 3 – ESTRUTURA INSTITUCIONAL DE GOVERNANÇA AMBIENTAL

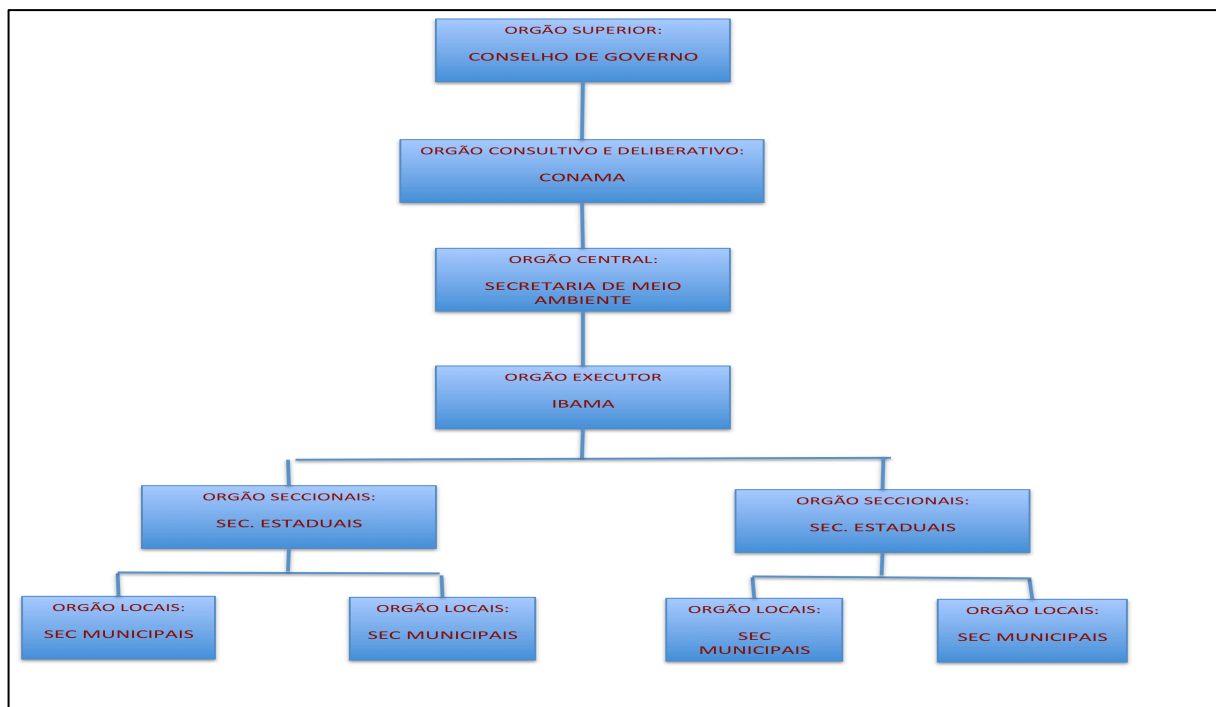


Fonte: Adaptação do autor

Na Figura 4 a seguir, apresentamos a estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) criada – Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Esta lei estabelece conceitos, princípios, objetivos, instrumentos e penalidades. Estes princípios, e penalidades são aplicáveis a todos os órgãos públicos e os cidadãos e delega ao IBAMA (à

época SEMA) a responsabilidade de fiscalizar o seu cumprimento. A lei estabelece os objetivos da política e os instrumentos dos órgãos ambientais para implementar a PNMA.

FIGURA 4 - SISNAMA



Fonte: Lei nº 6938

Como órgão consultivo a lei criou o CONAMA, presidido pelo Ministro do Meio Ambiente. O CONAMA é um colegiado representativo de cinco setores: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil. O CONAMA tem função regulatória, incluindo estimular a criação de Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente assim como dos comitês de bacia, recomendar a elaboração do relatório de qualidade ambiental além estabelecer o sistema de divulgação de seus trabalhos.

Os instrumentos criados para que a Política funcione são: estabelecimento de padrões ambientais; zoneamento ambiental²⁴⁷; avaliação de impactos ambientais; licenciamento prévio das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal, tais como APA – Área de

²⁴⁷ Regulamentado pelo Decreto nº 4.297/2002.

Proteção Ambiental, ARIE – Área de Relevante Interesse Ecológico e RESEX – Reservas Extrativistas; Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA; Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; RQMA – Relatório de Qualidade do Meio Ambiente; o Cadastro Técnico Federal de Atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais (CTF); e por fim as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental²⁴⁸. Através da Lei nº 10.165 de 2000, foi criada a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) a ser paga pelos estabelecimentos cujas atividades são potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais. Para o cálculo da TCFA as atividades são classificadas por critério de impacto ambiental (alto, médio, baixo) e existe ainda uma graduação pelo porte da empresa. Estas mesmas atividades são obrigadas a prestar informações através dos dois cadastros mencionados acima. A receita obtida com a cobrança da TCFA subsidia as ações de fiscalização e controle do IBAMA.

Contudo a lei não contém em seu texto nem a tipificação dos crimes nem a respectivas punições, o que ficou (até 1998) a cargo dos órgãos licenciadores participantes do SISNAMA. Com isso os infratores conseguiam se livrar destas penas alegando que estas deveriam ser definidas em lei. Este fato reduziu a capacidade de *enforcement* do sistema, à época, devido à falta de previsão de sanções que possibilitassem punir os infratores das Leis Ambientais. Para superar esta dificuldade, em 1998, foi editada a Lei dos Crimes Ambientais (nº 9.605/98), que define as penas e prevê punições para o descumprimento da legislação, criando a figura do crime ambiental. Sem esta última lei o arcabouço legal ambiental do país não teria capacidade de *enforcement*, e sem essa capacidade de *enforcement* teríamos o que os autores mencionados acima chamam de *accountability light* ou fraco, ‘sem dentes’. Com esta lei a personalidade jurídica do infrator pode ser desconsiderada em caso de crimes ambientais cometidos por empresas. Os tipos e as penas para cada crime estão listados no Anexo O desta tese.

Como vimos acima, o acesso à informação é um dos mecanismos de *accountability* e a Lei de Informações Ambientais um dos fatores que aumentam a capacidade dos mecanismos de *accountability* funcionarem a contento. A lei obriga a todos os órgãos e entidades da Administração Pública, Direta, Indireta e Fundacional, integrantes do SISNAMA, a permitir acesso público a qualquer tipo de documento e informação sob sua

²⁴⁸ Estas penalidades ou sanções foram estabelecidas pela Lei nº 9.605/98.

guarda, inclusive, mas não restrito a, em relação ao Meio Ambiente e situações de risco ou emergência. Entretanto, apesar de ser um importante instrumento de *accountability* a própria lei não dispõe de mecanismos de monitoramento e sanção. A Lei nº 12.527 (Lei de Acesso) editada em 2011 contém os dispositivos mencionados, corrigindo a deficiência apontada acima, e ainda apresenta como o interessado em obter determinada informação deve proceder.

Para o exame da capacidade de *enforcement* do arcabouço jurídico-institucional federal ambiental o mesmo foi dividido em três agendas, como ramificações da legislação básica que norteia as políticas sobre o tema. Sempre que preciso, o exame da agenda incluirá legislação específica sobre Visconde de Mauá (nosso Estudo de Caso). As três agendas utilizadas em nossa análise são:

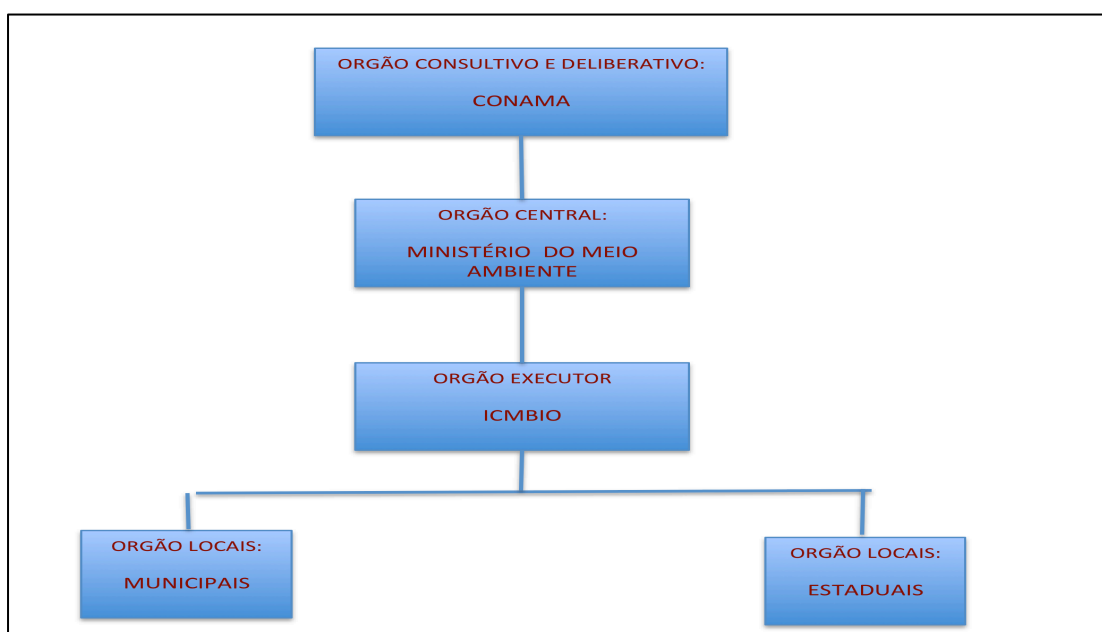
- 1- Agenda Verde: referente a todos os assuntos relativos à formulação e execução da política florestal, de forma a promover a preservação da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais renováveis. Esta agenda enfatiza a necessidade de produzir alimentos com preservação do meio ambiente. No âmbito federal as principais Leis editadas a partir de 1980, são: A Lei do SNUC, o Código Florestal, a Lei da Mata Atlântica, Decreto da APASM e Decreto de ampliação do PNI;
- 2- Agenda Azul: aborda questões inerentes a gestão de recursos hídricos, além de poluição do ar e da água. No âmbito federal as principais Leis são: a Política Nacional de Recursos Hídricos, a criação da Agência Nacional de Águas e sua regulamentação;
- 3- Agenda Marrom: que trata da prevenção e controle da degradação ambiental decorrente de atividades poluidoras, qualidade do ar, da água e do solo. A função principal do governo na agenda marrom é o processamento e disposição de resíduos sólidos e líquidos de forma amigável ambientalmente. A legislação federal de referência consiste-se nas: Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e sua regulamentação e na Política Nacional de Resíduos Sólidos e sua regulamentação.

Passamos agora a examinar a estrutura das organizações criadas dentro de cada agenda e das restrições impostas observando a capacidade de *enforcement* destas. Conforme acima a análise dos mecanismos de *enforcement* apreciará três aspectos: instrumentalização, monitoramento e sanções.

Agenda Verde

Os principais diplomas legais da agenda verde são: a Lei do SNUC que estrutura o ordenamento institucional da agenda; o Código Florestal que estabelece restrições quanto ao uso do solo e consumo de recursos florestais; a Lei da Mata Atlântica que estabelece restrições para uso do solo e de consumo de recursos naturais no âmbito da Mata Atlântica; o Decreto de criação da APA da Mantiqueira; e o Decreto de expansão do PNI²⁴⁹. A estrutura de governança da agenda verde está apresentada na Figura 5 (abaixo).

FIGURA 5- SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO



Fonte: Lei do SNUC

Além desta estrutura a Agenda Verde é reforçada pelo Sistema de Monitoramento, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), um Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica e um outro Fundo Florestal (Fundo de Compensação Ambiental) ligado ao Serviço Florestal Brasileiro.

A Lei nº 9.983 de 2.000, cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A lei se encaixa na filosofia da Política Nacional de Meio Ambiente, pois cria novos tipos e melhor define o desenho das unidades de conservação tanto de uso exclusivo ou de proteção integral quanto as UCs de uso compartilhado ou sustentável. As várias formas de constituição destas UCs estão no Anexo E, são 8 tipos sendo 5 de proteção

²⁴⁹ Estes dois últimos relevantes para nosso estudo de caso.

integral e 7 de uso sustentável. A lei estrutura a governança das unidades de conservação com o CONAMA como órgão consultivo e deliberativo, o Ministério do Meio Ambiente como órgão central, e os executores são o ICMBio e os órgãos ambientais estaduais e municipais. Um dos assuntos polêmicos tratados pela lei refere-se à criação, implantação e gestão de Unidades de Conservação. A lei determina que a criação das UCs seja feita por ato do poder público e que a criação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. O problema é que na prática estas consultas públicas não funcionam como um eficiente instrumento de diálogo entre os interessados e o Estado (vide comentários no Quadro 14 abaixo).

QUADRO 14 – PEPS X CONSULTA PÚBLICA

Exemplo desta disfuncionalidade é o caso da criação do Parque Estadual da Pedra Selada (Estado do Rio de Janeiro) em 2012, que foi precedido de consulta pública um ano antes em Resende com a presença de mais de 70 pessoas que foram debater os benefícios e os impactos econômicos do novo parque²⁵⁰. A decretação do novo parque conforme notícia o site Amigos de Mauá e o Jornal Atualidade²⁵¹ (em sua edição 705) foram precedidos de muita desinformação e, portanto foi repudiado por parcela dos moradores e políticos locais, em grande parte, estes últimos, movidos pela proximidade das eleições municipais.

Fonte: Documentos anexos vide NR 25 e 26

Aspecto que reforça a gestão participativa introduzida pela Lei do SNUC é a inclusão dos Conselhos Consultivos na administração das unidades. No caso das unidades de conservação do grupo de Proteção Integral a lei determina que a mesma disponha de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e por proprietários, em caso de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural. Para as unidades de uso sustentável os conselhos são obrigatórios para os três tipos (APAs, Floresta Nacional e Reserva Extrativista). Esta inovação contribui com a dimensão política e de performance dos mecanismos de *accountability* das UCs. Contudo, a qualidade destes Conselhos consistir-se-ia em um ponto a melhorar na medida em que

²⁵⁰ Conforme o site amigos de Mauá em sua sumula de 15 de agosto de 2012. Acessado em 2/12/12.

²⁵¹ Vide doc. 20120830.

para as UCs de proteção integral a lei determina que os conselhos sejam consultivos²⁵² quando poderiam ser deliberativos reforçando a qualidade da governança e poder decisório desta nas organizações. Para as APAs a lei indica que deve existir um Conselho sem especificar se é Deliberativo ou Consultivo²⁵³. Neste particular as Reservas da Biosferas tratadas pela mesma lei devem ter um Conselho Deliberativo formado pelo Poder Público, ONGs e a população residente. A lei também abre a possibilidade de que UCs de proteção integral sejam administradas por OSCIPs.

No que se refere as suas disposições e obrigações por parte dos organismos do governo como IBAMA, ICMBio e das administrações das UCs, a lei não cria penalizações para o seu não cumprimento. Estas organizações governamentais do meio ambiente não dispõem de pessoal capacitado para executar todas as demandas legais, em especial algumas da Lei do SNUC. Por este motivo, entendemos serem necessárias sanções mais eficazes para o seu *enforcement*²⁵⁴. O Caso da APASM é típico, após 27 anos de existência não foi ainda elaborado o seu plano de manejo e somente começou a trabalhar neste sentido depois de receber, através de uma Ação Civil Pública do MPF de Guaratinguetá, intimação (para o ICMBio) elaborar o Plano de Manejo da APASM. A mencionada ACP fez com que a burocracia do ICMBio começasse a funcionar de modo que o projeto de elaboração do Plano de Manejo da APASM encontre-se ainda em sua Fase 2²⁵⁵. A alegação do ICMBio para este atraso é a falta de verbas orçamentárias. Observamos neste ‘*embroglio*’ entre poderes constituídos um impasse na medida em que temos um TAC vencido, ou seja, o prazo concedido pelo Juiz é expirado e o ICMBio ainda não finalizou o Plano de Manejo. Este é um ponto de grandes repercussões para a capacidade de *enforcement* do sistema envolvendo o MP, pois o descumprimento de um TAC por órgãos públicos deveria ensejar alguma espécie de sanção, pois, neste caso, em que inexistente verba prevista no orçamento a capacidade de *enforcement* fica reduzida por inexistirem meios de aplicar punições.

O Código Florestal brasileiro foi alterado pelo Congresso Nacional 4 vezes desde 1965 quando a Lei nº 4.777, reformou o Código Original de 1935. As três primeiras alterações foram em sua maioria relacionados à fixação de limites de áreas de preservação. Entretanto a última reformou o Código Florestal através da Lei nº 12.651/12. Esta lei já foi

²⁵² Exceto para a Reserva extrativista de uso sustentável onde o Conselho deve ser Deliberativo.

²⁵³ A APASM tem um conselho consultivo.

²⁵⁴ Como é o caso da determinação de que toda UC deve ter um plano de manejo.

²⁵⁵ Conforme entrevista com o Chefe da APASM em 5/12/12, vide doc. 20121205^a.

alterada no final do ano pela Lei nº 12.727/12, de modo a compatibilizar os vetos da Presidente à Lei nº 12.651 aprovada pelo Congresso Nacional.

Uma das grandes preocupações de parcela dos Congressistas (e que foi tratada no novo código) relacionava-se a áreas de preservação permanente e reserva legal explorada por atividade agrícola até 22 de julho de 2008. Neste caso, o Código Florestal de 2012 anistia os usos, até então, e exige a recomposição integral. Apesar de que a lei determine que novos usos nas áreas determinadas para preservação permanente ou reserva legal estão proibidos, trata-se de uma anistia a um crime cometido, passível de punição pela lei dos Crimes Ambientais. Esta ou qualquer anistia, na medida em que perdoe crimes cometidos à luz das leis existentes não é saudável sob a perspectiva do *accountability*. Enfraquece a capacidade de *enforcement* das demais leis a partir da expectativa de novas anistias.

Sob a ótica dos mecanismos de *accountability* do novo código, observamos a criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) obrigatório para todos os imóveis rurais e com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Contudo a capacidade de *enforcement* deste cadastro é duvidosa tendo em vista que este tipo de obrigação de cadastramento de imóvel rural normalmente encontra limitações e dificuldades naturais. Na verdade os proprietários de imóveis rurais somente fazem estes cadastramentos obrigatórios ou averbação de reserva legal quando são instados a fazer por bancos ou agências de fomento ou quando o imóvel é vendido e o RGI exige a averbação da reserva legal. Desta forma entendemos que seriam necessárias outras formas de incentivo²⁵⁶ para que o poder público tenha real controle sobre o desmatamento e manutenção de áreas de preservação permanentes. Com isto, as denúncias de vizinhos, ONGs e passantes constitui-se ainda numa das melhores formas de controle e preservação ambiental.

Quanto às sanções, a lei dá poderes de embargo ao órgão ambiental competente, em determinadas condições. Contudo, é a Lei dos Crimes Ambientais que terá o papel de definir as penalidades para os abusos ou omissões, quando estes forem relacionados a matéria ambiental, quando não, os códigos civil e penal se encarregam de tipificar os crimes e definir penas. Por ser uma lei recente a eficiência deste novo Código Florestal

²⁵⁶ Além das existentes como a que condiciona a possibilidade de supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo ao cadastramento prévio no CAR ou do incentivo a inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR) para possibilitar prática da aquicultura em APPs, facilitando a localização e averbação de reservas legais.

deverá ser avaliada no futuro com indicadores de desmatamentos irregulares e áreas florestadas.

A Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428 de 2006) tem por objetivo a conservação, proteção, regeneração e utilização da Mata Atlântica, patrimônio nacional conforme a CF 88. A lei é parte de uma ação consertada de proteção da Mata Atlântica. Excetuando-se a exploração eventual a lei restringe ao máximo o corte ou supressão da vegetação primária e restringe de forma gradual o corte ou a supressão da vegetação secundária, dependendo do estágio de regeneração. A lei cria um sistema de gestão que começa com o Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica (FRBMA) que disponibilizará recursos aos municípios que possuam Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica, devidamente aprovada pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente. Através deste plano os Municípios vão monitorar e acompanhar a evolução da Mata Atlântica em seu território. Este monitoramento terá como ponto de partida um Diagnóstico Municipal da Mata Atlântica. A lei atende ao quesito de sanções também ao mencionar em seu Artigo 42º que sujeitam aos “infratores às sanções previstas em lei, em especial as dispostas na Lei nº 9.605”. A lei também se utiliza de incentivos para seu fim ao conceder, além dos recursos do FRBMA aos municípios, conforme acima, benefícios em termos de prioridades na concessão do crédito agrícola para o proprietário que tiver vegetação primária ou secundária em estágio médio e avançado de regeneração. Entretanto, a lei remete a um órgão competente do Ministério da Fazenda a definição (anual) dos critérios, condições e mecanismos de controle destes benefícios. Este pode ser um elemento de desincentivo caso este tramite seja longo ou falte responsividade aos órgãos encarregados pela anuência.

O Decreto que cria a APASM é incompleto e de baixa capacidade de *enforcement*, pois estabelece limites de uso do solo em toda a APA como APPs, nascentes e olhos d’água, proíbem movimentação de terra, terraplenagem, presença de indústrias e outras restrições, mas não indica as possíveis sanções (vide acima). De outro lado a lei propõe a elaboração de um zoneamento (plano de manejo) também sem estabelecer sanções. Como resultado o Plano de Manejo da APA, exigência refeita pela Lei do SNUC não foi elaborado até hoje, ensejando a ACP do MP de Guaratinguetá mencionada acima.

O Decreto de Expansão do PNI – por este Decreto nº 87.586 de 1982 a área do Parque Nacional do Itatiaia, fundado em 1937, foi ampliado passando de 11.943 hectares para 30.000 hectares, aproximadamente. O Decreto é muito curto e apenas se preocupa em definir a nova dimensão do parque, a delimitar suas fronteiras e indicar que cabe ao IBDF

(hoje ICMBio) promover a elaboração do Plano de Manejo. Ainda em 1982 o PNI aprovou seu plano de manejo (vide Capítulo 1- *Seção 1.1.2*).

O novo Plano de Manejo do parque deverá ser lançado até fevereiro de 2013 e deverá considerar como Zona de Amortecimento prioritária uma faixa de 3 km em torno de toda área do parque. Com isto boa parte da microbacia estará incluída pela Zona de Amortecimento do PNI. Em função desta delimitação a administração do PNI terá poderes regulatórios sobre a parte rural desta zona de amortecimento²⁵⁷.

A fiscalização do cumprimento do marco regulatório é a parte mais fraca destas Leis da Agenda Verde, por força da orientação federalista da CF 88 tanto a união como os estados e os municípios são responsáveis por fiscalizar e proteger o meio ambiente²⁵⁸, entretanto, os recursos empregados são escassos e insuficientes para a tarefa. O ICMBio encarregado da gestão das UCs tem média de 5 funcionários por UC o que é muito pouco considerando-se que o país tem hoje 17 milhões de hectares em UCs cobrindo 14% da superfície do país. Tudo isso para ser gerido por apenas cerca de 1.500 funcionários, fora restrições orçamentárias²⁵⁹. Por esta razão a capacidade de *enforcement* das Leis Ambientais como o SNUC ou o Código Florestal e a Lei da Mata Atlântica dependem da cooperação entre os poderes constituídos com as populações que habitam os entorno das UCs ou próximos as floresta naturais, e de ONGs nacionais e internacionais que denunciam práticas ilegais de exploração de recursos naturais.

Agenda Azul

A Política Nacional de Recursos Hídricos (Leis das Águas) tem por base a conceituação da água como um recurso natural de valor econômico e de domínio público. Em seus fundamentos a Lei nº 9.433, declara a necessidade de participação dos usuários, das comunidades e do poder público na gestão dos recursos hídricos. A lei fixa objetivos, diretrizes e define instrumentos para o cumprimento de seus objetivos.

Em sua parte estruturante a Lei nº 9.433 criou um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Vide Figura 6 abaixo) formado pelo:

1. Conselho Nacional de Recursos Hídricos;

²⁵⁷ Toda a área urbana é controlada, licenciada e fiscalizada pelos municípios exceto em casos de atividades alto impacto dentro de 3 km de entorno do PNI, mesmo que seja urbana. Neste caso, o município ao licenciar devera obter anuência do PNI.

²⁵⁸ A regulamentação quanto à responsabilidade de cada ente federado no licenciamento, controle e fiscalização foi definido pela Lei Complementar nº 140 de 2011.

²⁵⁹ Conforme entrevista com o Chefe da APA doc. 20121205^a.

2. Agência Nacional de Águas (ANA);
3. Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;
4. Comitês de Bacia Hidrográfica;
5. os órgãos dos Poderes Públicos Federal, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;
- e
6. Agências de Águas.

A grande inovação da lei está nos Comitês de Bacia e Agências de Águas através das quais a lei pretende implementar a gestão local dos recursos hídricos de forma descentralizada pois estes organismos são organizados por bacia ou sub-bacia e tem por objetivo aprovar o plano de recursos hídricos²⁶⁰, sendo a execução a cargo das Agências de Águas.

FIGURA 6 - SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS



Fonte: MMA

Coerente com o princípio da descentralização, a lei determina que os Planos de Recursos Hídricos; são Planos Diretores que orientarão o Plano Nacional de Recursos Hídricos e define que a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos está a cargo das agências de bacia e devem ser aprovados pelos respectivos Comitês de Bacia. Outro

²⁶⁰ Os planos de recursos hídricos devem conter medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas.

instrumento da lei, o enquadramento dos corpos de água em classes segundo os usos preponderantes da água, tem a finalidade de compatibilizar a qualidade da água com seu uso. Os instrumentos de outorga a cobrança vão depender dos planos de Recurso Hídricos de cada bacia ou sub-bacia e tem por finalidade, racionalizar o uso da água e reconhecer o seu valor econômico além de obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos. Como instrumento de controle dos recursos hídricos a lei criou o Sistema de informações de Recursos Hídricos. Este sistema será alimentado pelos órgãos componentes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e será a base para elaboração do Plano de Recursos Hídricos.

Os Comitês têm formação participativa de organizações governamentais Estado, usuários e entidades civis de atuação na área da bacia. O número de membros do poder público não pode ultrapassar 50% da totalidade de membros do Comitê. Abers (2005, pág. 12) ensina que a maioria dos comitês é criado devido a: a) Agravamento das condições ambientais da bacia (comprometimento gradativo da qualidade ou escassez de água, etc.); ou b) conflitos pelo uso da água. O primeiro problema é o problema de grande parte das bacias e microbacias hidrográficas, pois refere-se a poluição do corpo hídrico pelo lançamento de esgoto sanitário urbano, muitas vezes *in natura*. Tem sido, portanto para enfrentar este tipo de problema que a maioria dos Comitês de Bacia tem sido criada. A lei tem um capítulo para infrações e penalidades, identificando tanto os crimes e as penalidades previstas.

A pergunta básica quanto a Lei das Águas é se, toda a estrutura de gestão hídrica descentralizada com capacidade de ação localizada, através de Comitês e Agências combinadas com outorga e cobrança pelo uso, vai amenizar os problemas relacionados a ocupação antrópica e seus impactos nos recursos hídricos? A resposta, ainda que parcial a esta pergunta, está na análise empírica de alguns Comitês em funcionamento e verificar, se estes têm conseguido arrecadar recursos em volume para resolver alguns de seus problemas.

Conforme pesquisa no site da Agência Nacional de Águas (ANA) em 2011 a cobrança já está implementada em 3 bacias hidrográficas de rios de domínio da União e 17 de domínio Estadual, totalizando 20 bacias em cobrança, com um valor total arrecadado²⁶¹

²⁶¹Acumulado desde o início.

de R\$ 130.540.853,69²⁶². Especificamente com relação ao CEIVAP e AGEVAP que são respectivamente o Comitê e a Agência da Bacia do Rio Paraíba do Sul, o site da ANA²⁶³ informa que, a CEIVAP arrecadou entre Março de 2003 até agosto de 2012 mais de R\$97 milhões de reais que foram repassados a diversos projetos e ações de gestão, planejamento, estruturais e estruturantes, restando um saldo a repassar de R\$1,3 milhões.

Agenda Marrom

A Lei nº 11.445 de 2007 e sua regulamentação estabelecem as diretrizes nacionais para o saneamento Básico e para a Política Federal de Saneamento Básico, definindo o conceito de saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas. A lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.217 de 2010. A Lei e Decreto indicam como objetivo primeiro a universalização dos serviços ao lado de transparência e controle social. A Lei e o seu Decreto utilizam-se de uma estrutura com um titular dos serviços²⁶⁴, um regulador e um órgão fiscalizador²⁶⁵. Ao titular cabe elaborar o Plano de Saneamento Básico além de prestar ou delegar o serviço. Contudo observa-se que a lei permite que o próprio titular / prestador defina a entidade reguladora e fiscalizadora o que indica não se tratar de controle externo.

Tendo em vista que muitos municípios apresentavam dificuldades para se desincumbir de suas funções como titulares, por não terem condições econômicas, ou por serem integrados a outros, foram estipuladas condições para que a prestação de serviços de saneamento seja regionalizada. A lei deu especial ênfase ao planejamento e a ação integrada e determina a elaboração de um plano de saneamento básico que deverá conter um diagnóstico da situação, objetivo, programas e projetos para atender os objetivos além de mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. Este último sendo um importante mecanismo de *accountability*. Ainda

²⁶² <http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/cobrancaearrecadacao/cobrancaearrecadacao.aspx>. Acessado em: 2/12/2012.

²⁶³ http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sag/CobrancaUso/Arrecadacao/2012/AcumuladaPBS_2012.pdf. Acessado em: 3/12/12.

²⁶⁴ O titular dos serviços é o ente da Federação que possua por competência a prestação de serviço público de saneamento básico.

²⁶⁵ Cabe ao titular dos serviços públicos de saneamento básico definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização. As atividades regulatórias de serviços públicos de saneamento básico poderão ser realizadas por agência reguladora municipal ou ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas (conforme site da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do RS).

com relação ao monitoramento a lei especifica que o controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, Estaduais, do Distrito Federal e Municipal assegurada à representação de organizações da sociedade civil e de usuários (dentre outros).

No âmbito da Política Federal de Saneamento Básico a lei estabelece que a União deverá elaborar o Plano Nacional de Saneamento Básico e os Planos Regionais. Com o objetivo de estimular e assessorar os municípios na elaboração de seus planos a FUNASA²⁶⁶ elaborou e distribuiu um Termo de Referência para elaboração de planos municipais de saneamento básico²⁶⁷.

Como organismo de monitoramento, a estrutura de saneamento básico conta com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS) administrado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, que coleta anualmente informações através de sistema de amostragem entre prestadores de serviços e municípios.

A Lei nº 12.305 de 2010, regulamentada pelo Decreto nº 7.404 também de 2010 institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Lei e Decreto fixam os princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluída os perigosos. Trata também das responsabilidades dos geradores e do poder público incluindo seus instrumentos econômicos. A lei articula-se com as Diretrizes Nacionais de Saneamento, com a Política Federal de Saneamento Básico e com a Política Nacional de Educação Ambiental. Cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos com objetivo de permitir maior articulação e integração entre os diversos órgãos governamentais. A lei arrola vários instrumentos para atingir os objetivos fixados na política. Estes instrumentos vão desde planos de resíduos sólidos, até monitoramento e fiscalização, passando por sistemas de coleta seletiva e de logística reversa, educação ambiental, incentivos fiscais, financeiros e creditícios ou a utilização de outros instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, no que couber. O sistema previsto na política é descentralizado na medida em que os serviços de coleta e destinação de resíduos sólidos são municipais. Portanto, a lei tanto disciplina e ordena quanto incentiva a cooperação horizontal na prestação de serviços. Em nosso estudo de casos mencionamos o Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos entre Resende, Itatiaia, Quatis, Porto Real e Bocaina de Minas que está sendo

²⁶⁶ Fundação Nacional da Saúde do Ministério da Saúde.

²⁶⁷Vide doc. 20120000.

usado pelos participantes para a destinação, em aterro sanitário, dos seus resíduos sólidos urbanos.

Além desta estrutura ambiental com as três agendas completaremos nossa análise com quatro Leis que emprestam ordenamento e suporte ao arcabouço legal da estrutura de governança ambiental. São elas: o Estatuto das Cidades que, dentre outras, define regras para os Planos diretores de modo a melhorar a gestão das cidades; Lei dos Consórcios Públicos que abre caminhos para cooperação horizontal e vertical das cidades e outras organizações governamentais; a Lei da Educação Ambiental; e por fim a Lei Complementar nº 140/11 que define as competências para licenciamento, controle e fiscalização de atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais:

a) **Estatuto das cidades** – A lei atende aos requisitos da CF 88 em seus Artigos 182º e 183º²⁶⁸. O estatuto das cidades (Lei nº 10.257/01) confirma estas premissas constitucionais e apresenta um completo conjunto de princípios a serem obedecidos pelo poder público como responsável pela administração das cidades, estabelecendo ‘normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental’. O Estatuto das Cidades teve duas legislações antecessoras de regulação do uso do solo urbano – as Leis nº 6.766 de 1979 e nº 9.785 de 1999. Estas duas leis preocuparam-se com o problema do parcelamento do solo urbano. Criando normas para a legalização de loteamentos urbanos.

b) **A Lei nº 10.257 menciona seus instrumentos de ação.** Dentre estes o Plano Diretor municipal é um dos mais importantes em termos de impacto direto sobre os habitantes de uma determinada localidade. Conforme a Lei nº 10.257 os Planos Diretores devem ser sempre elaborados de forma participativa e aprovados pela Câmara Municipal, sendo o instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana. A lei garante ainda publicidade e acesso a todas as informações a todos os indivíduos.

²⁶⁸ O Artigo 182º define as bases para política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Determina que toda cidade com mais de 20.000 habitantes deva ter Plano Diretor Urbano aprovado pela câmara municipal e define que toda propriedade urbana somente cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Ainda neste Artigo 182º a CF 88 prevê a desapropriação de imóvel desocupado em área urbana. No Artigo 183º a CF 88 garante a propriedade aos que moram em áreas de menos 250 metros quadrados por 5 anos.

Para a Lei o Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, ou fazer parte de aglomerações urbanas, ou inseridas em áreas de especial interesse turístico, ou em cidades onde poder público deseje exigir, nos termos da Lei Federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, ou, enfim, inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O Estatuto das Cidades fixa exigências mínimas para os planos diretores: a) a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsória; b) delimitação das áreas em que incidirá o direito de preempção ou nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado ou nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário ou para aplicação de operações consorciadas; c) O PD deverá conter previsão para que proprietário de imóvel urbano, privado ou público, possa a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel reunir condições especiais conforme a Lei em seu Artigo 35º; e d) por fim, a lei estabelece que o plano diretor deverá conter um sistema de fiscalização e controle (*enforcement*). Sob os critérios de análise dos mecanismos de *accountability* enumerados acima entendemos que esta lei, se de um lado faz diversas determinações a serem cumpridas pelo poder público não indica as possíveis punições pelo seu não cumprimento. A única sanção prevista no texto legal se refere à possibilidade de o prefeito incorrer em improbidade administrativa em sete caso específicos²⁶⁹, decorridos 5 anos da promulgação da Lei.

Analisamos os PD de Resende e Itatiaia no Estado do Rio de Janeiro²⁷⁰. O Município de Resende elaborou de forma participativa o seu primeiro Plano Diretor, específico para a parte de Resende dentro da APASM, ou seja, as Vilas de Mauá e Lote 10, em 2001 pela Lei nº 2.326 e nº 2.327, reformou em 2009 com a Lei nº 2.668 e um novo Plano Diretor está em fase de anteprojeto de Lei Municipal. Tanto o PD de 2009 quanto o anteprojeto que deverá orientar o desenvolvimento da

²⁶⁹ Nenhuma destas em função do descumprimento do Plano Diretor aprovado.

²⁷⁰ O Município de Bocaina de Minas não está obrigado a elaborar e aprovar um Plano Diretor.

cidade num futuro próximo, contempla todos os requisitos definidos pela Lei nº 10.257 ao prever todas as condições mínimas e especiais exigidas e prever instrumentos de fiscalização e controle, conforme acima.

O Município de Itatiaia elaborou de forma participativa seu primeiro Plano Diretor em 1998, aprovando-o através da Lei Complementar nº 004 (para Maringá e Maromba) e refez este Plano também de forma participativa em 2007, através da Lei Complementar nº 014. Também está elaborando uma revisão²⁷¹. O plano em vigor de 2007, não atende aos requisitos mínimos mencionados na Lei das Cidades principalmente no que se refere à previsão de instrumentos de fiscalização e controle. O que se verificou é que muitos dos dispositivos incorporados aos dois Planos Diretores²⁷² não foram implementados por ausência ou omissão do Poder Público Municipal.

c) **Lei dos Consórcios (nº 11.107)** – Conforme mencionado, esta lei é uma inovação institucional. A Lei nº 11.107 estabelece a forma, os critérios e as condições para a criação de consórcios públicos. A Lei dos Consórcios é uma lei normativa que indica o que (e como) deve ser feito para a contratação de um consórcio público. Entretanto, a constituição de um Consórcio Público não é obrigatória em qualquer hipótese e as dificuldades para se organizar um consórcio são inúmeras, por este motivo mesmo em localidades onde a cooperação horizontal é necessária as facilidades da lei não são usadas, muitas vezes causado pelo desconhecimento desta ferramenta de coordenação interinstitucional impedindo sua utilização de forma mais expressiva. Os Municípios de Resende e de Itatiaia mantêm diversos Consórcios Públicos: a) na área de saúde (intermunicipal); b) meio ambiente (intermunicipal); e c) saneamento (intermunicipal – incluindo Bocaina de Minas). Além disto, o Município de Resende mantêm diversos acordos de parcerias nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento social, emprego, turismo, cultura e habitação²⁷³.

d) **Lei da Educação Ambiental:** a Lei nº 9.795 de 1999 institui a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). A lei foi regulamentada pelo Decreto 4.281 / 99. De acordo com o Decreto a PNEA será executada pelos órgãos e entidades

²⁷¹ Não tivemos acesso ao teor do novo plano.

²⁷² Inclusive o que obriga a toda residência ter um gestor.

²⁷³ Conforme munic. 2011 IBGE.

integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, pelas instituições educacionais públicas e privadas dos sistemas de ensino, pelos órgãos públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, envolvendo entidades não governamentais, entidades de classe, meios de comunicação e demais segmentos da sociedade. O decreto cria ainda um Conselho Gestor responsável pela coordenação da Política Nacional de Educação Ambiental, que será dirigido pelos Ministros de Estado do Meio Ambiente e da Educação e um Comitê Assessor, composto por representantes de diversas organizações governamentais e não governamentais como OAB, SBPC, ABI, ABEMA e outros.

Como vimos acima à execução da lei está a cargo de todos envolvidos em educação no país, sejam públicos ou privados, desta forma ninguém é responsável diretamente pela sua execução. Após examinarmos a lei constatamos tratar-se de uma lei cuja adesão aos seus termos é voluntária. Do mesmo modo observamos que tanto os seus objetivos quanto seus instrumentos são bastante genéricos constituindo-se desta forma numa orientação sobre como deve ser conduzido o processo de educação ambiental, como resultado, podemos classificar a Lei nº 9.795 como uma instituição formal de baixa capacidade de *'enforcement'*. Até mesmo o artigo que determina que caiba ao poder público estabelecer mecanismos de incentivo à aplicação de recursos privados em projetos de Educação Ambiental, é vago. Entretanto, a Lei define que a dimensão ambiental deve constar do currículo de formação dos professores em todos os níveis ao lado de outro artigo que determina que a educação ambiental não deva ser implantada como disciplina específica, o que permite-nos esperar que a condição de transversalidade do tema ambiental no processo de ensino, seja implementada.

e) **A Lei Complementar nº 140:** fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Considerando que todo empreendimento cuja atividade seja potencialmente poluidora ou que se utilize de recursos naturais deve obter licença de operação a Lei Complementar define a quem compete conceder a licença, visto que a CF 88 genericamente atribui a todos os três níveis federativos proteção, defesa e

conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de promover gestão descentralizada, democrática e eficiente. A Lei Complementar determina que somente um ente federativo seja responsável pelo licenciamento ambiental e define as atribuições e os limites de atuação de cada ente: União, Estados e Municípios. Dentro de uma escala lógica a Lei Complementar define que a competência por licenciar, controlar e fiscalizar depende da abrangência do impacto das atividades a serem licenciadas. Neste caso, se for de pequeno impacto e restrito a órbita do município o licenciador deve ser o município. Caso o impacto potencial ao meio ambiente seja todo dentro do estado e englobe mais de um município, ou seja, de grande impacto²⁷⁴, o órgão licenciador deve ser estadual. E no caso de atividades cujo impacto: englobe mais de um estado, localiza-se em fronteira internacional, tenha como objeto a produção ou comercialização de materiais radiativos ou militares, a responsabilidade será da União. A responsabilidade dentro das UCs é do gestor da mesma excetuando-se as APAs, neste caso os responsáveis pelos licenciamentos de atividades serão os Municípios, os estados e a união e entre estes conforme definição acima, ou seja, o ente federativo instituidor da APA não fará licenciamento de atividades, o critério é o da preponderância de interesse²⁷⁵. Esta definição de atribuições e responsabilidade para o licenciamento de atividades de alto impacto orientou a decisão do Juiz no caso da 1ª ACP do MPF/MPE arguindo exatamente a competência para o licenciamento da Estada Parque de Visconde de Mauá²⁷⁶. Incluem-se nos critérios acima as autorizações de supressão e manejo de vegetação. Além destes mencionados a lei estipula uma série de situações definindo quem tem a responsabilidade de licenciar. Afirmando ainda que aquele que licencia deve também fiscalizar e controlar.

Por fim entendemos relevante mencionar em função de nosso estudo de caso o Decreto nº 40.979 de 2007 que estabelece parâmetros para construção de Estradas Parque. O exame do texto legal revela um decreto com baixa capacidade

²⁷⁴ Conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

²⁷⁵ Apesar de manter sua função fiscalizadora supletiva em todo território da APA, outrossim, segundo o chefe da APA em caso de dano todos os envolvidos diretamente podem agir.

²⁷⁶ Conforme decisão do Juiz Federal de Resende no julgamento do caso da competência sobre o licenciamento do projeto de pavimentação da estrada-parque de Visconde de Mauá – “não se define a competência para o licenciamento ambiental pelo critério do ente federativo instituidor, mas sim pela preponderância de interesse”. Processo nº: 0009808-40.2010.8.19.0045 em 15/08/12.

de *'enforcement'*, pois praticamente não faz determinações. Seus artigos usam termos como 'sempre que possível' ou 'é recomendado'. O resultado é que a pavimentação da Estrada Parque Capelina-Mauá não tem respeitado várias recomendações de seu próprio projeto original, incluindo algumas em desacordo com as Leis Ambientais. Exemplos são os mirantes e as zoo-passagens que não foram construídos, decorridos um ano após sua inauguração. Até mesmo o pórtico, idealizado para exercer o controle de acesso não foi feito nem sequer teve sua construção iniciada. Encerrada a obra na RJ 163 teve início a obra na RJ 151, também projetada dentro da égide do Decreto da Estrada-Parque. Logo no começo da obra, outra Ação Civil Pública²⁷⁷ movida pelo MPE pede o embargo com antecipação de tutela devido ao fato de que a obra não estava respeitando os princípios da precaução e pede suspensão, mudança de procedimento e reparo de danos. O juiz em dezembro de 2011 concedeu a liminar e embargou a obra. Desde agosto de 2012, entretanto, o mesmo Juiz suspendeu o embargo, enquanto aguardava julgamento final da ACP, por entender que obra paralisada prejudicava a população. A falta de regras claras está na raiz de muitas destas disputas e embargos. Após a suspensão do embargo, o IBAMA aceitou para o caso da RJ 151 que liga Rio Preto a Maromba, em trajeto que margeia o Rio Preto, divisa interestadual, que o Órgão Federal é quem tem a responsabilidade de licenciar a pavimentação, diferentemente da RJ 163, que faz a ligação de Penedo a Vila de Mauá. Contudo, o IBAMA delegou esta atribuição ao INEA²⁷⁸. De modo a auxiliar o ICMBio na tomada de decisões sobre o tema, foi criado um grupo de trabalho (GT) com membros do PNI, APA e INEA^{279e 280}.

Comentários Finais

Analizamos o arcabouço ambiental brasileiro com enfoque em algumas peculiaridades do Estudo de Caso em Visconde de Mauá. Verificamos a ordenação institucional criada pela governança ambiental e, em cada agenda, analisamos seus mecanismos de *accountability* com enfoque em sua capacidade de *enforcement*. O resumo

²⁷⁷ Conforme Capítulo 1 outra ação foi movida anteriormente pelo MPE e MPF em relação ao licenciamento da estrada.

²⁷⁸ Conforme previsão da Lei Complementar nº 140.

²⁷⁹ Conforme Boletim de Serviço nº 48 de 30/11/2012 (www.icmbio.gov.br/intranet).

²⁸⁰ Vide entrevista com chefe da APA doc. 20121205^a.

do que vimos foi uma estrutura robusta com a política pública presente em todas as três agendas em um sistema maior denominado Sistema Nacional de Meio Ambiente (SNMA). Analisamos o sistema de meio ambiente brasileiro sob duas óticas: estrutural e institucional. Sempre sob a perspectiva da capacidade de *enforcement* da governança ambiental.

De um modo geral, observamos que a estrutura de governança criada para o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SNMA) e para cada uma das agendas tem teoricamente (apenas) alta capacidade de *enforcement*, entretanto, na prática esta capacidade *enforcement* construída com mecanismos de *accountability* modernos se perde, no momento em que precisa fiscalizar o cumprimento das leis. O elo fraco de todo o sistema é capacidade de fiscalização. Em geral os orçamentos dos setores de fiscalização são insuficientes para tarefa tão fundamental.

Observamos que as agendas têm uma estrutura institucional que emite normas, regras e monitora. O conjunto do SNMA ainda conta com o Ministério Público que é acionado sempre que preciso para fazer cumprir a lei e no nosso caso vimos sua atuação por três vezes²⁸¹. Conforme vimos acima, as duas principais instituições de *accountability* TCU e MP atendem a maioria dos critérios definidores para um desenho institucional ideal para instituições superiores de controle (ISC), o que se faz notar em sua eficiência e eficácia.

No caso da Agenda Verde, mais antiga, pois o Código Florestal foi a primeira legislação ambiental, o SNUC tem uma estrutura de coordenação com os mesmo atores da SNMA, numa superposição de atores, conferindo mais sintonia com a gestão ambiental no topo da pirâmide. O seu gestor atual foi definido em 2007 quando o ICMBio foi desmembrado do IBAMA, criando um órgão especializado para cuidar das UCs e deixando o IBAMA, com função global no SNMA, encarregado pela fiscalização e pelo licenciamento da União. No âmbito da Agenda Azul a coordenação ficou com o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e a Gestão do Sistema foi entregue a ANA, criados no final do século XX e início deste século XXI. A estrutura é descentralizada através dos comitês de bacia e suas agências que cuidam da arrecadação e dos respectivos investimentos e projetos que podem melhorar as condições gerais dos rios e lagos. No caso da Agenda Marrom, a última a ser articulada, também é descentralizada, os planos de saneamento

²⁸¹ No caso da ACP da RJ 163 do MPF e MPE; no caso da ACP do MPF em Guaratinguetá referente ao Plano de Manejo da APA; e no caso da ACP da RJ 151 do MPE RJ.

municipais servem de ancora para o plano nacional de saneamento o que pode produzir cooperação e coordenação regional. Foram criados vários sistemas de cadastro de informações com capacidade de fornecer subsídios para a elaboração de planos setoriais e globais. Estes sistemas aliados a Lei de Informações (geral e ambiental) e a Lei dos Crimes Ambientais compõem o quadro (*frame*) governamental para estruturação da governança ambiental brasileira. Conforme afirmamos acima este '*frame*' tem, em teoria, alta capacidade de *enforcement*.

Observamos que a qualidade técnica na elaboração das Leis em termos de previsão de mecanismos de como instrumentação, monitoramento, e sanções tem avançado significativamente ao longo do período de 30 anos, objeto deste estudo. Algumas leis criadas têm alta capacidade de *enforcement* principalmente as mais recentes. O Estatuto das Cidades, a Lei dos Consórcios e a Lei Complementar nº 140 são exemplos de Leis Estruturantes que aumentaram a capacidade de *enforcement* de todo o arcabouço institucional vinculado aos processos de governança ambiental. Destaque deve ser dado ao novo Plano Diretor de Resende, ainda anteprojeto, pela qualidade técnica de sua elaboração. O objetivo destas leis é organizar o desenvolvimento socioeconômico de modo a que este ocorra dentro dos limites da sustentabilidade.

Entretanto, observamos algumas disfuncionalidades derivadas de deficiências nos mecanismos de *accountability* que reduzem na capacidade de *enforcement* desta estrutura e que impactaram, impactam e impactarão na sustentabilidade do desenvolvimento da microbacia. Algumas disfuncionalidades são pontuais e outras estruturais. Dentre as pontuais destacam-se a anistia concedida pelo novo Código Florestal ou o problema da não conformidade do ICMBio vis a vis o MPF e o Juiz de Guaratinguetá, contudo, seus efeitos são de longo prazo.

As disfuncionalidades estruturais que afetam diretamente a microbacia são de dois tipos: 1) ordenamento urbano; e 2) Leis de adesão voluntária. Conforme analisamos abaixo:

1. Ordenamento urbano

Um dos maiores problemas da microbacia é o ordenamento urbano²⁸². A legislação que regula o uso do solo tem alguns problemas que reduzem sua capacidade de *enforcement* conforme veremos abaixo:

²⁸² Conforme entrevista com o Chefe da APA, vide documento 20121205^a.

1) As Leis de ordenamento são recentes

Durante o período que acompanhamos (1980 a 2012), ocorre na microbacia grande crescimento demográfico com a expansão do número de casas, hotéis e estabelecimentos comerciais. Esta expansão conviveu nos primeiros dois terços do período com a inexistência de qualquer ordenamento institucional para o uso do solo²⁸³. A Lei sobre parcelamento (nº 6.766) é de 1979, entretanto cobre apenas o uso do solo urbano que até o final do século passado incluía a Vila de Mauá apenas²⁸⁴. As vilas de Maringá e Maromba, incluindo os vales do Pavão e Cruzes tornaram-se urbanas em 1999 com o Plano Diretor de Itatiaia. As vilas em Mauá e Lote 10, localizadas em Resende elaboraram plano diretor específico em 2001. Em Bocaina de Minas nenhuma de suas vilas localizadas na microbacia é legalmente urbana. Foi somente no século XXI que as Leis de ordenamento começaram a surgir, com a Lei das cidades e da Agenda Marrom que mais impactam diretamente na infraestrutura urbana, além é claro dos Planos Diretores dos municípios Fluminenses. Este aspecto explicaria a existência de muitas casas construídas em APPs, principalmente nas margens dos rios²⁸⁵. Além de outras desordens no centro das vilas como a construção de diversos imóveis destinados ao comércio aglomerados, sem guardar distância entre si e a estrada, pois foi neste período (1980 a 2000), que a parte central destas vilas se estruturou.

2) Limites de ação das Leis de ordenamento urbano

O solo de um município pode ser subdividido em zonas rurais ou urbanas, para as urbanas também existem subdivisões em função do tipo de utilização definida pelo Plano Diretor como zonas comerciais, de vida silvestre ou de interesse histórico. Sobre as zonas urbanas²⁸⁶ a sociedade detém meios de ordenar ou zonedear, controlando inclusive o aspecto arquitetônico em alguns casos. Nas zonas urbanas o controle do uso do solo é exercido pelas administrações municipais. A legislação dos dois municípios fluminenses tem previsão para licenciamento prévio para novas construções. Existem placas na

²⁸³ Conforme veremos nos capítulos seguintes o crescimento demográfico da microbacia foi muito intenso nos primeiros 20 anos (1980 a 2000) e teve importante redução nos últimos 10 anos.

²⁸⁴ Esta é inclusive tombada pelo SPHAN.

²⁸⁵ A maior parte de rio Preto tem mais de 10 metros onde se aplica uma faixa de APP de 50 metros conforme o Código Florestal.

²⁸⁶ Assim definidas em lei.

estrada, exortando as pessoas que compram terras (em Itatiaia) para que antes de construir consultarem a Prefeitura. Ao final de 2011 as Prefeituras de Resende e Itatiaia emitiram Decretos proibindo novas construções na tentativa de evitar um crescimento exacerbado, em virtude da pavimentação da estrada de acesso. Entretanto, a regra na região é construir sem solicitar licença. A fiscalização das duas Prefeituras é insuficiente²⁸⁷, uma das justificativas é de que a microbacia está distante dos centros de Resende e Itatiaia (cerca de 40 km), além da falta de recursos humanos e financeiros. Conforme podemos encontrar em Neves et. al.:

“Tais processos, incidentes sobre superfície e contingente populacional de pequeno porte, fortaleceriam, em um primeiro momento, a hipótese de partida: a degradação ambiental em Visconde de Mauá estaria restrita ao universo municipal de responsabilidades. Atividades impactantes desta natureza são passíveis de controle mediante instrumentos tipicamente municipais, tais como o controle do uso e ocupação do solo urbano, o zoneamento municipal e a concessão de alvarás, além de investimentos diretos em saneamento ambiental e o exercício do poder de polícia ambiental. Nessa perspectiva, a conhecida fragilidade institucional dos municípios poderia ser interpretada como o principal fator responsável pelos processos de degradação constatados – e as recentes iniciativas municipais, um tênue, mas promissor caminho para a reversão da histórica anomia municipal”. (NEVES *et. al.*, 2012, pág.32)

3) Limites de ação das Leis de ordenamento rural

Em imóveis considerados rurais em Visconde de Mauá, a definição quanto ao uso do solo e sua fiscalização ficam sob a responsabilidade do PNI nas áreas que estiverem dentro da Zona de Amortecimento e pela APA em todo o resto. Considerando que o novo Plano de Manejo do PNI a ser lançado no próximo ano, definirá a faixa de 3 km no entorno do parque como área prioritária²⁸⁸ da Zona de Amortecimento, a microbacia ficará quase na sua totalidade dentro da ZA do PNI. Ficam fora da ZA as zonas urbanas legalmente constituídas, entretanto permanecem dentro (da ZA) zonas que hoje tem características urbanas consolidadas como a vila de Maringá (MG) e o vale da Santa Clara, que ainda são legalmente rurais. Entendemos que deixar estas áreas “semi-urbanas” sob a responsabilidade do PNI pode não ser a melhor

²⁸⁷ Conforme declaração do arquiteto Rainer Jacob atuante a 30 anos na região.

²⁸⁸ Conforme entrevista com o gestor do Parque nacional de Itatiaia doc. 20121205^b.

alternativa. Principalmente se considerarmos o crescimento natural que agora será certamente alavancado pela pavimentação das estradas de acesso (RJ 163 e RJ 151). Outrossim, precisamos admitir que o órgão (PNI) não tem vocação para regular o uso do solo urbano o que pode levar a situação nesta parte da microbacia a se deteriorar, com crescimento desordenado e desenfreado.

Trata-se, portanto de um complexo dilema de um lado é interessante transformar uma zona rural em que exista aglomeração de casas em zona urbana²⁸⁹ devido a ser essa a única esperança real de ordenamento. Com isso, a localidade urbana em formação ficaria sob a responsabilidade de quem tem vocação e poder constitucional para administrar as cidades que é o município. De outro lado, caímos no problema da ineficiência da administração e fiscalização nas zonas urbanas pelas prefeituras devido a carência de recursos. Neste particular a sociedade civil pode ter duas possíveis contribuições: exercer seu direito a voto e eleger governantes mais comprometidos com o cumprimento das Leis (*accountability* vertical); ou, com a modificação de seus hábitos e costumes a partir da compreensão da necessidade de cumprir estas Leis (*self-enforcement*).

2. Leis de adesão voluntária

Fazemos referência a leis cuja adesão ou cumprimento não é obrigatório, são leis que criam instrumentos de coordenação e cooperação institucional que os órgãos públicos e a sociedade civil podem adotar, mas que não são obrigados por lei a adotar, ou seja, não existe obrigação de fazer.

1- Formação dos Comitês de Bacia

A microbacia começa a viver problemas de abastecimento de água potável²⁹⁰. A coleta foi organizada, nas vilas, pelos próprios moradores de forma independente ou coletiva, mas sem organização. Algumas nascentes recebem sobrecarga de coleta e em períodos de seca prolongada têm surgido problemas de abastecimento. Por outro lado, existem empreendimentos que utilizam a água dos rios para fins comerciais e nem sempre devolvem a água usada aos rios nas mesmas condições sanitárias que esta foi colhida. A forma

²⁸⁹ Conforme Instrução 17b do INCRA de 1980.

²⁹⁰ Conforme entrevista com o chefe da APASM, doc. 20121205^a.

institucionalmente estipulada pela governança ambiental para resolver estes problemas em bacias ou sub-bacias é a constituição de um Comitê de Bacia e uma agência de águas para fazer a gestão dos recursos hídricos²⁹¹. Entretanto, em certos casos, ter a solução não resolve o problema, pois precisamos de iniciativa. Neste ponto a lei deixa um espaço vazio, principalmente em uma microbacia como esta, em Visconde de Mauá, na medida em que os usuários que seriam os contribuintes não desejam os moradores muitas vezes desconhecem; não se interessam ou temem ser depois perseguidos pelos usuários contrários ao projeto e o poder público por não ter esta incumbência legal não promove a constituição do comitê. Mesmo quando vê a situação se agravando.

2- Formação de consórcios públicos

Este como vimos acima, é mais uma alternativa de arranjo público que poderia resolver muitos problemas de cooperação locais. Segundo a constituição e as leis que se seguiram a responsabilidade dos municípios estaria representada pelo interesse peculiar local. Sendo assim numa microbacia com a do Alto Rio Preto em que o rio é o principal sujeito passivo do desenvolvimento urbano, é difícil precisar o que realmente é de interesse de um só município. A constituição de um consórcio municipal para Gestão Ambiental é uma das alternativas institucionais para resolver esta situação. As ETEs são um exemplo, pois, até o momento foram ligadas as casa dos habitantes da microbacia no Estado do Rio de Janeiro deixando sem ligação as casas dos moradores de Maringá (MG) e Jardim Iracema (MG)²⁹². Obviamente que esta solução, até agora adotada, na medida em que somente evita o lançamento de esgoto *in natura* dos moradores fluminenses e não evita o mesmo do outro lado do rio, é uma solução insuficiente e não levará a estrutura de governança local a conseguir reduzir os níveis de poluição por coliformes fecais no Rio Preto. A criação de um Consórcio Público envolvendo os três municípios poderia ser uma das alternativas institucionais para melhorar a gestão e garantir a eficácia dos investimentos efetuados na construção destas ETEs. Do outro lado a constituição de um consórcio público é complexa e carece de iniciativa do

²⁹¹ Vide menção acima a Abers e aos motivos de se criar um comitê de bacia.

²⁹² Este último em frente ao Lote 10.

poder público que infelizmente não se vê compelido a adotar esta solução pelo sistema legal vigente.

No transcurso deste Capítulo 3 objetivamos atender ao objetivo secundário desta tese que se consistiu em Analisar os mecanismos de *accountability* principalmente a capacidade de *enforcement* da estrutura de governança ambiental no país, através de análise empírica dos atores governamentais criados ou remodelados e das regras editadas no período compreendido entre 1980 e 2012. Com este objetivo discutimos e examinamos os diversos atores e as Leis Ambientais relevantes editados no país no mencionado período, procurando destacar e julgar os mecanismos de sob a perspectiva de sua capacidade de ‘*enforcement*’.

Por fim, conforme observamos o ordenamento institucional ambiental e sua estrutura e regras oficiais tem capacidade parcial de *enforcement*, representado pela implementação das leis pelo poder instituído com o uso ou não de sanções, visto existirem algumas falhas principalmente na parte da fiscalização do cumprimento da lei e da não utilização compulsória de alternativas que permitam aperfeiçoar a gestão ambiental. Estas falhas podem ser amenizadas com o auxílio da sociedade civil, numa moção de *self-enforcement*, representado pela modificação dos hábitos e costumes arraigados dos atores, adaptando-os aos padrões de sustentabilidade.

CAPÍTULO 4

COMPREENDENDO A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA AMBIENTAL EM VISCONDE DE MAUÁ

Conforme discutimos nos capítulos anteriores para avaliarmos, se e como, os conceitos e princípios de sustentabilidade ambiental são implementados precisamos investigar dois fenômenos: *enforcement* e *self-enforcement*. Definimos que: o *enforcement*, é representado pela implementação das leis pelo poder instituído com o uso ou não de sanções, e o *self-enforcement*, representado pela modificação dos hábitos e costumes arraigados dos atores, tornando-os sustentáveis. Neste capítulo pretendemos analisar a estrutura de governança ambiental local, formada pelas organizações da sociedade civil e do Estado, cujas ações têm a capacidade de promover o *enforcement* das leis através da fiscalização e da aplicação de penalidades e o *self-enforcement* dos princípios de sustentabilidade através de seus projetos educacionais e de suas instâncias participativas desenhadas para a gestão local.

Após termos apresentado nos capítulos anteriores: a) a história dos atores da estrutura de governança em Visconde de Mauá narrada através de suas ações e projetos para a região; b) a revisão do marco legal ambiental editado no país e especificamente em Visconde de Mauá entre 1980 e 2012; e c) a análise dos mecanismos de *accountability* principalmente quanto à capacidade de *enforcement* da estrutura de governança ambiental no país, através de análise empírica dos atores governamentais e das regras editadas no período; faremos, neste Capítulo (4), o exame da estrutura de governança ambiental em Visconde de Mauá através das relações entre os atores (governamentais e não governamentais) atuantes ao final do período em análise (2012). Esta leitura terá como pano de fundo ou contexto, o ordenamento legal ambiental (apresentado acima). O objetivo deste quarto capítulo será, portanto, atender aos seguintes objetivos intermediários, formulados “ex-ante”, na introdução a este estudo, que rerepresentamos abaixo:

- Descrever e analisar a estrutura atual de governança ambiental em Visconde de Mauá, e sua composição, a partir da literatura de governança, instituições e *self-enforcement*; e

- Mapear e analisar as relações entre os atores envolvidos na estrutura de governança ambiental local, organizações governamentais e não governamentais, no contexto do marco institucional ambiental.

De modo a satisfazer os objetivos formulados acima este Capítulo terá; 3 seções: na **seção 4.1** faremos uma revisão conceitual de governança seguida de uma breve revista da evolução da estrutura de governança no país após a sua redemocratização em 1985, com o advento da Nova República; na **subseção 4.1.1** faremos uma revisão conceitual de governança ambiental; na **seção 4.2** faremos uma revisão conceitual de instituições; na **seção 4.3** analisaremos a conformação da estrutura de governança ambiental local, sendo esta seção subdivida em 2 subseções: na **subseção 4.3.1** analisaremos a conformação da governança ambiental local a partir dos atores governamentais; na **subseção 4.3.2** analisaremos a conformação da estrutura de governança ambiental local a partir dos atores da sociedade civil. Por fim apresentaremos nossos **comentários finais** sobre a estrutura da governança ambiental de Visconde de Mauá.

Antes de entrarmos, portanto, na análise empírica da governança e suas inter-relações vamos revisitar alguns conceitos essenciais sobre governança e instituições que nos ajudarão a iluminar nossa análise.

4.1 Governança - Conceitos Teóricos

De modo a analisarmos a estrutura de governança no país será necessário definir conceitualmente o termo governança para em seguida rever o processo de democratização do país em sua busca pelo aperfeiçoamento deste processo.

Por definição governança significa dirigir ou guiar (vide Quadro 15 abaixo), ou seja, é através das estruturas de governança que uma sociedade dirige seu desenvolvimento socioeconômico. A governança pode conduzir a este desenvolvimento ou não. Dependeria da qualidade das regras, atores, acordos e pactos sociais, das características dos atores e da estrutura desta governança, a possibilidade de que uma determinada comunidade se

desenvolva satisfatoriamente. A Governança, na medida em que pode ser entendida também como um canal de comunicação entre os diversos “*stakeholders*” em uma sociedade, confere fluidez ao processo de desenvolvimento.

QUADRO 15 – DEFINIÇÃO DE GOVERNANÇA

Governança é um termo conceitualmente tão antigo quanto governo. Já era conhecido na França desde o século XIV. Naquela época, entretanto, referia-se aos funcionários da corte, e não ao processo de governo. A origem da palavra Governança deriva do Latim ‘*cybern*’ que significa dirigir ou guiar (em Inglês, *steering*), com a mesma raiz de ‘*cybernetics*’ ou ciência do controle. Apesar de ter sua origem no surgimento do primeiro líder tribal, ou desde a forma mais primitiva de governo, Governança tornou-se objeto de estudo acadêmico, de forma mais vigorosa, a partir do século XX.

Fonte: Peters (2000), tradução e adaptação do autor

Já no final do século XX, observava-se que as estruturas de governança, que antes dependiam exclusivamente do Estado para realizarem seus intentos, passaram a depender também de outros atores da sociedade ou *stakeholders* para obter legitimidade em seus projetos e reduzir resistências a sua implementação. O processo de globalização por que passamos, desde o final de século XX, também influencia na conformação das estruturas de governança em que a sociedade civil organizada divide com o Estado a responsabilidade pelos destinos da nação.

Para a análise da estrutura de governança no país utilizaremos um processo de aproximações sucessivas onde em primeiro lugar será necessário, a título de contextualização, entender a estrutura de governança existente no país para posteriormente enquadrar a governança local. É importante recordar que a estrutura de governança vigente no país tem impacto direto sobre a estrutura de governança local envolve pactos entre atores governamentais e não governamentais e sobre o nível e a força das relações entre estes.

Como preâmbulo a esta contextualização é importante lembrar que o país viveu sob ditadura militar até meados da década de 1980. Conforme podemos observar no Quadro 16 abaixo, a reforma do Estado adotada pelos governos nos regimes autoritários que o país editou até 1985 estabeleceu um sistema presidencialista caracterizado por um legislativo fraco e pela figura de um chefe do executivo com ampla autonomia.

QUADRO 16 – ESTRUTURA DE GOVERNANÇA BRASILEIRA

A prática de implementação de reformas do Estado sob regimes autoritários teve consequências que não podem ser ignoradas. Em primeiro lugar, os longos períodos de fechamento do sistema político criaram condições propícias para a consolidação de uma modalidade de presidencialismo dotado de amplas prerrogativas, consagrando o desequilíbrio entre um Executivo sobre dimensionado e um Legislativo crescentemente esvaziado em seus poderes. Exacerbaram-se certas características do sistema presidencialista, como a outorga constitucional de poderes Legislativos ao chefe do Executivo, o amplo poder de nomeação do presidente, a autonomia e a centralidade dos governos estaduais para tecerem alianças e redes de lealdade políticas.

Fonte: Diniz (2001, pág. 17)

Em 1985, o país voltava ao regime democrático ainda que de forma gradual. De fato, as características da poliarquia somente foram plenamente alcançadas no final da década e no início da seguinte (1990), com eleições livres e após a reforma constitucional promulgada em 1988. Eleições diretas e livres, alicerce principal da tradição democrática somente ocorreram em 1989.

Com a volta gradual do regime democrático, o país passou a viver crises de governança que impediam que a estrutura de governança também fosse democratizada. Conforme apresentado no Quadro 17, no entendimento de Diniz o problema de governabilidade no país, principalmente durante a primeira década da redemocratização, foi produzido, na realidade, por uma agenda excessiva de demandas da sociedade, reprimidas por anos de arbítrio e, portanto impossíveis de serem atendidas no curto prazo, resultando num processo de paralisia governamental.

Restava claro, que o processo democrático precisava avançar e que este avanço passaria pela construção de novos caminhos de governar, incluindo o real empoderamento da sociedade, e suas organizações.

QUADRO 17 – AS CRISES DE GOVERNABILIDADE NA NOVA REPÚBLICA

Governabilidade e governança são conceitos complementares e interligados a ação estatal. Governabilidade refere-se a condições sistêmicas em que ocorre o exercício do poder. As variações de grau de governabilidade relacionam-se a forma de governo: presidencialismo ou parlamentarismo ou ao sistema de intermediação de interesses: corporativista ou pluralista. Inexistindo formulas mágicas para se obter melhores níveis de governabilidade. Governança “diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração dos conflitos de interesses, fortalecendo os mecanismos que garantam a responsabilização pública dos governantes” (pág. 21).

Entretanto a participação espontânea da sociedade não garante o sucesso, é preciso analisar outros condicionantes. Do ponto de vista da sociedade estas condicionantes são: o grau de organização desta, disposição para participar (capital social), grau de organização dos interesses representados, a legitimidade e a abrangência da representação e, finalmente, o grau de horizontalização das relações. Do ponto de vista do governo local as condicionantes são: o grau de descentralização administrativa, a autonomia das diversas esferas de poder, a articulação entre elas e a capacidade de comando e de coordenação do Estado.

Fonte: Diniz (2001) adaptação do autor

Almeida (2001); traz à luz do debate a discussão de problemas ligados à governança do sistema político brasileiro antes da redemocratização do país. Segundo a autora, ocorreu a “alternância entre períodos de centralização e descentralização, como traço saliente da história do federalismo brasileiro” (pág. 25). Ainda por esta autora, esses períodos tendem a coincidir com os intervalos autoritários ou democráticos, durante o regime militar, quando havia uma federação “de direito”, mas que escondia um Estado Unitário “de fato”. Entretanto, com o retorno da democracia, a estrutura de governança foi redesenhada passando para um modelo descentralizado:

“a Constituição de 1988 redesenhou a estrutura do Estado, dando-lhe as feições de uma federação descentralizada. Uma das dimensões importantes deste processo foi a redefinição de competências e atribuições das esferas de governo no âmbito da proteção social. Eis porque os estudos sobre mudanças nessa área de atuação governamental

tiveram de se haver necessariamente com o tema da descentralização” (ALMEIDA, 2001, pág. 25).

De fato, conforme observamos no Capítulo 2, a CF de 1988 implementou uma grande descentralização política e administrativa no país, dentre estas a que torna os municípios entes federativos em iguais condições em relação aos demais (Estados, DF e União) e a que define as alçadas entre os entes federativos²⁹³.

Aos poucos as novas perspectivas sobre governança vão sendo absorvidas pelo país. Em princípio tratava-se de um movimento liberal, transferindo para o mercado, dada a sua reconhecida eficiência alocativa, a coordenação das políticas públicas. Entretanto, no novo milênio estas ideias liberais foram perdendo sua força, fazendo surgirem novos processos de governança em que outros atores não governamentais passaram a exercer influência política relevante (vide Quadro 18).

QUADRO 18 – GOVERNANÇA X ESTADO

O interesse por Governança nos últimos anos, diz respeito ao fato de que o Estado não detém mais o monopólio da *expertise* nem dos recursos institucionais e econômicos necessários para governar. O Estado permanece como veículo chave para o atendimento dos interesses coletivos; entretanto, o que ocorre nestes tempos é a transformação do Estado para se adaptar à nova configuração da sociedade. A nova Governança não significa o fim ou o declínio do Estado, mas a sua transformação e adaptação para a sociedade na qual se encontra incrustado. Em particular, o Estado permanece crucial como estrutura de definição de objetivos, além de estrutura de implementação. Em resumo, **não existe Governança sem a presença do Estado**. A mudança ideológica em direção ao individualismo e ao livre mercado impôs grande desafio ao Estado. O Estado é a **epítome do interesse coletivo** e é construído com a imagem normativa da ação coletiva como sendo o melhor modelo para definir os objetivos de transformação da sociedade.

Fonte: Peters (2000) adaptação do autor

A partir da internalização destes conceitos, resta claro que as formas de dirigir uma sociedade, dependem da forma de governo e da estrutura da governança. Para obter

²⁹³ Ultimamente em 2011 a Lei Complementar nº 140 define as competências em matéria de licenciamento ambiental.

legitimidade e aumentar a assertividade das políticas públicas, governo e sociedade devem trabalhar de forma compartilhada. Quanto mais representativas forem as organizações da sociedade com influência no governo mais eficazes são as políticas implementadas por esse governo. Torna-se necessário, contudo, diversificar os espaços de negociação e envolver o maior número possível de atores ou “*stakeholders*”.

4.1.1 Governança Ambiental – um conceito polissêmico

Conforme Bursztyn:

“Quando o conceito de governança é estendido à esfera do desenvolvimento sustentável e das políticas ambientais, emprega-se a expressão governança ambiental. Trata-se, na verdade, apenas de uma delimitação temática do conceito”. (BURSZTYN *et al.*, 2009, pág. 20).

A noção de Governança Ambiental começa a tomar corpo na década de 1970, depois da Conferência da Biosfera (1968), seguida pela Conferência de Ramsar (1971), do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, introduzido em 1972 pela Assembleia Geral da ONU e da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente da ONU realizada em Estocolmo, em 1972, caracterizando-se assim o surgimento da preocupação mundial com relação ao tema.

Em 1972, foi organizada a “Convenção sobre o Meio Ambiente Humano” (*United Nations Conference on the Human Environment*), reunindo 113 países em Estocolmo/Suécia. Sua meta era articular uma visão comum além de princípios que pudessem inspirar e guiar a humanidade em direção à preservação do meio ambiente. Realizada no dia 5 de junho de 1972, transformando a data no “Dia Mundial do Meio Ambiente”, esta convenção obteve sucesso em iniciativas que posteriormente vieram a contribuir com o reconhecimento do meio ambiente e da biodiversidade como fatores essenciais à vida humana no planeta²⁹⁴.

O PNUMA, criado nesta conferência, é uma agência do Sistema ONU responsável por direcionar a ação internacional para a proteção do meio ambiente no contexto do desenvolvimento sustentável. Com sede no Quênia: “Seu mandato é prover liderança e

²⁹⁴ Dentre estas iniciativas podemos citar como: a) Discussão do Desenvolvimento, Ambiente e Conceito de Eco desenvolvimento; b) Criação do PNUMA (1972); c) Declaração da ONU sobre o Ambiente Humano (1972); e d) Criação do Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA - 1975).

encorajar parcerias no cuidado ao ambiente, inspirando, informando e capacitando nações e povos a aumentar sua qualidade de vida sem comprometer a das futuras gerações”²⁹⁵.

Em 1973, a primeira reunião do ‘*Governing Council*’ do PNUMA identificou a conservação da natureza, da vida selvagem e dos recursos genéticos como prioritário para o programa. O PNUMA, também merece destaque por sua participação nas principais reuniões internacionais realizadas a partir de 1980, entre as quais o grande destaque é a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD ou RIO-ECO 92), em 1992, no Rio de Janeiro, Brasil.

Criado pela ONU em 1983 a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também chamada de ‘*Comissão Brundtland*’²⁹⁶, fazia parte de uma série de iniciativas, anteriores à Agenda 21, as quais reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e que tem sido reproduzido pelas nações em desenvolvimento. Este modelo conduziria a riscos pelo uso excessivo dos naturais em relação à capacidade de suporte dos ecossistemas. O relatório, intitulado por “Nosso Futuro Comum”, aponta para a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo vigentes. O relatório que retoma o espírito da discussão que originou a Conferência de Estocolmo quando introduziu definitivamente as preocupações sobre o meio ambiente na agenda política, foi aprovado pela comissão em 1987, ficando conhecido como Relatório Brundtland²⁹⁷, apresentou ao mundo sua definição de desenvolvimento sustentável: “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

A preocupação com a qualidade de vida das atuais e futuras gerações, as externalidades negativas entre as nações devido às atividades humanas e o fato de que o resultado destas mesmas ações ao consumirem os recursos naturais já atinge os limites da capacidade de suporte de alguns ecossistemas afetando algumas espécies de animais e outros seres vivos aliado aos problemas causados pela deposição insustentável de resíduos, resultando na crescente poluição em todo o planeta, elevaram subitamente o tema ambiental ao plano das discussões internacionais. Posteriormente o aquecimento global, considerado pela comunidade científica como outro resultado de ações antrópicas, influiu ainda mais a inquietação internacional. O efeito climático da emissão de CO₂ produzida

²⁹⁵ http://www.onu-brasil.org.br/agencias_pnuma.php.

²⁹⁶ Em homenagem a Primeira Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland que chefiou a Comissão.

²⁹⁷ Que fala pela primeira vez em compromisso com as gerações futuras.

pela crescente industrialização começou a ser percebido através do aumento gradual da temperatura planetária. Este problema tende a afetar crescentemente não apenas quem se beneficia desta industrialização, mas, principalmente os povos das nações menos desenvolvidas e com menos capacidade de se proteger dos efeitos deste aquecimento. Por fim a crescente consciência do valor da diversidade biológica para sobrevivência humana completa o quadro das preocupações ambientais contemporâneas.

Não é difícil perceber porque o problema ambiental tornou-se ao final do século XX, tema tão relevante e sensível. Na esteira destas preocupações e subsidiadas por fundamentação científica, muitas resoluções e acordos internacionais foram subscritos pela maioria dos países. A partir destas (resoluções e acordos) leis foram implementadas, por estes países, com o objetivo de tornar o desenvolvimento humano sustentável. De modo a conduzir as nações na trilha do desenvolvimento sustentável, novas instâncias de governança internacional como a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas e o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC – sigla internacional), entre outros, foram criadas.

“É unânime a proclamação da década de oitenta, como palco das mudanças decisivas para institucionalização da política ambiental no Brasil, inaugurando a abordagem sistêmica da ação estatal no campo ambiental. No plano internacional consolida-se neste período o entendimento de que há uma relação constitutiva entre proteção ambiental e estilos de desenvolvimento, consagrando-se internacionalmente a expressão ‘desenvolvimento sustentável’”. (NEVES, 2006, pág. 16).

Analisando sob outro aspecto podemos dizer que a governança ambiental tem características republicanas e em certa medida democráticas (em alusão as três tradições da poliarquia – vide Cap. 3). O meio ambiente que a constituição (em seu Artigo 225º) quer proteger como “bem de uso comum do povo”, é um bem público (res-pública). No Brasil as unidades de conservação são criadas por decreto do poder público²⁹⁸. A Democracia na governança ambiental estaria representada pelas audiências e consultas públicas²⁹⁹ exigidas para aprovação de EIA / RIMA e constituição de UCs e pela necessidade de participação social na gestão do meio ambiente. A governança ambiental não diz respeito às tradições

²⁹⁸ Vide Lei do SNUC. Entretanto já existem movimentos políticos no sentido de exigir que a criação de UCs passe pelo legislativo.

²⁹⁹ Mecanismo que ainda precisam ser aprimoradas, como vimos no capítulo anterior, com mecanismos de comunicação mais eficientes.

liberais. A criação e implementação de UCs, muitas vezes impõe a necessidade de desapropriações que desafia o conceito (liberal) de propriedade privada³⁰⁰. Para a noção de Governança Ambiental o uso da terra privada tem limites definidos pela legislação como Planos Diretores, Código Florestal, planos de manejo e outros estabelecidos pelo ordenamento ambiental.

Um dos motivos para esta característica vertical e hierárquica das regras ambientais é que as determinações científicas não são passíveis de argumentação, por isto algumas restrições da legislação ambiental (medidas de APPs, por exemplo) ou a necessidade de criar áreas protegidas devem ser instrumentalmente *'top-down'*. Nestes casos citados, a negociação ampla das restrições ambientais numa governança horizontal põe em risco a sustentabilidade que se deseja alcançar. Entretanto, apesar de ser *'top-down'* como instrumento, naquilo que se refere a implementação, a estrutura de governança ambiental precisa ser participativa como instrumento de gestão (*'society-centric'*), conquistando legitimidade e apoio da sociedade civil. Esta característica participativa e interativa em um sistema de governança ambiental democrática é o que permite aos indivíduos internalizarem as medidas preventivas, necessárias, identificadas pela comunidade científica. Este aspecto torna importante o trabalho de educação ambiental das organizações conservacionistas da sociedade civil.

As constatações científicas revelam a cada dia a necessidade de modificar hábitos e tradições sociais. Estes costumes, principalmente os hábitos de consumo, estão na raiz do problema relativo ao esgotamento dos recursos naturais e da sustentabilidade da vida atual e futura. Esta é, portanto, em nosso entendimento e para os efeitos desta tese, o sentido da governança ambiental local: articular as organizações governamentais com as não governamentais e a própria sociedade, aperfeiçoando o processo de gestão pública, e através de suas ações educativas, empreendedoras, mobilizadoras de recursos e pessoas, modificarem hábitos arraigados, costumes e tradições, adaptando-os para tornarem-se sustentáveis.

Torna-se necessário, portanto, estabelecer uma estrutura de governança capaz de contribuir para tratar das questões ambientais com a participação de todos os envolvidos. Os membros da sociedade civil precisam estar preparados para assumir seu papel como atores desta estrutura de governança. Atores como as organizações governamentais e não

³⁰⁰ Vide criação do PEPS e os conflitos territoriais que está causando aos proprietários de terras produtivas que serão desapropriados.

governamentais são insubstituíveis neste processo de transformação da própria sociedade³⁰¹. Para que esta transformação ocorra de fato é preciso, dentre outras medidas, que ela altere seus hábitos e costumes que a urbanização crescente, do mundo em que vivemos, torna insustentável. Podemos afirmar também que a discussão pós-materialista que trouxe a sociedade civil para a mesa de concertação refere-se em última instância a um debate sobre hábitos de consumo.

“No contexto da globalização econômica, em que o papel regulador do Estado-Nação tem sido colocado em questão, o tema da Governança, sobretudo a Governança Ambiental, emerge e ganha relevo na arena acadêmica, assim como nos debates e nas ações públicas que envolvem diferentes processos e segmentos sociais. Governança aparece como uma categoria-chave no campo semântico que recobre a discussão sobre desenvolvimento sustentável, alinhada a outra como negociação, participação, parceria, sociedade civil organizada etc. (ZHOURI, 2008, pág. 97)”.

A Governança Ambiental, quando participativa, utiliza-se de uma abordagem interativa que procura iluminar a dependência dos atores pelas redes no desenvolvimento de objetivos e estratégias através do aprendizado mútuo. Para isso conta com o auxílio de organizações sociais como atores participantes desta estrutura de governança para fazer com que os indivíduos internalizem os novos conceitos de sobrevivência planetária e a necessidade de preservar a natureza para utilização das futuras gerações.

Na década de 1990, os pressupostos de Governança Ambiental foram reafirmados, no país, com apoio internacional, principalmente depois da RIO-ECO 92. Após este evento o país acolheu institucionalmente seus princípios ambientais na CF 88 e nas Leis, adotando a filosofia preconizada pela Agenda 21, que chamava a atenção para a necessidade de participação social (através de ONGs) na formulação e implementação de políticas públicas ambientais. Como vimos acima, a própria Constituição Federal começava a influenciar o modelo de Governança que o país adotaria, em sua busca pela implantação plena da democracia representativa e de um modelo federativo de nação.

Para Machado (2011), Governança Ambiental após a RIO-ECO 92, contrariamente à tendência liberal dominante, não via como necessária a retirada do poder público, no que

³⁰¹“Governança Ambiental, como definida no Programa – instituições públicas e privadas que regulam o controle, acesso, distribuição e formas e modalidade de uso e sustentabilidade dos recursos naturais – tem sido um dos principais temas na pauta dos movimentos sociais da Transamazônica”. (Toni, 2006, pág. 2)

se refere às responsabilidades ambientais, mas sim a adoção de uma gestão compartilhada deste com a sociedade civil. Todo este processo influenciou como era de se esperar, na conformação da Governança Ambiental de Visconde de Mauá, em especial nas relações entre os atores governamentais e não governamentais.

Pela existência de externalidades e da situação geográfica de Visconde de Mauá que a localiza dentro de diversos estatutos federais de tutela ambiental, a estrutura de Governança Ambiental na microbacia extrapola os atores locais e inclui as administrações das unidades de conservação³⁰² que passam a ser determinantes na formulação das regras de uso do solo e de atividades antrópicas. Dentro da Zona de Amortecimento do PNI as regras de uso do solo são determinadas pelo Plano de Manejo da UC, além disto, por estar dentro da Mata Atlântica várias atividades, principalmente corte de mata primária ou em estágio de regeneração, são restritas.

4.2 Instituições, Mudança Institucional, *enforcement* e *self-enforcement*

As instituições formais da estrutura de governança ambiental editadas neste período conformam um conjunto de regras que de um lado criam oportunidades ou estruturas e de outro definem e restringem o comportamento das pessoas, organizações governamentais e não governamentais, enfim de todo o conjunto da sociedade. Este é um dos papéis principais das instituições.

Neste estudo adotaremos uma definição mais geral das Instituições (vide Quadro 19), como o conjunto de regras formais ou informais, e definindo as organizações como sendo grupos de indivíduos conduzidos por um mesmo propósito e que surgem a partir da existência de Instituições.

³⁰²Principalmente o Parque Nacional do Itatiaia.

QUADRO 19 - INSTITUIÇÕES

As Instituições são as regras do jogo na sociedade ou, mais formalmente, são as restrições desenvolvidas pelas pessoas de modo a modelar suas interações (North, 1990, pág. 3, tradução nossa)

As Instituições reduzem incertezas, ao estruturarem o dia a dia das pessoas, conferindo previsibilidade ao comportamento destas. Em outras palavras, a regularidade das Instituições empresta previsibilidade ao comportamento humano, reduzindo custos de transação causados por ambientes de incerteza. As Instituições são “padrões de ação e relacionamento humano que persistem e se reproduzem ao longo do tempo, independentemente da identidade do indivíduo biológico que atua segundo as mesmas”. Para Crouch, as Instituições trazem a ideia de comportamentos sendo moldados conforme padrões que não seriam exatamente os mesmos que o indivíduo escolheria se pudesse fazê-lo sozinho, ou seja, são padrões estabelecidos e compartilhados pela sociedade em que vive. Para Calvert, “As Instituições refletem o equilíbrio obtido através de múltiplas interações entre os atores”.

Esse raciocínio é acompanhado por Goodin, ao afirmar que “agentes individuais e grupos avançam em seus respectivos projetos em um contexto regulado coletivamente”, ou seja, o comportamento individual é efetivamente guiado por padrões estabelecidos pela sociedade em que vive esse indivíduo. Através de suas restrições ou constrangimentos, as Instituições delimitam as escolhas dos indivíduos, e, dessa forma, toda a sociedade, criando oportunidades. Tanto limitam as ações dos indivíduos e criam restrições quanto determinam as condições em que certas atividades são permitidas, estabelecendo oportunidades.

Conforme North “em todas as sociedades, da mais primitiva a mais avançada, as pessoas sempre impuseram restrições a si mesmas, de modo a estruturar suas relações com as outras pessoas”. De acordo com o autor, as Instituições, no que diz respeito a constrangimentos informais, quando em condições limitadas de informações ou capacidade computacional, reduzem os custos das interações humanas, em comparação ao que ocorreria em um mundo sem esses constrangimentos.

As Instituições podem ser informais ou formais. As Instituições informais são as tradições e os costumes não escritos, passados através das gerações. As instituições formais são as leis, regulamentos escritos.

Fonte: Crouch (2005), Goodin (1996) e North (1990) adaptação do autor

Como extensão da definição acima, consideraremos as Instituições como as regras do jogo da sociedade, ou restrições desenhadas pelo conjunto de pessoas de modo a se inter-relacionarem. Para North (1990, págs. 4 e 5, tradução nossa), “o propósito das regras (instituições) é definir como o jogo deve ser jogado, e o objetivo do time (organizações),

de acordo com essas regras, é ganhar o jogo, por meio de uma combinação de capacidades, estratégia e coordenação (ou cooperação)”.

Para este Estudo, interessa-nos em especial o processo que leva à mudança institucional e cultural, como forma de explicar os fenômenos do *enforcement* e do *self-enforcement*, que, juntos, são essenciais para a efetiva implementação dos princípios de sustentabilidade consensuais da humanidade. Essa mudança cultural refere-se à modificação de hábitos e costumes ou instituições informais (vide Quadro 20), para sua adaptação aos princípios de sustentabilidade estabelecidos através de Instituições formais.

QUADRO 20 – INSTITUIÇÕES INFORMAIS

As Instituições informais coordenam as repetidas interações humanas. Elas podem ser:

1. **Extensões, elaborações e modificações de regras formais** – o exemplo apresentado pelo autor mostra como o poder das Comissões do Congresso excede o que está explícito nas leis e regimentos do próprio Congresso, pois resulta de repetidas interações entre os atores. “Os membros dos comitês do Congresso são capazes de influenciar o Congresso numa extensão que não está prevista pelas regras formais da casa”;

2. **Normas de comportamento socialmente sancionadas** – para exemplificar esse atributo das Instituições informais, North cita o caso dos duelos de esgrima, que eram proscritos pelas leis formais, mas constituíam o meio socialmente aceito para uma disputa entre cavalheiros. “São as normas sociais que determinam as escolhas e não as regras formais” (North, 1990 – pag. 40 tradução nossa);

3. **Padrões de comportamento auto-impostos** – trata-se aqui de preferências subjetivas, quando as escolhas são guiadas por ideias, ideologias e convicções que cada um internaliza, e passam a influenciar suas escolhas, superando, muitas vezes, os modelos mentais de maximização de riqueza da teoria neoclássica, ou seja, os indivíduos nem sempre se tornam *‘free-riders’* mesmo quando lhes é possível. Na realidade, a religião e outros compromissos morais podem fazer com que as pessoas aceitem certos sacrifícios próprios em troca de outro tipo de satisfação.

Para North o papel das Instituições informais no processo de escolhas da sociedade, afirma que: “A forma pela qual a mente processa informações não é apenas a base para a existência das Instituições, mas a chave para entender como os constrangimentos informais exercem um importante papel no processo de escolhas na evolução das sociedades tanto no curto quanto no longo prazo”.

Fonte: North (1990) tradução e adaptação do autor

No caso do desenvolvimento sustentável as mudanças na legislação, e estas precisam ser aceitas pelas pessoas e, portanto, devem resultar em mudanças nos hábitos e costumes, que somente ocorrem quando os indivíduos assimilam o sentido das leis, que North (1990, pág. 60) chama de *self enforcing standards of conduct*. Para essa mudança de

comportamento coletivo no que se referem a questões ambientais, as organizações sociais têm papel central, conforme debatido ao longo de nosso Estudo de Caso.

As instituições informais, representadas pelos nossos hábitos e costumes são difíceis de serem modificadas. North (1990, tradução nossa) afirma que “a convivência e as repetidas interações, a sociedade constrói regras e normas de conduta”. Na gênese dos nossos hábitos estão muitas vezes anos (ou gerações) de reiteradas trocas ou transações bem sucedidas que se transformaram em instituições informais. Torna-se, portanto, difícil, mas não impossível, modificar a cultura ou os hábitos arraigados das pessoas por via de uma imposição vinda de fora.

Para compreendermos esse fenômeno, de mudança institucional, precisamos decifrar o processo de criação e manutenção das instituições informais. É necessário considerar que a forma com que a mente humana processa informações depende de sua capacidade de aprender através de estruturas de linguagem, que permitem a percepção de informações de diversas naturezas (North, 1990). A cultura pode ser definida como uma transmissão entre gerações, através do ensino e imitação de conhecimentos, valores e outros fatores que influenciam o comportamento. “A cultura provê a estrutura de linguagem conceitual para decodificar e interpretar as informações que os sentidos apresentam ao cérebro” (North, 1990 – pág. 37, tradução nossa). Desta forma, a cultura funciona como um filtro que age na triagem das informações que são percebidas por nós.

Williamson (2000, pág. 596) corrobora com North (1990), ao afirmar que as Instituições informais têm, em geral, origem espontânea, o que significa dizer que estas não têm como base as escolhas deliberadas e calculadas pelos indivíduos. Conforme esse autor, as regras informais, por sua origem evolucionária, são adotadas e internalizadas pelas sociedades, e, por isso, são tão difíceis de ser modificadas. Em alguns casos, essa dificuldade ocorre devido à sua característica funcional, como as convenções, na resolução dos problemas de convivência entre os indivíduos componentes dessa sociedade. Ainda segundo Williamson (2000), as Instituições informais podem ter valor simbólico na orientação das escolhas de uma dada sociedade, e podem estar relacionadas às Instituições formais.

Conforme já mencionado o objetivo deste estudo é examinar, se e como, esta mudança cultural almejada, de adaptação aos novos princípios do desenvolvimento sustentável, apesar de difícil, pode ser promovida com a ajuda de organizações da própria

sociedade³⁰³. Outrossim, mencionamos anteriormente que os mecanismos subjacentes a esta implementação são o *enforcement* e o *self-enforcement*. Este último representado pela mudança cultural em que instituições ou hábitos existentes insustentáveis são substituídos por outros “sustentáveis”. Como vimos acima as instituições informais, representadas pelos nossos hábitos, precisam ser adaptadas sob uma nova perspectiva, que leva em conta aspectos ambientais relativos a sustentabilidade. Esta necessidade esbarra na estabilidade das instituições (Offe, 1989), contudo apesar desta característica na opinião de Goodin (1996, pág. 24, tradução nossa), as instituições “*não são eternas ou imutáveis*”. Segundo este último autor existe três possíveis alternativas de (re-)desenho ou mudança institucional:

1. **Por acidente** – as mudanças ocorrem por um conjunto de fatores não intencionalmente provocados ou produzidos, trata-se de pura contingência;
2. **Evolução** – fazendo analogia à evolução biológica (Darwiniana) - por este fator, as Instituições passam por um processo evolucionário e seletivo em que aquelas mais bem adaptadas sobrevivem (*Best fit*); e
3. **Intervenção intencional** – as mudanças ocorreriam em virtude de ações deliberadas e intencionais de grupos ou indivíduos. Entretanto, elas podem ocorrer conforme o desejado pelos grupos ou indivíduos ou não, e as mudanças podem beneficiar a todos ou a apenas alguns.

As mudanças institucionais evolutivas são cumulativas ou incrementais; já as acidentais ou intencionais são abruptas. Entretanto, segundo Goodin (1996), essas mudanças, em sua grande maioria, ocorrem em decorrência simultânea dos três fatores citados acima. A intencionalidade também desempenha um papel importante no processo evolutivo, visto que os mecanismos de seleção centrais neste processo são construídos pelo conjunto da sociedade, que imprimem nestes seus desejos, direta ou indiretamente. “Agentes, individualmente e mais comumente coletivamente, algumas vezes são chamados a decidir que tipos de arranjos sociais eles gostariam de manter ou reproduzir” (Goodin, 1996, pág. 26, tradução nossa). Além disso, a frequência ou os efeitos dos acidentes podem ser modificados pela intervenção intencional dos indivíduos ou grupos.

³⁰³ Em nosso estudo de caso, verificamos que este mecanismo funcionou nos casos em que existiu um processo educacional claro e horizontalizado em torno de temas locais, como foram as campanhas do “jogue limpo com o Rio Preto”, promovido por quase duas décadas por diferentes organizações da sociedade, além de outras campanhas, inclusive com apoio das escolas locais. Principalmente o projeto *Peer Leader* que atua diretamente no Colégio Estadual há mais de dez anos.

Para entendermos este processo temos que levar em consideração que a mudança cultural ou de comportamento (e comprometimento) dos indivíduos (atores) precisa ocorrer a partir da conscientização da necessidade desta mudança de comportamento e através da adoção de práticas consideradas sustentáveis. Essa mudança de comportamento pode ser vista, por exemplo, no rápido crescimento na demanda por produtos agrícolas orgânicos pelo fato de que as pessoas estão vem se tornando conscientes dos efeitos deletérios dos defensivos químicos usados na agricultura tradicional.

North (1990, *apud* Ricker, pág. 60), ensina que “conforme dito por Rousseau: no final, a Lei que está no coração das pessoas é a que conta” (Tradução nossa). É preciso, portanto, fazer com que estes novos costumes, sejam verdadeiramente entendidos (e apropriados) pelas pessoas. North refere-se a padrões de conduta auto-impostos (*‘self-enforced’*), reconhecendo sua importância, ao argumentar que “a criação de um sistema de *enforcement* efetivo aliado a restrições morais de comportamento é um processo longo, demandando tempo para desenvolver-se” (op. cit. pág. 60 - tradução nossa).

Após esta revisão teórica em que abordamos conceitos de governança e instituições podemos analisar a estrutura de Governança Ambiental em Visconde de Mauá com enfoque na articulação entre os atores e nos projetos e ações destes no sentido de modificar ou adaptar os hábitos insustentáveis da população.

4.3 A Estrutura de Governança Ambiental em Visconde de Mauá

A Governança Ambiental que o nosso Estudo de Caso sobre Visconde de Mauá apresenta, estruturou-se com atores locais e nacionais. Nos primeiros anos (década de 1980) a Governança local era incipiente, já que as organizações sociais locais pouco se articulavam, e não conseguiam acessar os atores estatais que poderiam implementar as políticas públicas necessárias para suprir as necessidades básicas da população – por exemplo, um acesso condizente à cidade de Resende, onde era possível encontrar escolas e hospitais de melhor qualidade, além de emprego, para uma mão de obra crescente e desocupada, devido às sazonalidades do turismo. Como vimos acima, esta falta de diálogo entre atores governamentais e não governamentais fazia parte de um contexto maior, intrinsecamente autocrático, desde o Governo Federal.

Na década seguinte (1990), as organizações sociais já conseguiam manter alguma articulação entre si principalmente dentre as de cunho ambiental e começavam a dar seus primeiros passos em direção a um diálogo com os atores estatais. O próprio ambiente nacional começava a influenciar este espírito mais dialógico na governança local. Inicialmente com a FEEMA que além do acompanhamento da qualidade da água do rio Preto, patrocinou palestras e cursos para construção de fossas sépticas dentre outras. Nesta década Visconde de Mauá cresceu com uma nova onda de migrações, desta vez com empresários que migravam para estabelecerem-se no local. Estes novos moradores, devido a sua trajetória de vida, tinham maior capacidade de articulação e por isso alguns benefícios foram sentidos como a chegada dos telefones e o começo da profissionalização da MAUATUR, na qualidade de organização defensora dos interesses destes novos imigrantes hoteleiros ou donos de restaurantes.

A última década em estudo, a de 2000, é a que apresenta o surgimento de relações mais intensas entre os atores governamentais e não governamentais, em sintonia com o macro-ambiente. As próprias organizações da sociedade passaram a entender esta necessidade e se organizaram em torno deste ponto: fortalecer os processos de governança local através de mais articulação e cooperação entre os atores. Sob esta égide tivemos: a criação do Conselho do Eco-desenvolvimento em Resende (1998), o projeto ‘Mauá Sustentável’ da ETRM (2002), o PGSAM da Crescente Fértil (2005), o Projeto de Desenvolvimento Turístico para Visconde de Mauá-2010 da MAUATUR (2005), a criação do Conselho Gestor (2006) e sua institucionalização pela Prefeitura de Resende (2008) e o convênio MAUATUR/SEBRAE (2012). Todos acima foram ou são projetos ou ações envolvendo articulação com o Estado.

A estrutura de Governança Ambiental em Visconde de Mauá era comunitária na primeira parte do período analisada, passando a horizontal ou em rede com o fortalecimento das organizações sociais e sua articulação com os órgãos governamentais. Principalmente nos últimos 10 anos. O aspecto hierárquico é causado pelo fato de as leis serem ‘dadas’ ou seja, são impostas no estilo ‘*top-down*’, na medida em que a governança local tem relação de subordinação em relação a estas (vide Quadro 21).

QUADRO 21 – MODELOS DE GOVERNANÇA

Governança é uma estrutura ou arranjo capaz de direcionar a sociedade e a economia. Cada tipo de arranjo ou modelo geral mencionado é capaz de atender a problemas de Governança dentro de limites culturais e de determinada conjuntura. Torna-se importante salientar que, em tese, cada um dos modelos de Governança constitui um tipo ideal, visto que, nenhum deles pode ser visto como um modelo completo, pois, na vida real, o que vamos efetivamente constatar é uma combinação desses modelos atuando em determinada estrutura de Governança.

Governança como hierarquia - a Governança é entendida como uma estrutura organizada verticalmente. Trata-se de um modelo idealizado de governo democrático, ou do modelo Weberiano que caracterizou a maioria das democracias ocidentais modernas. Aqui o Estado é a síntese do interesse coletivo e governa a sociedade pela imposição da lei e outras formas de regulação, comando e controle. As relações entre governo e sociedade também se dão de forma hierárquica. Segundo algumas correntes, essa forma de organização da sociedade foi mais apropriada na economia “Fordista”, com alto grau de standardização de serviços. Críticos desse modelo acreditam que **“o Estado hierárquico é muito grande para resolver os problemas pequenos e muito pequeno para resolver os grandes problemas da sociedade”** (Bell, 1987 *apud* Peters. 2000, pág. 16, tradução nossa).

Governança de mercado - a ideia contemporânea de Governança organizada como uma estrutura de mercado opõe-se à de Governança hierárquica. O mercado, como mecanismo de Governança, tem sido considerado como solução de muitos dos problemas de condução da sociedade civil, principalmente em matéria de alocação de recursos. Através de modelos de mercado, torna-se possível avaliar e medir a eficiência das Instituições por critérios econômicos. Governança, nesse caso, refere-se à utilização de várias ferramentas, por meio das quais os atores podem cooperar para resolver seus problemas comuns, sem, contudo, distorcerem os mecanismos básicos de mercado.

Governança em rede (networks) - as redes de interesses agregam grande variedade de atores, ou ‘*stakeholders*’ (estatais e privados) interessados em determinado setor. Essas redes variam de acordo com o grau de coesão, desde grupos de interesse comunitários a simples coalizões de interesses específicos. A Governança estruturada por redes de interesses caracteriza o que está sendo denominado de nova Governança (*new governance*).

Governança comunitária - dentro desta visão comunitária de Governança, incluem-se aqueles que pensam que certos problemas comunitários são mais bem resolvidos sem a ação dos governos. Segundo essa visão, algumas ações e políticas, como “cuidados com crianças e idosos”, requerem organização espontânea da comunidade e podem ser resolvidas com um mínimo de participação dos governos, que são grandes demais para esses pequenos problemas. A Governança Comunitária seria capaz, portanto, de resolver problemas comuns, além de incentivar o espírito cívico na comunidade, sem necessidade da presença burocrática do Estado. A premissa básica desse modelo de Governança é a de que **“o público pode – e mais especificamente deveria – ter mais influência nas decisões do que efetivamente tem na democracia representativa”** (Peters, 2000, pág. 137, tradução nossa). A ideia é ir além de grupos e redes de interesse, para focar mais especificamente no cidadão como fonte principal de poder na Governança. Seu propósito é não individualista, no sentido do crescimento ou enriquecimento pessoal, e sim de garantir que os indivíduos participem efetivamente de decisões que impactem seu futuro através da ação coletiva. Esse tipo de estrutura de Governança tem sido observado em nosso Estudo de Caso, pois as organizações da sociedade civil em Visconde de Mauá participaram dessa Governança de forma decisiva e através de métodos demonstrativos, despertando nas novas gerações o sentido de preservação, que é um dos pilares da sustentabilidade ambiental.

Por outro lado, a estrutura de Governança Ambiental de Visconde de Mauá é horizontal na medida em que as organizações governamentais e as organizações não governamentais ou da sociedade civil se organizam de forma horizontal e em rede (*new governance*). As redes de interesse apresentam características específicas (vide Quadro 22) e estruturantes.

QUADRO 22 – ELEMENTOS DAS REDES

Segundo Britto (2002), os elementos estruturantes de uma rede são os nós (organizações ou atividades), as ligações (relacionamento entre organizações), os fluxos (de bens e informações) e as posições (estrutura de divisão do trabalho). A forma, então, que se estrutura uma rede depende das conexões entre os nós, fato que permite uma flexibilidade na ação conjunta da estrutura formada. Logo, o potencial de combinações entre os nós depende da coesão e das necessidades de compartilhamentos. Balestrim e Vargas (2003) definem quatro tipos de redes de empresas:

1. as verticais, com dimensão hierárquica, a exemplo das empresas automotivas com uma vasta rede de subcontratações;
2. as horizontais, configurando-se na dimensão da cooperação, tal como sugerido na governança dos APL;
3. as redes formais, criadas por contratos entre empresas e/ou instituições, como por exemplo as alianças estratégicas;
4. as informais, comuns às aglomerações comerciais, em que as empresas se beneficiam do conhecimento comum ao aglomerado.

Destacamos as Redes informais por tratarem-se de redes de convivência que permitem os encontros informais entre os atores econômicos (empresas, organizações profissionais, instituições, universidades, associações, etc.) portadores de preocupações semelhantes. Esses reencontros permitem trocar experiência e informação sobre as bases da livre participação. As redes de convivência também permitem criar uma cultura de cooperação e de auxílio ao estabelecimento de relações inter-empresariais mais frequentes e estruturadas. Nessa dimensão, as redes são formadas sem qualquer tipo de contrato formal que estabeleça regras e agem em conformidade com os interesses mútuos de cooperação, baseados, sobretudo, na confiança entre os atores. Marcon e Moinet (2000 *apud* Balestrim; Vargas, 2003, p.4 e 5).

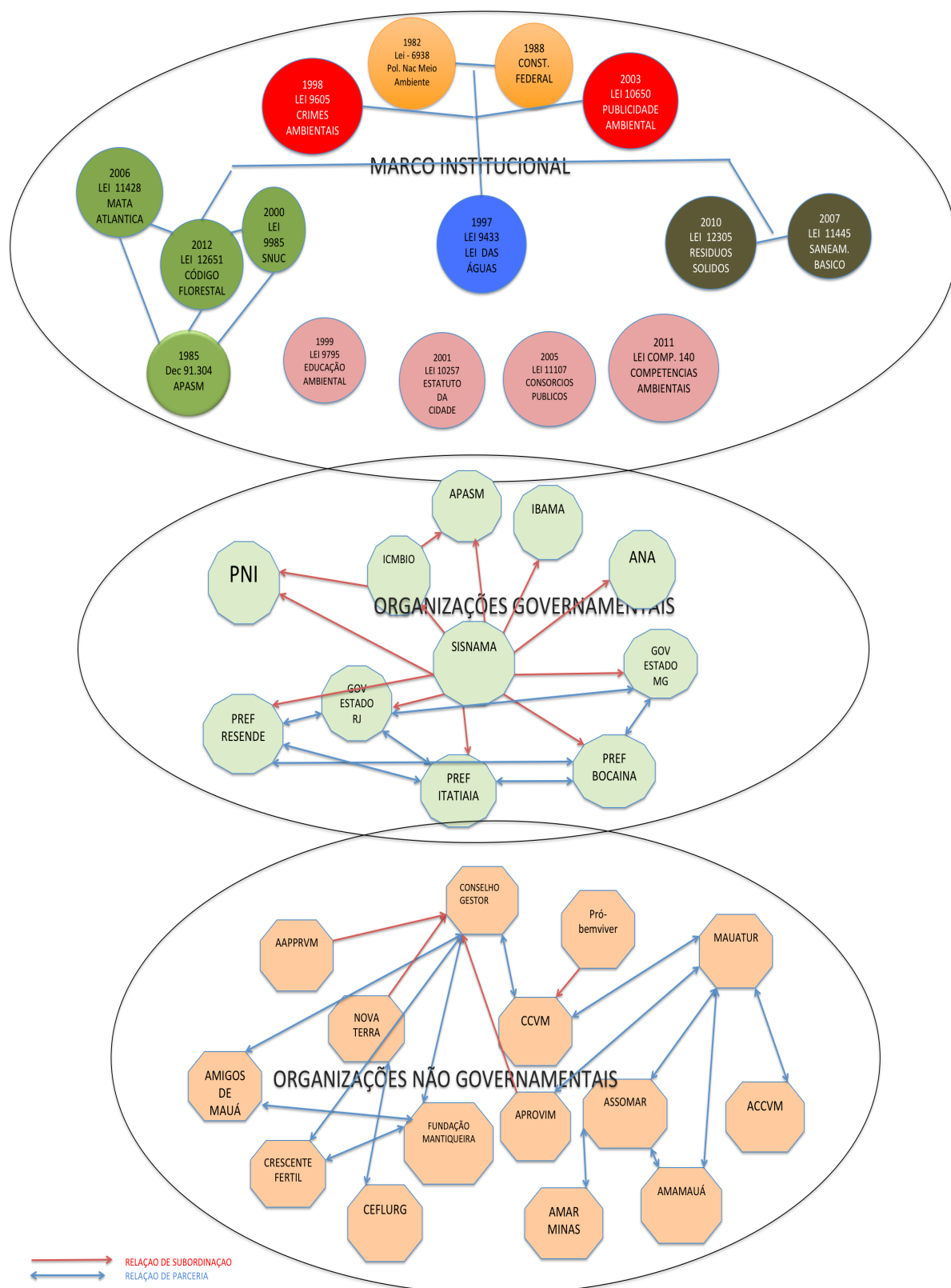
Por sua vez, Hitt et al (2005), com uma visão de estratégias empresariais, denominam redes de alianças ao conjunto de parcerias múltiplas estabelecidas por empresas (ou organizações) com a finalidade de atingir objetivos compartilhados. Segundo o autor, isto ocorre porque, em geral, a maioria das empresas (ou

organizações) não possui todos os recursos e capacidades necessárias para atingir seus objetivos, o que faz com que em algumas situações a cooperação entre empresas (ou organizações) crie mais valor do que a competição entre elas. Teoricamente, as redes são mais efetivas quando: (a) reúnem empresas (ou organizações) localizadas em uma mesma região; (b) envolvem também relacionamentos e interações sociais entre os parceiros; e (c) quando existe uma organização que funciona como centro estratégico, tal o caso da MAUATUR e do Conselho Gestor, em Visconde de Mauá.

Fonte: Villela *et al.* (2009) adaptação do autor

Na Figura 6, apresentamos os atores da governança em suas redes e através das setas podemos verificar as ligações ou conexões entre os atores, tanto de subordinação como de parceria. As camadas ou órbitas na Figura 7; agregam na primeira parte os componentes principais do Marco Legal acima de todos. Abaixo nas duas camadas inferiores orbitam as organizações governamentais e depois das organizações da sociedade civil em Visconde de Mauá.

FIGURA 7 – A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA AMBIENTAL DE VISCONDE DE MAUÁ



Fonte: Adaptação do Autor

4.3.1 Os Atores Governamentais

A Figura 6 apresenta as organizações governamentais relevantes para Visconde de Mauá. Estas organizações por serem governamentais têm suas funções definidas nas leis e principalmente na Constituição Federal promulgadas em 1988 (vide Capítulo 2). As leis e princípios da Governança Ambiental, principalmente a CF 88 como já apontamos, estabelecem uma estrutura de governança horizontal entre estas organizações governamentais, com algumas exceções. Em primeiro lugar pela existência de um órgão normativo central para todo o sistema de meio ambiente (SISNAMA) que é o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Em segundo lugar, conforme mencionado no Capítulo 2 as competências federativas em matéria ambiental, conforme estabelecidas “distinguem responsabilidades materiais e legislativas”, sendo algumas exclusivas e outras comuns a todos os entes. As responsabilidades materiais dos municípios estão circunscritas àquelas denominadas como de ‘interesse local’, esta definição delinea o campo de ação dos municípios, conforme o novo ordenamento jurídico ditado pela CF de 1988 e da Lei Complementar nº140 de 2011, conforme apontado pelo Juiz Federal de Resende no caso da RJ 151 (ver Cap. 3) ‘não se define a competência para o licenciamento ambiental pelo critério do ente federativo instituidor, mas sim pela preponderância de interesse’.

Uma característica da rede de atores governamentais em Visconde de Mauá é a existência, num mesmo território, de uma confluência de atores governamentais com responsabilidades materiais sobre este mesmo território. Conforme mencionamos acima algumas responsabilidades segundo a CF 88 são exclusivas e outras são comuns a todos os entes. Sendo que na microbacia existe sempre mais de um ente governamental, incluindo a união, com alguma responsabilidade sobre o território. Como agravante a esta condição, a rede de atores governamentais da estrutura de Governança Ambiental de Visconde de Mauá apresenta-se com baixo grau de articulação tanto horizontal quanto vertical. A microbacia situa-se em três Municípios (Resende, Itatiaia e Bocaina de Minas) e dois Estados (Rio de Janeiro e Minas Gerais). Além destes entes federativos a microbacia esta subordinada a diversos estatutos de proteção ambiental federal (e um estadual) consagrando uma superposição de instrumentos de proteção à microbacia. Todavia conforme diagnosticado no Capítulo 2, toda esta superposição que poderia ser benéfica, não consegue funcionar pela não utilização de instrumentos de cooperação (existentes) entre os diversos níveis tanto horizontalmente quanto verticalmente. Este fato torna-se um

forte empecilho para que a estrutura de governança local seja capaz de implantar, minimamente, políticas públicas integradas para a microbacia.

Agravando a situação, acima mencionada, está a grande disparidade econômica entre os três municípios. Conforme indicadores da Tabela 2, as características socioeconômicas dos três municípios são bastante desiguais. Resende é o município com melhor situação econômica. Trata-se de município de porte médio, com renda (PIB) per capita muito superior à média nacional (R\$16.414,00) segundo IBGE (2010a). Em relação a todos os demais indicadores: renda, escolaridade e esperança de vida (componentes de Índice de Desenvolvimento Humano/IDH-M), ou a combinação entre indicadores de saúde, educação, emprego formal e renda (componentes do índice de desenvolvimento municipal FIRJAN/IFDM), Resende se destaca: é o único classificado na categoria de alto desenvolvimento, ocupando o 3º lugar entre os municípios fluminenses (IFDM 2010), com índice superior à média nacional. O Município de Itatiaia, emancipado (através do desmembramento de Resende) há duas décadas, está na categoria de desenvolvimento moderado, com renda apenas pouco superior à média nacional. Parcela significativa de seu território pertence ao PNI e, portanto apresenta restrições à ocupação.

Bocaina de Minas é um município de porte populacional pequeno (cerca de 5.000 habitantes), seus níveis de qualidade de vida e renda são bem mais modestos que os demais. Para este município, Visconde de Mauá tem um papel particular, pois, metade do contingente populacional municipal ali reside. Seus indicadores de saúde, emprego e educação são incipientes, sendo o município enquadrado na faixa de índice de desenvolvimento regular, inferior à de Itatiaia, ainda que tenha sido verificada discreta (e oscilante) melhora no período 2000-2010.

TABELA 2 - MUNICÍPIOS DA MICROBACIA DO ALTO RIO PRETO

	Resende	Itatiaia	Bocaina de Minas	Total
Área (km ²)	1.113,51	225,54	501,446	1.840,49
População (2010)	119.769	28.783	5.007	155.041
Indicadores				
IFDM (2010)	0,8614	0,7784	0,5468	n.a.
IFDM (2009)	0,7906	0,6623	0,5749	n.a.
IFDM (2007)	0,8208	0,7181	0,5519	n.a.
IFDM (2000)	0,7607	0,6884	0,5015	n.a.
IDH (2000)	0,809	0,8	0,724	n.a.
PIB a Preços correntes (2009) em milhares	R\$ 5.011.075	R\$ 657.370	R\$ 25.390	R\$ 5.693.835
PIB per capita a Preços correntes (2009)	R\$ 38.536	R\$ 18.477	R\$ 4.868	n.a.

Fonte: IBGE 2009/10; PNUD 2000; FIRJAN 2010/11/12. Nota: (*) A média nacional é 0,7478 (FIRJAN 2010)

Conforme observamos no Capítulo 1, a estrutura de Governança Ambiental de Visconde de Mauá no que se refere aos dois Estados (Rio de Janeiro e Minas Gerais) também encontra enorme desafio, na medida em que os atores governamentais estiveram ausente grande parte do período analisado. O Estado do Rio de Janeiro teve atuação um pouco mais expressiva através dos Órgãos de Meio Ambiente, como a FEEMA analisando a qualidade das águas do Rio Preto e em trabalho educativo na década de 1990. O Colégio Estadual Antônio Quirino (RJ) teve papel destacado no Projeto *Peer Leader* durante toda a primeira década de 2000³⁰⁴. Podemos mencionar também a presença da SERLA na elaboração do projeto das ETes, recentemente construídas. Apenas recentemente, nos quatro últimos anos, o Governo do Estado do Rio de Janeiro tem mostrado sua intenção de modelar a região através do incentivo ao Turismo local: com a pavimentação das rodovias RJ 163 (concluída em 2011) e 151 (em fase pavimentação), das obras de revitalização das vilas, com o mencionado projeto das ETes, com a decretação do Parque Estadual da Pedra Selada (2012) e com a participação mais efetiva do INEA em projetos educativos em virtude do Plano Básico Ambiental (PBA) da Estrada-Parque³⁰⁵.

³⁰⁴ Este Projeto continua em vigor.

³⁰⁵ Somados os investimentos feitos pelo governo fluminense ultrapassam R\$100 milhões o que representaria um investimento em curto período de mais de R\$12 mil para cada morador, considerando uma população de oito mil habitantes.

Do lado de Minas Gerais observa-se a quase completa ausência do Governo do Estado que se soma a anomia municipal. Exceto por sua participação em protocolo assinado 18 de maio de 2007, visando ao desenvolvimento sustentável da microbacia do Rio Preto e na APA da Serra da Mantiqueira o Governo do Estado de Minas Gerais, poucas vezes é mencionado neste estudo. Os problemas causados pela falta de integração dos entes públicos são especialmente notados nos Programas de Saúde da Família (PSF) em que moradores de Bocaina de Minas têm dificuldade para serem atendidos nos postos localizados em Resende ou Itatiaia, o que se torna um grave problema devido a inexistência de um posto de saúde nas proximidades de Visconde de Mauá, no município de Bocaina de Minas. Sem esquecer que as ETEs, construídas pelo governo fluminense, com potencial para reduzir a poluição do principal corpo hídrico, somente recebem os esgotos domésticos dos moradores do lado fluminense. Ficam faltando as ligações às residências dos moradores do lado mineiro, que neste *embroglio* institucional, acabam sem apoio governamental para a realização destes investimentos. A principal vítima deste desencontro é o conjunto da sociedade,³⁰⁶ pois o investimento feito pelo governo fluminense na construção das ETEs torna-se insuficiente ou ineficaz, com isso o Rio Preto permanece poluído e sem condições de balneabilidade em quase todo o seu percurso entre Maromba e a Ponte dos Cachorros.

Considerando as discrepâncias econômicas e a baixa capacidade instrumental do Estado do lado mineiro da microbacia e somando-se a disparidade entre os projetos modeladores do Governo do Estado do Rio de Janeiro com pesados investimentos comparada com a completa ausência total do Governo do Estado de Minas Gerais há que se temer pelos seus efeitos no desenvolvimento da microbacia sem mencionar no sentimento de solidariedade local entre os moradores dos dois lados do Rio Preto.

Do lado Federal, cabe lembrar que a microbacia onde se encontra Visconde de Mauá faz parte de vários estatutos de proteção ambiental (federais). Encontra-se dentro da APASM, da Reserva da Biosfera, da Mata Atlântica, do Mosaico da Serra da Mantiqueira e sempre fez parte da Zona de Amortecimento do PNI. Atualmente este último estatuto de proteção (ZA do PNI) aguarda sua confirmação, pois o Plano de Manejo do PNI está sendo revisto³⁰⁷. Todavia, ao que tudo indica; a microbacia pela sua importância, proximidade e pelo seu potencial impacto antrópico, permanecerá dentro da Zona de Amortecimento do

³⁰⁶ E outros povoados ou cidades ao longo do Rio Preto.

³⁰⁷ Conforme entrevista com o Gestor do PNI o plano de manejo, quase pronto, considerará 3 km em seu entrono como Zona de Amortecimento o que incluirá grande parte de microbacia, vide doc. 20121205b.

PNI, mantendo-se desta forma um dos mais eficientes sistemas de proteção ambiental da microbacia, no que se refere ao combate aos incêndios florestais e invasões de APPs. Caso isto se confirme, a parte mineira da microbacia (pertencente à Bocaina de Minas) não mais poderá se tornar zona urbana em virtude de dispositivo legal (SNUC) ³⁰⁸. As consequências da inclusão de áreas urbanizadas do município de Bocaina de Minas ³⁰⁹ como Zona de Amortecimento do PNI são potencialmente graves e foram abordadas no Capítulo 3.

4.3.2 Os Atores Não Governamentais

Para enfrentar os desafios criados pelo desenvolvimento em Visconde de Mauá, a sociedade civil mobilizou-se e se estruturou em organizações sociais, que defendem interesses coletivos e se transformam num importante instrumento de participação da sociedade, como na visão de Tocqueville:

“Uma associação política, industrial, comercial ou mesmo científica e literária é um cidadão esclarecido e poderoso que não se consegue dobrar à vontade nem oprimir na sombra e que, defendendo seus direitos particulares contra as exigências do poder, salva as liberdades comuns” (TOCQUEVILLE, pág. 397).

Essas organizações da sociedade civil, que formam o esteio da governança local, se estruturaram a partir dos princípios ambientais levadas a efeito no país, no bojo de um movimento internacional materializado pelo surgimento e/ou fortalecimento de uma ecologia de atores atuantes na microbacia do Alto Rio Preto. Os atores apresentados na Figura 7 são os que se mantinham ativos ao final de 2012.

Conforme podemos observar a rede de atores não governamentais divide-se em três *clusters*: 1) o Conselho Gestor (CG) com suas organizações governamentais e não governamentais que representa o viés ambientalista comprovado não somente pela origem das organizações sociais que o compõe, mas também da parte do Estado, os membros com assento no CG são os secretários de meio ambiente dos três municípios e dos dois estados além do ICMBio como representante da União; 2) a Associação Pró-Bem-Viver Visconde de Mauá com outras ONGs de cunho cultural, incluído o ativo Centro Cultural (CCVM); e

³⁰⁸ Artigo 49 da Lei nº 9.985/00.

³⁰⁹ Entretanto ainda não, formal ou legalmente, transformadas em áreas urbanas ou de expansão urbana.

3) a MAUATUR com viés desenvolvimentista, tem procurado formar parcerias com duas associações de moradores: AMAMAUA e ASSOMAR. A primeira representando os moradores do Lote 10 e da Vila de Mauá e outra os moradores das vilas localizadas no Município de Itatiaia. Além destas Associações de Moradores a MAUATUR tem fortes ligações com a ACVM (Associação Comercial de Visconde de Mauá)³¹⁰. A MAUATUR, a partir de uma estratégia de incentivar produtores locais a fazerem parte da cadeia de suprimento de produtos alimentícios dos hotéis e restaurantes locais, tem construído uma parceria com a Associação de Produtores Rurais de Visconde de Mauá (APROVIM). Além das duas associações de moradores, mencionadas acima, surge em dezembro de 2012 a AMAR-MINAS³¹¹ que agregará os moradores da microbacia pelo lado mineiro.

Outra organização relevante é a Fundação Mantiqueira que em 2012, ainda estava em fase de organização. Esta última organização precisa ser mencionada por reunir a parcela mais ambientalista da microbacia e com importantes conexões com outros atores da Serra da Mantiqueira, portanto fora da microbacia, formando uma importante rede externa com forte influência sobre os acontecimentos em Visconde de Mauá. Os “Amigos de Mauá” é uma organização que tem por finalidade divulgar pela mídia eletrônica³¹² os fatos e acontecimentos contendo muitas informações históricas desde 2009. Além disto, os “Amigos de Mauá” se dispõe a publicar artigos de autoria de moradores da região, tornando-se um importante meio de comunicação da sociedade civil.

Como fato relevante, mencionamos que até o final do ano de 2009, o Conselho Gestor que havia sido institucionalizado no ano anterior, por um Decreto da Prefeitura de Resende (Dec. nº 2707/08), mantinha-se como a mesa de concertação de Visconde de Mauá por excelência, representando a principal estrutura de governança de Visconde de Mauá e efetivo canal de comunicação entre a sociedade e o estado. O Conselho Gestor mantinha em seu quadro de conselheiros, além dos membros governamentais as principais organizações da sociedade civil incluindo tanto a MAUATUR quanto ACVM e a AMAMAUA³¹³.

³¹⁰ Esta última apesar de que seus membros hoje façam parte da MAUATUR, manteve-se ativa e focada na realização de eventos na Vila de Mauá como a festa do Pinhão e do concurso gastronômico e, portanto funciona separadamente para estes interesses comerciais específicos.

³¹¹ Conforme mencionado no Capítulo 2, Seção 2.2.

³¹² Site <http://amigosdemaua.net/>.

³¹³ A época ainda se chamava de AMA10.

Contudo, ao final de 2009³¹⁴ quando o Governo do Estado se preparava para pavimentar a estrada de acesso³¹⁵, começaram a surgir desavenças³¹⁶, em torno do posicionamento em relação aos projetos de desenvolvimento da região. Em virtude destas desavenças a MAUATUR, a ACVM e a AMAMAUA³¹⁷ resolveram retirar-se do Conselho Gestor resultando no estabelecimento de dois *clusters* que se tornaram competitivos em torno de diferenças ideológicas, desde então. A saída da MAUATUR foi o pior momento para a consolidação do processo de governança local em toda a sua curta história. Impedia qualquer possibilidade de haver um entendimento comum em torno de projetos para região, causando uma grave ruptura na estrutura de governança local. A partir da saída destas organizações do Conselho Gestor, cada grupo passou a lutar por seus interesses coletivos separadamente. Como podemos observar no Quadro 23, abaixo, esta cizânia não pode ser considerada atípica. Conforme Abramovay (2007), as organizações empresariais estão sistematicamente ausentes dos Conselhos Gestores. Mesmo não sendo incomum este aspecto torna-se um problema para governança, pois os atores empresariais são normalmente organizados e coesos, capazes de articulações importantes para o desenvolvimento sustentado da região. Por outro lado o tema ambiental é normalmente restritivo e encontra abrigo em ações (ACPs) do Ministério Público como temos observado ou de associações e ONGs ambientais.

Deste conflito ocasionado pela mencionada cizânia surgem situações em que os grupos opostos obstruem os projetos uns dos outros. É possível que estas ações e embargos ocorridos em Visconde de Mauá, não houvessem acontecido se, em seu lugar, os atores da sociedade civil tivessem construído um espaço político adequado e equilibrado para discutirem seus projetos comuns para a região de modo a amalgamar seus interesses. Possivelmente a ausência dos empresários nos conselhos locais esteja na raiz das dificuldades enfrentadas pelos projetos de desenvolvimento conforme apontado por Abramovay em seu estudo de casos.

³¹⁴ Conforme mencionado no Capítulo 2.

³¹⁵ Estrada Parque Capelinha – Mauá.

³¹⁶ Em torno da mesma causa que já causara desavenças entre moradores e empresários no final de década de 1980, o asfaltamento da estrada.

³¹⁷ A época a ASSOMAR ainda não havia sido fundada.

QUADRO 23 – PROCESSOS PARTICIPATIVOS

As virtudes dos processos participativos não podem escamotear três problemas básicos que não resultam da ausência de participação popular nas tomadas de decisão localizadas, mas sim da maneira como esta participação se organiza. Os movimentos sociais influenciam a ação dos governos, mas num sentido nem sempre propício à criação das condições necessárias ao desenvolvimento territorial, pelas seguintes razões principais:

- Em nenhuma situação estudada existem conselhos locais de desenvolvimento compostos de forma verdadeiramente intersetorial: isto é causado pelo fato de que os “empresários estão sistematicamente ausentes dos conselhos gestores das políticas de desenvolvimento”. A composição dos Conselhos de Desenvolvimento Territorial no Sul do Brasil (em que só existem agricultores, organizações ligadas à agricultura e agências públicas), a ausência dos empresários de flores nas organizações locais de Cotacachi, no Equador são exemplos destas distorções dos processos participativos. Ao ganhar reconhecimento público, os movimentos sociais tendem a estabelecer relações com diversos níveis de Governo, a partir de suas próprias bases sociais e não constroem – e muito menos lideram, bem é claro – relações duráveis com setores sociais estranhos ao seu universo e que, no entanto, são cruciais para os rumos do desenvolvimento do território.

- O caráter participativo das políticas públicas tende a fortalecer instâncias locais, cujas dimensões são tão restritas que bloqueiam um planejamento verdadeiramente inovador. As virtudes do “desenvolvimento local” – a participação social na tomada de decisões, a confiança entre os habitantes – são sufocadas por um ambiente de paroquialismo.

- A participação popular tende a produzir um conjunto de reivindicações que dificilmente corresponde a um plano de desenvolvimento. Na maior parte das vezes, a escuta às reivindicações locais – sobretudo em situação de muita carência – resulta num conjunto de pedidos cuja coerência interna é baixa: uma espécie de “lista de compras” cuja execução dá lugar, com muita frequência ao atendimento clientelista de demandas localizadas, muito mais que a decisões de caráter estratégico.

O estímulo a formas de governança apoiadas na participação social organizada só pode ser positivo para a democracia e o desenvolvimento. Mas a experiência latino-americana – e o que dela foi possível observar durante a pesquisa – aponta para uma contradição básica coerente com as outras quatro examinadas acima: a influência dos movimentos sobre o que fazem os governos não conduz à tomada de iniciativas que favoreçam a participação social diversificada no processo de desenvolvimento, o enriquecimento dos laços sociais entre os atores, a inovação produtiva, técnica, organizacional e o vínculo a mercados dinâmicos e competitivos. Existem, é claro, exceções e tentativas mais ou menos bem sucedidas de uma atuação que procure superar os problemas aqui apontados. Mas, estas exceções e tentativas não chegam a modificar o panorama geral aqui apresentado.

Em resumo, a cizânia provocada pela ausência dos empresários na composição dos Conselhos reduz a capacidade destes Conselhos de produzir projetos de desenvolvimento regionais. Entretanto, diferentemente do que foi apontado por Abramovay, a saída da MAUATUR e da Associação de Moradores deixou um Conselho Gestor exclusivamente ambiental e enfraquecido enquanto que a MAUATUR dos empresários locais, juntamente as associações de moradores, conseguem manter laços diretamente com o Poder Público (Estadual e Municipal) e tem com isto atuado independentemente dos setores conservacionistas de Visconde de Mauá.

Comentários finais

Conforme definido no início deste Capítulo, nosso objetivo era mapear as organizações tanto governamentais como não governamentais, as quais cognominamos como atores. Com este mapeamento e o conhecimento das relações entre eles nos foi possível delinear preliminarmente a Estrutura a Governança Ambiental conforme apresentado na Figura 7.

Mostramos que a Estrutura de Governança Ambiental Local de Visconde de Mauá é horizontal. E que os atores se organizam em duas grandes redes: a governamental e a não governamental. A rede de atores não governamental local em Visconde de Mauá se divide em três *clusters* principais com a MAUATUR centralizando um destes, representando interesses empresarias e desenvolvimentistas; a associação Pró-Bem-Viver com o CCVM, representando os movimentos culturais da região; e o Conselho Gestor e a Fundação Mantiqueira capitaneando o outro, de orientação conservacionista.

Uma conclusão que podemos chegar após o mapeamento e exame acima é que a estrutura de governança de Visconde de Mauá está excessivamente fragmentada, visto que os atores influentes neste processo de governança não conseguem a unicidade necessária para proporem projetos para o desenvolvimento local em bases participativa. A MAUATUR por ser empresarial tem mais desenvoltura e consegue fazer alianças com órgãos governamentais, principalmente do Estado do Rio de Janeiro, com isso tem condições, em parceria com as Associações de Moradores, de elaborar projetos para o desenvolvimento socioeconômico de Visconde de Mauá e discuti-los com o Estado. Entretanto, independente de a MAUATUR ter preocupações ambientais pelo seu impacto econômico no turismo, esta estratégia isola os setores ambientalistas. Estes últimos ao se

sentirem isolados e sem voz na gestão do desenvolvimento local são impelidos a utilizar instrumentos poderosos, disponíveis pela legislação para bloquear estes projetos e alianças, mesmo que pontualmente.

Por outro lado, apesar desta fragmentação atual, num passado não muito distante esta mesma a sociedade civil foi capaz de articularem-se internamente e com poder público quando da implantação das ETEs. Estas atendem a uma demanda antiga: a “Carta de Defesa de Mauá”, de 1988, da AMARMAUÁ, já pleiteava um ‘plano de saneamento básico para a região’. Na década seguinte, os projetos educacionais focavam a poluição do Rio Preto em seus alertas divulgados entre os alunos das escolas locais. Na década de 2000/2010, o Projeto Mauá Sustentável, da Escola Técnica Rural Mantiqueira e Projeto de Desenvolvimento Turístico Mauá-2010 da MAUATUR, também tangenciavam o tema, mas foi o Programa de Gestão Socioambiental na APA da Mantiqueira da Microbacia do Alto Rio Preto que se articulando com Estado incluiu o projeto de construção das Estações de Tratamento de Esgotos na pauta prioritária de projetos para região.

As diretrizes do Programa herdado pelo Conselho Gestor de Visconde de Mauá, em seu Capítulo sobre Meio Ambiente e Uso do Solo, Saneamento, Água, Abastecimento e Mata Ciliar, incluíram o projeto de instalação das ETEs, que foi levado adiante pela antiga SERLA (Membro fundador do Conselho Gestor) em 2006. Até que finalmente, em 12 de dezembro de 2008, conforme ATA do Conselho Gestor³¹⁸, a Diretoria da SERLA apresentou ao plenário do Conselho o projeto para instalação de três Estações de Tratamento de Esgotos a serem instaladas, de modo a tratar o esgoto dos moradores no eixo principal das vilas de Maromba, Maringá e no Lote 10, este último incluindo os moradores da Vila de Mauá.

As estações já foram construídas e entraram em operação, estando em sua fase final de ligação da canalização principal às casas e estabelecimentos comerciais. Ficou patente na explanação acima a existência da articulação entre sociedade civil que ao mobilizar-se compeliu as autoridades governamentais a apresentarem a solução adequada para o problema da poluição hídrica. A participação da comunidade na gestão ambiental também faz parte da mudança cultural (*self-enforcement*) que esta tese propõe.

³¹⁸ Vide doc. 20081212.

CAPÍTULO 5

CONCLUSÕES

A nossa pergunta guia: “De que maneira os processos de *enforcement* e *self-enforcement* se articulam no processo de implementação (ou não) das regras ambientais postas em vigor no país nos últimos 30 anos, e mais especificamente como se dá este processo na região de Visconde de Mauá, diante da estrutura de governança que emergiu das interfaces / interações da sociedade civil com o Poder Público? – foi o fio condutor deste estudo do primeiro ao último capítulo.

Partindo das hipóteses de que: (1) a implementação das regras de sustentabilidade necessita, além da capacidade de *enforcement* destas regras e instituições formais, de *self-enforcement* que ocorre através da mudança nos hábitos e costumes das pessoas adaptando-os a necessidade de sustentabilidade; e (2) o efetivo processo de Governança Ambiental Local é fortemente influenciado pela articulação de *enforcement* e *self-enforcement*, o estudo de caso da região de Visconde de Mauá permitiu-nos constatar que *enforcement* e *self-enforcement* podem ser direcionados no mesmo sentido, de modo a contribuir para a implementação dos conceitos e princípios do desenvolvimento sustentável, tendo ambos seus limites e possibilidades, e sendo ao mesmo tempo complementares, o que possibilita neutralizar algumas de suas limitações, e fortalecer a estrutura de governança ambiental local.

Os objetivos intermediários desta tese foram respondidos ao final de cada Capítulo, restando-nos, portanto, responder à questão central da pesquisa, já mencionada.

A Estrutura da Governança Ambiental de todo o país e em especial a de Visconde de Mauá, conforme vimos; contempla uma organização central e três agendas ambientais com um conjunto de leis e instrumentos que definem as regras a serem observadas para o desenvolvimento sustentável. Esta estrutura ambiental recebeu o apoio de importantes organismos de *accountability*, dentre estes o mais relevante para o nosso estudo de caso: o Ministério Público. Não menos importante neste mister, é a Lei dos Crimes Ambientais que permitiu punir de fato os infratores às Leis Ambientais. Importante incentivo e suporte

vieram de Leis Estruturantes como a Lei das Cidades e dos Consórcios, sem esquecer-se de mencionar a Lei Complementar nº 140 de 2011, pois esta define atribuições em matéria de licenciamento ambiental, importante lacuna deixada pela CF 88. Conforme apresentamos neste estudo a implementação destas regras depende da capacidade de *enforcement* do ordenamento institucional ambiental e da auto-imposição de novos padrões de conduta conforme estabelecidos nos novos princípios de desenvolvimento sustentável apoiados na participação da sociedade civil na gestão ambiental (*self-enforcement*).

Podemos inferir, a partir do estudo, que somente a edição de leis restritivas não teria logrado controlar os efeitos ocorridos na microbacia (conforme descrito a partir de pesquisa empírica no Anexo P – Impactos ambientais do desenvolvimento com base no turismo em Visconde de Mauá). Ficou evidenciada a participação da sociedade civil em primeiro lugar na função educativa de apresentar e ensinar princípios de conservação ambiental e em segundo ao articular-se com o estado para cooperar na gestão ambiental da microbacia.

Em paralelo mencionamos algumas disfuncionalidades da legislação ambiental, em situações em que a mesma não consegue conter o crescimento desordenado, como no caso das áreas ‘urbanizadas’ incluídas em Zona de Amortecimento do PNI. Mesmo neste caso a sociedade civil pode mobilizar-se e junto ao poder público forçar a reorganização territorial de modo a evitar maior desordenamento urbano e a consequente degradação da qualidade ambiental (e de vida). Constatamos também que esta legislação e estrutura ambiental ainda carecem de instrumentos ou de definições mais objetivas quanto à utilização de mecanismos de cooperação horizontais.

Observamos que, a estrutura de Governança Ambiental tem de um lado, capacidade parcial de *enforcement (accountability light)* visto ter como principal ponto fraco a falta de fiscalização, como consequência é incapaz de penalizar aqueles que descumprem as regras e de outro lado a sociedade civil em Visconde de Mauá fragmentou-se em seu processo de evolução natural, e apresenta deficiências de gestão e dificuldade de construir projetos comuns e multisetoriais para microbacia.

Outra constatação, digna de nota, é que as próprias leis têm, ao longo do tempo estudado, melhorado tecnicamente e a qualidade e capacidade de *enforcement* das últimas leis editadas são flagrantemente superiores a das leis editadas no início do período. Destaca-se neste particular que até mesmo a capacidade de fiscalização das prefeituras começa a melhorar. Os planos diretores de Resende e Itatiaia estão sendo renovados e com

eles a esperança de que os instrumentos necessários para monitoramento e fiscalização sejam implementados.

Relembrando, o país nestes últimos 30 anos (até 2012), construiu seu arcabouço institucional para o meio ambiente. Em 1980, tínhamos apenas um Código Florestal; a partir daí, fomos capazes de criar uma política nacional para o meio ambiente, que foi sendo aperfeiçoada ano a ano. Alteramos a Constituição Federal, incluindo nela princípios básicos de sustentabilidade, e definindo funções federativas. Hospedamos, acolhemos e participamos do maior evento ambiental do planeta, no século XX, consagrando um novo regime de cooperação internacional no que se refere à preservação ambiental. O país organizou a gestão dos recursos hídricos e estabeleceu punições para os crimes ambientais. Num processo de aperfeiçoamento do Código Florestal, disciplinou a criação e a manutenção de Unidades de Conservação, criou alternativas de cooperação institucional entre entes públicos, estabelecendo mecanismos de governança para a gestão pública consorciada, por fim, definiu regras básicas para saneamento e resíduos sólidos. Criou uma estrutura de *accountability* com organismos bem estruturados cujo desenho institucional pode ser considerado ideal para instituições superiores de controle (ISC)³¹⁹. De posse disto, a Estrutura de Governança Ambiental tinha tudo para deslançar e exercer seu poder/dever na gestão dos recursos naturais. Entretanto, o que ocorre em todo o país é que, pela falta de efetiva capacidade de *'enforcement'*, esse robusto arcabouço institucional fica comprometido, e o enfrentamento aos desafios do desenvolvimento sustentável pela Estrutura de Governança Ambiental tem sido ineficaz. As Leis Federais são válidas para todos os lugares, as regras ambientais são gerais, mas os resultados não são os esperados.

Em Visconde de Mauá, assistimos a uma história semelhante, entretanto, verificamos alguns casos de sucesso, visto que, ao final destes mesmos 30 anos, observamos a queda acentuada nas construções em APPs nas margens do Rio Preto, eis que o próprio crescimento das vilas foi contido. Um dos principais impactos ambientais gerados pelo adensamento das vilas, que é a poluição hídrica devido ao lançamento de esgoto *in natura*, está sendo enfrentado. Conforme Atlas de Saneamento 2011 do IBGE, “A ausência da rede de esgotamento sanitário constitui, assim, a realidade de grande parte dos municípios com menos de 50 mil habitantes”. Contudo, em Visconde de Mauá foram construídas três ETEs e toda uma rede coletora com as ligações domésticas (para cerca de 8.000 habitantes apenas). O lixo, outro problema grave, também vem sendo tratado com

³¹⁹ Conforme EUROSAL.

algum sucesso pela Estrutura de Governança Ambiental de Visconde de Mauá, pois a coleta seletiva já é um fato consumado na parte de Resende. Visconde de Mauá conta também com iniciativas de moradores, como o lixo mínimo e a possibilidade de reciclar o lixo orgânico, que abrem importantes perspectivas de emprego e renda locais. É importante salientar que a Política Nacional de Saneamento foi sancionada em 2007 e a Lei dos Resíduos Sólidos, editada em 2010, portanto, ainda muito recentes, mas em breve devem começar a resultar em ações efetivas por parte das administrações municipais, através dos Planos Municipais de Saneamento Básico.

A consolidação da Governança Ambiental é fator indispensável para permitir combinar o desenvolvimento local com a sustentabilidade ambiental. Para isso, torna-se também indispensável considerar a frágil capacidade institucional dos municípios. Com a evolução institucional ocorrida no país, já é possível aos municípios organizarem-se em torno do interesse público, de modo a atacar os problemas ambientais comuns da microbacia de forma cooperativa. Dentro das fronteiras da microbacia, quase todo assunto ou interesse que seria peculiar em um município, impacta na vida das pessoas que vivem; nos outros dois municípios. Este aspecto nos faz pensar na microbacia como um só local, um só povo. Os órgãos governamentais devem lembrar-se disto e procurar cooperar entre si na hora de formular políticas públicas que afetem a população de Visconde de Mauá. Além disso, dada a conjuntura institucional em que vários entes têm responsabilidade sobre a mesma região, são necessárias articulações também verticais.

Somente a partir do desenvolvimento social que conduza a um aperfeiçoamento da cidadania e da liberdade substantiva é possível estabelecer-se a efetiva proteção do patrimônio natural. Com isso é possível a articulação entre o *enforcement* o *self-enforcement*, representado pelo Estado atuando pelo seu lado cobrando o cumprimento das leis auxiliado pela sociedade civil formada por pessoas que se considerem cidadãos e conhecem seus direitos e deveres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. *et alii*. Movimentos Sociais, Governança Ambiental e Desenvolvimento Territorial, 2007, Florianópolis.

ABRUCIO, F. L., *et al*. A Redefinição do papel do Estado no Âmbito Local. São Paulo em Perspectiva, 1996, São Paulo.

AFFONSO, R. D. B. Á. O Federalismo e as Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico, Universidade Estadual de Campinas, 2003, Campinas.

ALMEIDA, M. H. T. D. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências, BIB, 2001.

ARRETCHE, M., *et al*. *Descentralizacion y Autonomia. para desplazar los terminos des debate*. El Horizonte de la Política: Cuestiones emergentes y agendas de investigación, 2011, Mexico.

BENSUNSAN, N. Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas. Book Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas, Editora FGV, 2006, Rio de Janeiro.

Bocaina de Minas, MG (Município). Lei Orgânica Municipal (1990). Lei Orgânica do Município de Bocaina de Minas promulgada em 5 de abril de 1990.

BRASIL. Decreto nº 1713, de 14 de junho de 1937. Cria o Parque Nacional do Itatiaia. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, pág. 13. Seção 1, de 09 de Nov. de 1937. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/2382012/dou-secao-1-09-11-1937-pg-13/pdfView>>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 16 de setembro de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6513.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 20 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 28 de abril de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6902.htm> Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2 de setembro de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Decreto nº 87.586 de 20 de setembro de 1982. Amplia a área do Parque Nacional de Itatiaia. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 21 de setembro de 1982. Disponível em: <<http://www.paas.uff.br/bolet.htm>> Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Decreto Federal nº 91.304, de 3 de junho de 1985. Dispõe sobre a implantação de área de proteção ambiental nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 4 de junho de 1981. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/federal/decretos/1985%20Decreto%20Fed%2091304%20Implanta%C3%A7%C3%A3o%20APA%20Serra%20Mantiqueira.pdf>>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 20, de 18 de junho de 1986. Enquadramento dos corpos d'água segundo classes de usos. Disponível em: <<http://www.drm.rj.gov.br/index.php/legislacao/171-res-conama-20-18-de-junho-de-1986>>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988; atualizada até a Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 10, de 14 de dezembro de 1988. Define o Zoneamento das APAs. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 11 de agosto de 1989, Seção II, pág. 13.660. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res88/res1088.html>>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989. Altera o Código Florestal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 20 de julho de 1989. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=557>>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Política Nacional de Meio Ambiente. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 20 de julho de 1989 e retificado no D.O.U de 4 de janeiro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7804.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras

providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 7 de junho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 12 de janeiro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp63.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 13 de 6 de dezembro de 1990. Define normas referentes ao entorno das Unidades de Conservação visando a proteção dos ecossistemas ali existentes. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 28 de dezembro de 1990, Seção I, pág. 25.541. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res90/res1390.html>>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 20 de julho de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 13 de fevereiro de 1998. Retificado no D.O.U de 17 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera Lei de Parcelamento de uso do solo. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1 de fevereiro de 1999. Retificado no D.O.U de 4 de fevereiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 28 de abril de 1999. Retificado no D.O.U de 17 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 9.960, de 28 de janeiro de 2000. Estabelece preços a serem cobrados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, cria a Taxa de Fiscalização Ambiental – TFA. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 29 de janeiro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9960.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de Coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.

Brasília, DF, 18 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 19 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000. Institui a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 28 de dezembro de 2000 e retificado em 9 de janeiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10165.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 274, de 29 de novembro de 2000. Define a classificação das águas por tipo. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res00/res27400.html>>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 28 de dezembro de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Medida Provisória Lei nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Altera o Código Florestal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 25 de agosto de 2001 (edição Extra). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/216667.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002. Estabelece critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 11 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 de agosto de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002. Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF 13 de maio de 2002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30202.html>>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002. Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 de maio de 2002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 17 de abril de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Decreto no 5.280, de 17 de setembro de 2004. Promulga o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 20 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5208.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004. Dispõe sobre os contratos de gestão entre a Agência Nacional de Águas e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão de recursos hídricos de domínio da União e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 11 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.881.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 7 de abril de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Decreto nº 5.566, de 26 de outubro de 2005. Regulamentou a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 27 de outubro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5566.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 357, de 17 de março de 2005. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 de março de 2005, págs. 58-63. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res05/res35705.pdf>>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006. Regulamentou a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 6 de abril de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5746.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Decreto nº 5.975, de 30 de novembro de 2006. Regulamentou o Código Florestal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5975.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.

Brasília, DF, 3 de março de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Portaria Federal nº 351, de 11 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 26 de dezembro de 2006, Retificado no DOU de 9 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Cria o Mosaico da Serra da Mantiqueira. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/mosaicos/portariamantiqueira.pdf>>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 8 de janeiro de 2007 e retificado no DOU de 11 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 28 de agosto de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 388, de 23 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre a convalidação das Resoluções que definem a vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res07/res38807.pdf>>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente estabelecem o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.660, de 21 de novembro de 2008. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 24 de novembro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6660.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.848, de 14 de maio de 2009. Regulamenta a compensação ambiental. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 15 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6848.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 3 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.029, de 10 de dezembro de 2009. Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 11 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D7029.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 423 de 12 de abril de 2010. Dispõe sobre parâmetros básicos para identificação e análise da vegetação primária e dos estágios sucessionais da vegetação secundária nos Campos de Altitude associados ou abrangidos pela Mata Atlântica. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 de abril de 2010, págs. 55-57. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=628>>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 425, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre critérios para a caracterização de atividades e empreendimentos agropecuários sustentáveis do agricultor familiar, empreendedor rural familiar, e dos povos e comunidades tradicionais como de interesse social para fins de produção, intervenção e recuperação de Áreas de Preservação Permanente e outras de uso limitado. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de maio de 2010, pág. 53. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=630>>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 428, de 17 de dezembro de 2010. Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do Artigo 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 de dezembro de 2010, pág. 53. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=641>>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 19 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 11 de dezembro de 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas para a

cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 9 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm Acesso em: 11 de dezembro de 2012.

BRASIL. Lei no 12.727, de 17 de Outubro de 2012. Altera o Código Florestal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 18 de outubro de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12727.htm Acesso em: 11 de dezembro de 2012.

BRINKERHOFF, D. W. *Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options*. Washington, U.S. Agency for International Development Center for democracy and Governance, 2001.

BURSZTYN, M. *et al.* A Banalização da Sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. Sociedade e Estado, 2009, Brasília.

CASTRO, A. C. *et. al.* Antônio Barros de Castro: O Inconformista: Homenagem do IPEA ao Mestre / Ana Célia Castro e Lavínia Barros de Castro, organizadoras. Brasília: IPEA, 2011, 162 p.: ISBN 978-85-7811-127-4.

CAVALCANTI, C. Revista Ibero-Americana de Economia. Ecológica, Vol. 1: 1-10, 2004, Barcelona.

CRAVIOTTI, C. *Concertación social y territorio*. Revista Internacional de Desenvolvimento Local, 2006.

DESIDERIO, M. *et. alii.* Varieties of Latin-American Patent Offices: Comparative Study of Practices and Procedures. In: Burlamaqui, Leonardo; Castro, Ana Célia; Kattel, Rainer. (Org.). Knowledge Governance: Reasserting the Public Interest (The Anthem Other Canon Series). 1ª. ed. Londres: Anthem Press, 2012, v. 1, p. 1-280.

DINIZ, E. Globalização, Ajuste e Reforma do Estado: um balanço da literatura recente. *BIB*, 45, 1998, 3–24.

_____. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção da uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. *Dados*, 1995, Rio de Janeiro.

_____. Uma Perspectiva Analítica para a Reforma do Estado. *Dados*, 45, 1998. 29-48.

_____. Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, Dec. 2001.

EVANS, P. *Livable Cities?: Urban Strugles for Libelyhood and Sustainability*. Book Livable Cities?: Urban Strugles for Libelyhood and Sustainability, The Regents of the University of California: 2002, Berkeley.

GOODIN, R. E. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge University Press, 1996, Cambridge.

GRANOVETER, M. Ação Econômica e Estrutura Social: O Problema da Imersão. RAE – Eletrônica, 2007, São Paulo.

GROHMANN, L. G. M. A Separação de Poderes em Países Presidencialistas: América Latina em Perspectiva Comparada, Curitiba, Rev. Sociol. Polít., p. 75-106, Nov. 2001.

HILL, M. J. *The Policy Process in the Modern State*. Book The Policy Process in the Modern State, Pearson Education Limited: 1984, Essex.

HIRST, P. *Democracy and Governance*. Debating Governance: Authority, Steering and Democracy, 2000, New York.

IRVING, M. A. *et. al.* Áreas Protegidas e Inclusão Social. Tendências e Perspectivas. Rodrigo Medeiros e Marta de Azevedo Irving (editores), Rio de Janeiro, v. 3 , n 1, 2007

ITATIAIA, RJ (Município). Lei Orgânica Municipal (1990). Lei Orgânica do Município de Itatiaia: promulgada em 5 de abril de 1990. Disponível em: <<http://www.itatiaia.rj.gov.br/Leis-Municipais>>. Acesso em: 15 de abril de 2012.

ITATIAIA, RJ (Município). Lei Complementar nº 002, de 28 de dezembro de 1998. Plano Diretor do Município de Itatiaia. Modificada pela Lei Complementar nº 10, de 17 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.itatiaia.rj.gov.br/Leis-Municipais>>. Acesso em: 15 de abril de 2012.

ITATIAIA, RJ (Município). Lei Complementar nº 004, de 28 de dezembro de 1998. Lei de Uso e ocupação do solo urbano de Maringá e Maromba. Modificada pela Lei Complementar nº 14, de 17 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.itatiaia.rj.gov.br/Leis-Municipais>>. Acesso em: 15 de abril de 2012.

JACKSON, T. *Prosperity Without Growth*. Earthscan, NY, 2009.

KERCHE, F. Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil. Rio de Janeiro, Revista de Ciências Sociais, Vol. 50, nº 2, 2007, pp. 250-279.

MACHADO, P. A. L. Direito Ambiental Brasileiro, São Paulo, Ed. Malheiros, 2011.

MAINWARING, S. *et. al.* *Democratic Accountability in Latin America*. NY, Oxford University Press, 2003.

MELO, M. A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e "Hobbesiano Municipal" Efeitos Perversos da Descentralização? São Paulo em Perspectiva, 1996, São Paulo.

MEDEIROS, R. Evolução das Tipologias e Categorias de Áreas Protegidas no Brasil, Rio de Janeiro, 2005.

MINAS GERAIS (Estado). Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais: promulgada em 21 de setembro de 1989: atualizada até a Emenda Constitucional nº 89, de 7 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/opencms/export/>>

[sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf](#)>. Acesso em 15 de abril de 2012.

MUSSATO, A. A. O Turismo na Região de Visconde de Mauá – Impactos sobre o Meio Ambiente. Universidade de São Paulo, 2002, São Paulo.

NEVES, E., *et al.* Governança ambiental e cooperação intergovernamental no Brasil: lições de Visconde de Mauá. Redibec, Vol. 18, abril 2012, Barcelona.

NEVES, E. M. S. C. Os Municípios e o Sistema de Governança Ambiental Brasileiro. 2007, Rio de Janeiro.

_____. A Política Ambiental e os Municípios Brasileiros. UFRRJ, 2006, Rio de Janeiro.

NEVES, E. M. S. C., *et al.* Políticas ambientais municipais, turismo “ambiental” e sustentabilidade: lições de Visconde de Mauá, Rio de Janeiro / Minas Gerais. ECOECO 2009, 2009, Cuiabá – MT.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Book *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press: 1990, Cambridge.

O’ DONNELL, G. *Accountability Horizontal e novas poliarquias*. São Paulo, 1998, Lua Nova – Revista de Cultura e Política / CEDEC.

OFFE, C. Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política. Book *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*, Brasiliense: 1989, São Paulo.

OLSON, M. *The Logic For Collective Action*, Book *The Logic For Collective Action*, Harvard College: 1969, Cambridge.

PESSANHA, C. O Sociólogo e as Políticas Públicas: Ensaio em Homenagem a Simon Schwartzman. Luisa Farah Schwartzman, Isabel Farah Schwartzman, Felipe Farah Schwartzman, Michel Lent Schwartzman (Organizadores). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. pp. 243-258. ISBN97808502250073608.

PESSANHA, C. *Accountability e Controle Externo no Brasil e Argentina*. Em *Direito e Cidadania, Justiça, Poder e Mídia*, Angela Castro Gomes (Coord.), Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007, pp. 139-167.

PETERS, B. B. *Governance and Comparative Politics*. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, 2000, New York.

PETERS, G., *et al.* *Governance, Politics and the State*. Book *Governance, Politics and the State*: 2000.

PIERRE, J. *Book Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. 2000, New York.

POWER, M. *The Audit Society – Rituals of Verification*. NY, Oxford University Press, 1997.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia, A Experiência da Itália Moderna*. Book *Comunidade e Democracia, A Experiência da Itália Moderna*, Editora FGV: 1993. Rio de Janeiro.

QUINTEIRO, J. M. D. C. *Proteção Ambiental na Gestão de Áreas Turísticas em Unidades de Conservação: o caso da região de Visconde de Mauá (RJ, MG)*. Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, 2008, Rio de Janeiro.

QUINTEIRO, M. M. D. C. *Etno botânica Aplicada a Definição de Estratégias de Conservação em Visconde de Mauá, Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira*, UFF, 2008, Niterói.

REIS, B. P. W. *Corporativismo, Pluralismo e Conflito Distributivo no Brasil*. *Revista de Ciências Sociais*, 1995, Rio de Janeiro.

REMENYI, D., *et al.* *Doing Research in Business and Management*. Book *Doing Research in Business and Management*: 1998, London.

RESENDE, RJ (Município). *Lei Orgânica Municipal (1990)*. *Lei Orgânica do Município de Resende: promulgada em 5 de abril de 1990*. Disponível em: <<http://www.cmresende.rj.gov.br/PDF/organica.pdf>>. Acesso em: 15 de abril de 2012.

RESENDE, RJ (Município). *Decreto nº 236 de 1998*. *Institui Conselho Especial do Plano Diretor de Ecodesenvolvimento da APA DA Mantiqueira – Perímetro de Resende*.

RESENDE, RJ (Município). *Lei nº 2.326, de 31 de dezembro de 2001*. *Institui o Plano Diretor de Ecodesenvolvimento da Área de Proteção Ambiental da Mantiqueira*. Disponível em: <http://www.resende.rj.gov.br/images/LEI_2326-01.pdf>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

RESENDE, RJ (Município). *Lei no 2.327, de 31 de dezembro de 2001*. *Institui a Lei das Edificações na Região da Área de Proteção Ambiental da Mantiqueira, na Vila de Visconde de Mauá e no Lote 10, na Vila da Pedra Selada e na Vila da Fumaça*. Disponível em: <http://www.resende.rj.gov.br/images/Lei_N_2327-01.pdf>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

RESENDE, RJ (Município). *Decreto nº 1.609, de 18 de maio de 2007*. *Cria o Centro de Gestão Socioambiental Integrada da Microbacia Hidrográfica do Alto Rio Preto, em Visconde de Mauá, no contexto do programa de gestão integrada regional*. Disponível em: <<http://amigosdemaua.net/>>. Acesso em: 15 de abril de 2012.

RESENDE, RJ (Município). *Decreto nº 2.707, de 18 de setembro de 2008*. *Cria o Conselho Gestor para Microbacia Hidrográfica do Alto Rio Preto*. Disponível em: <<http://amigosdemaua.net/>>. Acesso em: 15 de abril de 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Constituição (1989)*. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Promulgada em 5 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional nº

28, de 25 de junho de 2002. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao_rj.pdf>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 40.979, de 15 de outubro de 2007. Define os parâmetros para o estabelecimento de estradas-parque no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/legislacao/docs/40979.pdf>>. Acesso em: 14 de abril de 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 43.540, de 15 de junho de 2012. Cria o Parque Estadual da Pedra Selada. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 18 de junho de 2012.

ROCHA, A. M. Imigrantes em Resende: o núcleo colonial de Visconde de Mauá (1908-1916). Book Imigrantes em Resende: o núcleo colonial de Visconde de Mauá (1908-1916), Gazetilha: 1984, Rio de Janeiro.

ROSENEAU, J. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Book Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge University Press: 1992. Cambridge.

SCHEDLER, A. *Qué es La Rendicion de Cuentas?* México, IFAI, 2004.

SEN, A. Desenvolvimento como Liberdade. Book Desenvolvimento como Liberdade. Cia da Letras: 1999. São Paulo.

STOKER, G. *Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance*. Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy 2000. New York.

TENORIO, F. G. Cidadania e Desenvolvimento. Book Cidadania e Desenvolvimento, FGV, Ed. Unijui: 2007. Rio de Janeiro.

TOCQUEVILLE, A. D. Democracia na América. Book Democracia na América, Martins Fontes: 2005. São Paulo.

VEIGA, J. E. D. Vicissitudes da Governança Cidadão. Seminário Internacional Territórios Rurais em Movimento, 2006, Santiago – Chile.

VILLELA, L. E., *et al.* Formação Histórica, Ações e Potencial da Gestão Social no APL de Turismo em Visconde de Mauá RJ/MG. Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial da Universidade Estácio de Sá, 2009, Rio de Janeiro.

_____. O consórcio intermunicipal de gestão de resíduos sólidos sul-fluminense, sua formação e aspectos institucionais. X ENGEMA 2008 Encontro Nacional de Gestão Empresarial e Meio Ambiente, nov. 2008, Porto Alegre, Brasil. X ENGEMA 2008 – Encontro Nacional de Gestão Empresarial e Meio Ambiente, 2008, Porto Alegre, Brasil.

WILLIAMSON, O. E. *The new institutional economics: Taking stock, looking ahead*. Journal of Economic Literature, 3, 2000. 595.

YIN, R. K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. Book Estudo de Caso: Planejamento e Métodos, Bookman: 2001, Porto Alegre.

ZHOURI, A. Justiça Ambiental, Diversidade Cultural e *Accountability* – Desafios para Governança Ambiental. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 23, n^o 68, 2008, São Paulo.

ANEXOS

Anexo A- Roteiro das entrevistas

O roteiro das entrevistas foi semi-estruturado, pois ao entrevistado foi solicitado responder a perguntas específicas sobre:

- 1- A história da organização que representa;
- 2- Principais dificuldades enfrentadas pela organização do desempenho de sua função;
- 3- Principais problemas ambientais em Visconde de Mauá;
- 4- Principais projetos desenvolvidos pela organização em Visconde de Mauá;
- 5- Ações desenvolvidas pela organização na microbacia;

Além destes tópicos foi permitido ao entrevistado que dissertasse sobre o que achasse relevante e de interesse para governança ambiental de Visconde de Mauá

ANEXO B – Organizações Sociais em Visconde de Mauá

Ano	Nome	Objetivos	tipo
1982	AMAVM	Associação de moradores de Maua e Lote 10	assoc
1983	Amarmauá	Associação de moradores de Visconde de Maua	assoc
1984	TV Maringá	Projeto de Comunicação	ong
1985	CEFLUG	Associação Religiosa	assoc
1986	Mauatur	Associação de empresários	assoc
1986	Centro de Atividades Culturais Galpão Maringá	Atividades culturais	ong
1988	Fedapam	Movimento de Defesa da Mantiqueira	ong
1990	Grupo das mulheres	Movimento	ong
1985	ACVM	Associação de empresários	assoc
1994	Ideas	Educação ambiental	ong
1994	Crescente Fertil	Projetos ambientais	ong
1998	Associação de Artesãos e Pequenos Produtores	Associação de pequenos produtores	assoc
1999	Cemarp	Projetos ambientais	ong
1999	Escola Técnica Rural Mantiqueira	Projetos socio-ambientais	ong
2001	Nova Terra	Projetos de Educação Ambiental	ong
2001	APROVIM	Associação de produtores rurais	assoc
2003	Banda de Maua	Recreativo cultural	ong
2003	Coral do Visconde	Recreativo cultural	ong
2004	Centro Cultural de Visconde de Maua	Recreativo cultural	ong
2005	Conselho Gestor	Gestão socio ambiental da micro bacia do Alto Rio Preto	ong
2005	Associação Pró-bem Viver Visconde de Maua	Recreativo cultural	ong
2009	Assomar	Associação de Moradores de Maringá Maromba, Vale das Cruzes e Vale do Pavão	assoc
2011	Fundação Mantiqueira	Defesa da mantiqueira	ong
2012	AMAR-MINAS	Associação de moradores Sta Clara. Maringá (MG), Flores, Alcantilado, J. Iracema, P. Cachorros	ong

Anexo C – Princípios do Direito Ambiental (RIO-ECO 92)

1- Princípio do direito a sadia qualidade de vida – a Declaração do Rio de Janeiro/92 afirma que os seres humanos “tem direito a uma vida saudável” (Princípio 1). Existem vários critérios para se determinar o nível de qualidade de vida das pessoas, o indicador utilizado para ONU para indicar a qualidade de vida dos países é o IDH que mede esta qualidade de vida por três fatores: saúde, educação e produto interno bruto. Em geral a qualidade de vida é a preocupação central do poder público que deve procurar satisfazer esta necessidade das pessoas através de uma visão qualitativa.

2- Princípio ao acesso equitativo aos recursos naturais - parte do princípio 1 da Declaração do Rio de Janeiro/92, na realidade do Princípio 1 afirma: “Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm o direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza”. Desta forma a Declaração do Rio de Janeiro/92 coloca o ser humano no centro das atenções, entretanto, o homem não é a única preocupação do desenvolvimento sustentável ele é apenas um dos elementos, pois para se conservar a vida humana é necessário conservar a vida dos animais e das plantas, ou seja, estar em harmonia com a natureza. Como uso equitativo, entendemos que significa dar oportunidades iguais aos cidadãos diante de casos iguais ou semelhantes ao uso do ar, da água e do solo.

3- Princípio da precaução – o princípio da precaução que poderia ser resumido na expressão – “*in dubio pro salute ou in dubio pro natura*” - diz respeito a necessidade de se evitarem danos as pessoas ou ao ambiente que não estão aparentes por ignorância ou por incerteza. Quando um determinado ato puder provocar um dano (risco) este ato não deve ser cometido. O incerto não é algo necessariamente inexistente, o fato de não ser conhecido ou entendido aconselha que seja avaliado. A incerteza é uma forma de ignorância e esta não serve de pretexto para imprudência. Conforme Machado (apud Winter, 2011, pag 75) deve-se diferenciar perigo ambiental de risco ambiental “se os perigos são geralmente proibidos, o mesmo não acontece com os riscos. Os riscos não podem ser excluídos, porque sempre permanece a probabilidade de um dano menor. Os riscos podem ser minimizados. Se a legislação proíbe ações perigosas, mas possibilita a mitigação dos riscos, aplica-se o princípio da precaução, o qual requer a redução da extensão, da frequência ou da incerteza do dano”. A Conferencia da Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992 dispõe em seu Princípio 15: “De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve

ser amplamente observado pelos Estados de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar ações eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”. Segundo este princípio o Poder Público tem obrigação de intervir sempre que houver risco a vida, a qualidade de vida e ao meio ambiente.

Tanto a Declaração do RIO/92, quanto a Convenção da Diversidade Biológica, e a Convenção-Quadro sobre mudanças no clima são unânimes em afirmar que as medidas de prevenção sempre que constatada sua necessidade não podem nem devem ser postergadas. A precaução age no presente para não se ter que chorar e lastimar no futuro. Outro fator relevante deve ser lembrado em relação ao princípio da precaução que é a inversão do ônus da prova impondo ao autor potencial provar, com anterioridade, que sua ação não causará danos ao meio ambiente.

4- Princípio da Prevenção – consiste em evitar a consumação de danos ao meio ambiente. A Convenção da Diversidade Biológica afirma em seu preâmbulo que “é vital prever, prevenir e combater na origem as causas de sensível redução ou perda da diversidade biológica. Já o Acordo- Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul em seu Capítulo I, artigo 3º “Em suas ações para alcançar o objetivo deste Acordo e implementar suas disposições, os Estados Partes deverão orientar-se, pelo seguinte: (...) d) tratamento prioritário às causas e fontes dos problemas ambientais”.

5- Princípio da informação – conforme o Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro/92 “no nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades”. A informação sobre assuntos ambientais deve ser disponibilizada a todos inclusive em função dos princípios da precaução e da prevenção, pois uma informação prévia sobre tempestades pode amenizar a gravidade da tragédia na medida em que as pessoas adotem posturas de proteção.

6- Princípio da participação – este princípio parte do pressuposto de que os governantes apesar de democraticamente eleitos, tem informação limitada sobre seus domínios. Este fato nos indica a necessidade de que as cidadãs e os cidadãos participem dos organismos de decisão principalmente em matéria de meio ambiente. A Declaração do Rio de Janeiro em seu artigo 10º diz: “O melhor modo de tratar as questões do meio

ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente”. A participação de associações de indivíduos principalmente na forma de ONGs tem crescido principalmente quando o assunto é ambiental. Conforme Machado (2011, pg. 107) *“os indivíduos isolados, por mais competentes que sejam não conseguem ser ouvidos facilmente pelos governos e pelas empresas. Os partidos políticos e os parlamentos não podem ser considerados os únicos canais das reivindicações ambientais”*. A agenda 21 acordada entre países presentes a Rio-Eco 92 defende a participação das ONGs na modelagem e implementação da democracia participativa, ressaltando o caráter independente destas organizações.

Anexo D – Características principais do Plano Diretor Municipal de Itatiaia

As áreas urbanas classificam-se em:

I- Áreas Urbanas Parceladas (AUPs), aquelas resultantes de loteamentos ou desmembramentos em lotes para fins urbanos;

II- Áreas Urbanas Não Parceladas (AUNPs), aquelas ainda não objeto de parcelamentos em lotes para fins urbanos e aptas à expansão dos núcleos urbanos existentes;

III- Áreas Urbanas Especiais (AUEs), aquelas cujas características especiais, relevante função urbana ou valor histórico, cultural ou paisagístico justifiquem tratamento particular do Poder Público em relação ao seu uso e formas de ocupação do solo.

A lei fixa diretrizes gerais para a disciplina urbanística das Áreas Urbanas do Município e determina o que o Município poderá utilizar, para a disciplinar o direito de construir e do uso e ocupação do solo.

Ficam criadas as seguintes Áreas Urbanas Especiais no núcleo urbano de Maringá/Maromba, nos termos do Plano Diretor e conforme o disposto nos anexos desta Lei:

I- Unidades de Interesse Ambiental (UIA);

II- Unidade de Proteção do Ambiente Histórico e Cultural (UPAHC);

III- Áreas de Interesse Urbanístico (AIU);

IV- Eixo Viário de Interesse Turístico e Paisagístico (EVITP).

Integram as Unidades de Interesse Ambiental:

I- Faixas de Preservação Permanente das Margens dos Cursos d'Água;

II- Área do Entorno da Cachoeira do Escorrega;

III- Área do Entorno da Cachoeira Véu da Noiva.

O PDM de Itatiaia confirmava que as Faixas de Preservação Permanente das Margens dos Cursos d'Água, nos termos do art. 2º da Lei Federal no 4.771/65, são formadas por 30m (trinta metros) ao longo de cada lado de todos os cursos d'água. Nas Faixas de Preservação Permanente, não serão admitidos usos e atividades capazes de

causar impacto adverso ao meio ambiente, inclusive na qualidade do solo, do ar, da água, da mata ciliar ou à qualidade sanitária geral do lugar. O Plano Diretor em sua revisão de 2007 realça a proibição de construção em APP ao de forma expressa dizer: *“Será mantida faixa non aedificandi de 30m (trinta metros) ao longo de todas as Faixas de Preservação Permanente das Margens dos Cursos d’Água, ficando vedada a construção de muros de arrimo ou qualquer outra construção”*

As Unidades de Proteção do Ambiente Histórico e Cultural (UPAHCs) em Maringá e Maromba são:

I- igreja de São Miguel, a ser integrada no conjunto urbanístico do Largo da Maromba;

II- edifício da antiga fábrica de queijos, a ser integrado no conjunto urbanístico do Centro de Comércio e Serviços previsto no art. 13 desta Lei.

Fica sujeita a licenciamento especial a localização de usos e atividades, bem como a realização de obras e edificações no Largo da Maromba.

Integram as Áreas de Interesse Urbanístico:

I- Área Institucional (AI);

II- Centro de Comércio e Serviços (CCS).

Eixo Viário de Interesse Turístico e Paisagístico do núcleo urbano de Maringá/Maromba é formado pelos imóveis situados as margens da Rodovia RJ-151, bem como os demais situados entre esta rodovia e o Rio Preto, incluídos no perímetro.

De acordo com o Plano Diretor Urbano de Itatiaia para as vilas de Maringá, Maromba e os Vales das Cruzes e Pavão a delimitação da área urbana é compreendida pela margem do Rio Preto, e pelas estradas principais (RJ-151, estrada do Pavão e Cruzes) e os rios Pavão e Cruzes, numa faixa de 100m ao longo das margens opostas das estradas e dos rios principais e, de 50m das estradas e rios secundários.

Anexo E

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei no 9.985 de 18 de julho de 2000

Categorias de Áreas Protegidas

Nível de Proteção	tipos	Objetivo	Situação fundiária	Outras características
Proteção Integral	Estação Ecológica	Preservação da natureza e realização de pesquisas científicas (depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade)	Posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas.	Proibida a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo.
	Reserva Biológica	Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais.	Posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas.	Proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico.
	Parque nacional	Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.	Posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas.	Visitação pública sujeita a restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade
	Monumento natural	Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.	Pode ser constituído de áreas particulares.	Visitação sujeita a condições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade
	Refugio de vida silvestre	Proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória	Pode ser constituído de áreas particulares	Visitação sujeita a condições do plano de manejo

OBS No caso de Áreas de Proteção do tipo Monumento natural e Refugio de vida silvestre que podem ser constituídos de áreas particulares esta possibilidade esta condicionada a compatibilização dos objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. Em caso de haver incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

Anexo E

Nível de Proteção	tipos	Objetivo	Situação fundiária	Outras características
Uso Sustentável	Área de proteção Ambiental	Conservação de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e proteção da diversidade biológica além de disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.	Constituído de terras públicas ou privadas. (Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental)	Área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana. Deverá ter 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
	Área de Relevante Interesse Ecológico	Conservação de características naturais extraordinárias ou de exemplares raros da biota regional além de manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.	Constituído de terras públicas ou privadas. (Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Relevante Interesse Ecológico)	Área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, podendo ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada.
	Floresta Nacional	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.	Posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas.	É admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação. A visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade A pesquisa é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável.

OBS A Floresta Nacional disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes.

Anexo E

Nível de Proteção	tipos	Objetivo	Situação fundiária	Outras características
Uso Sustentável	Reserva Extrativista	Área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.	Domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais. Áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas	A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais. A pesquisa científica é permitida e incentivada. O Plano de Manejo da unidade será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo
	Reserva de Fauna	Área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.	Posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas.	A visitação pública pode ser permitida, desde que compatível com o manejo da unidade. É proibido o exercício da caça amadorística ou profissional

OBS A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

Anexo E

Nível de Proteção	tipos	Objetivo	Situação fundiária	Outras características
Uso Sustentável	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.	Domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas.	É permitida e incentivada a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais. É permitida e incentivada a pesquisa científica voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental.
	Reserva Particular do Patrimônio Natural	Conservar a diversidade biológica.	Área privada, gravada com perpetuidade.	Só poderá ser permitida, conforme se dispuser em regulamento: I - a pesquisa científica; II - a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais;

OBS A Reserva de Desenvolvimento Sustentável será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

-A Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem como objetivo básico preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações.

Anexo F - Plano Diretor de Ecodesenvolvimento da Área de Proteção Ambiental da Mantiqueira

A área compreendida pelo Plano Diretor de Ecodesenvolvimento da APA da Mantiqueira, no Município de Resende, fica dividido nas seguintes zonas.

I. Zona de Vida Silvestre – ZVS – destinada à preservação natural da biota. São áreas destinadas a corredores ecológicos e proteção de margens de rios e florestas remanescentes de Araucarias (APA);

II. Zona de Conservação da Vida Silvestre - ZCVS – área intermediária onde é permitida a existência de propriedades rurais e as moradias existentes, porém com prioridade ambiental e com possibilidades restritas para ampliar ou admitir novos usos antrópicos. São áreas de preservação prioritária, onde já ocorrem ocupações pontuais do solo, e onde não serão permitidas novas edificações ou qualquer tipo de parcelamento. A eventual solicitação de ocupação em Zonas de Vida Silvestre, considerada excepcional e não prevista nesta legislação, será analisada pelo Conselho Especial do Plano Diretor;

III. Zonas de Ocupação Controlada –

a. Nível ZOC – 1 - área rural contígua a uma Zona de Conservação da Vida Silvestre. Destinada aos usos agrícolas sustentados, pecuários, florestais e turísticos, podendo se instalar atividades residenciais, hoteleiras, serviços e comércio vinculados à atividades turísticas, atividades agro-industriais e atividades industriais caseiras de pequeno porte;

b. Nível ZOC – 2 - São áreas localizadas ou contíguas às áreas urbanas;

c. Nível ZOC - 3 - São as áreas Urbanas efetivas e os seus entornos imediatos;

As zonas b e c acima são as destinadas aos usos residenciais, turísticos, comerciais e de serviços e atividades industriais caseiras e de pequeno porte

A lei proíbe o parcelamento do solo nas ZVS, ZCVS e ZOC 2 e 3 em caso de terrenos cuja declividade exceda os 30%. Sendo portanto mais conservadora que o Código Florestal que considera APP terrenos cuja declividade exceda 45%.

É da competência da Prefeitura municipal de Resende a efetiva implantação do Plano de Ecodesenvolvimento entretanto ainda conforme a lei o Conselho Especial do Plano Diretor de Ecodesenvolvimento de APA da Mantiqueira no Perímetro de

Resende, é a instância deliberativa e representativa da sociedade civil organizada da Região e dos órgãos vinculados aos Governos Federal, Estadual e Municipal que mantêm competência concorrente sobre o Território da APA, que sem prejuízo das atribuições determinadas pelo Decreto Municipal número 236/98, exercerá as seguintes competências principais;

I. Fiscalizar a implantação do Plano Diretor de Ecodesenvolvimento, na Região da Mantiqueira, sem prejuízo dos direitos garantidos em lei quanto a atribuição de outros órgãos, entidades e pessoas;

II. Deliberar sobre a criação de Áreas Especiais e Unidades de Conservação da Natureza, definido no capítulo II desta lei;

III. Deliberar sobre a aprovação de parcelamentos de terra em áreas superiores a 10.000m², nas zonas de Ocupação Controlada 2 e 3 e parcelamentos em áreas superiores ao módulo agrário rural, nas Zonas de Ocupação Controlada 1;

IV. Deliberar sobre a aprovação de Condomínios, projetados em terrenos com áreas iguais ou superiores a 10.000m²;

V. Deliberar sobre a aprovação de projetos arquitetônicos de médio e grande porte, com áreas edificadas igual ou maiores que 2.500,00m²;

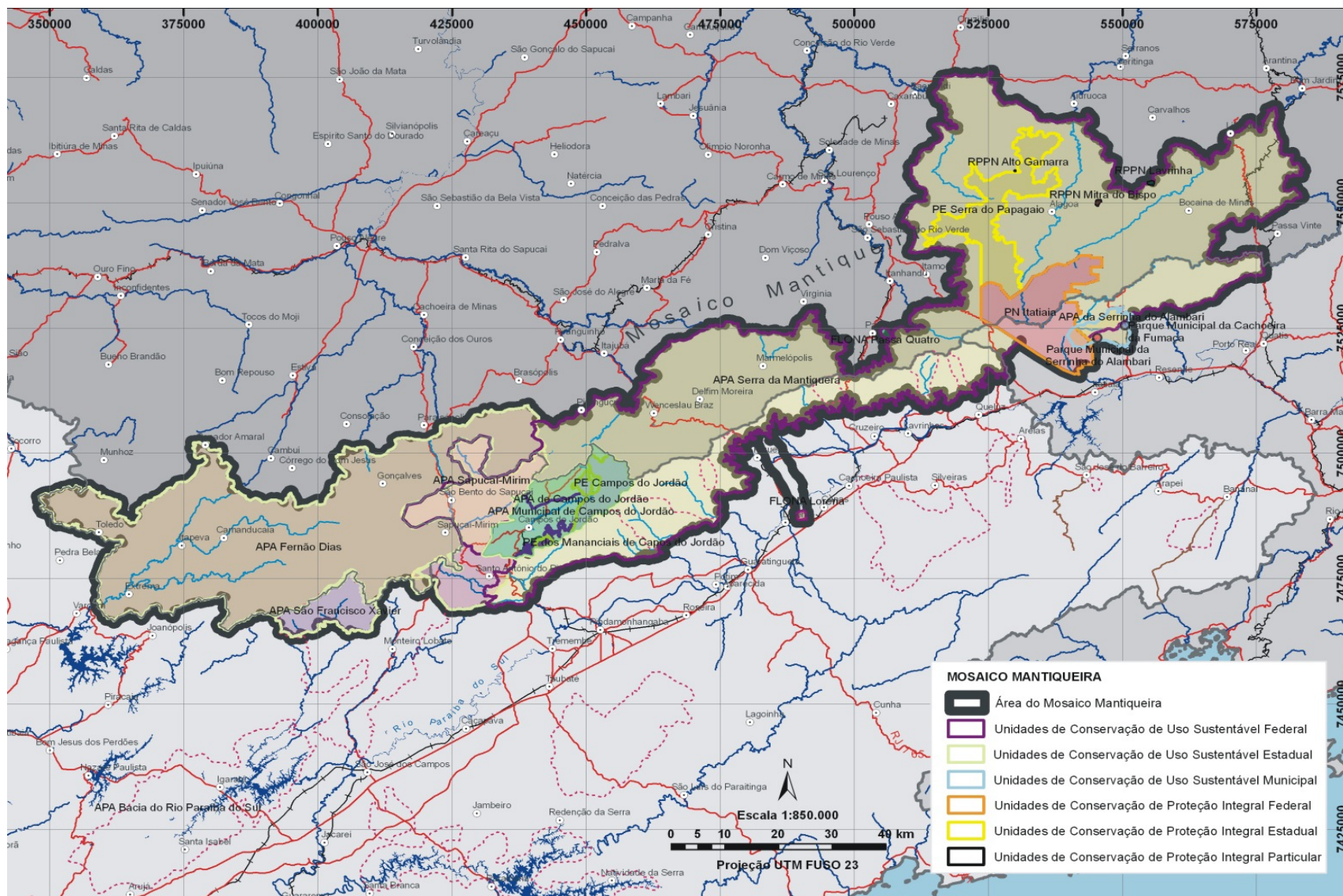
VI. Deliberar sobre qualquer proposta de alteração do Plano Diretor;

VII. Deliberar sobre os projetos de impacto ambiental ou urbanísticos, significativos;

VIII. Deliberar sobre as propostas de tombamentos de sítios naturais, e patrimônios e bens representativos, na Região do Plano Diretor;

IX. Deliberar sobre casos e situações omissas a esta lei, bem como sobre os recursos recorrentes de suas decisões;

Anexo G - AREA DO MOSAICO MANTIQUEIRA



ANEXO H – Plano Mauá-Sustentavel (ETRM)

O plano de Desenvolvimento Sustentável para a Região de Visconde de Mauá ou Projeto Mauá Sustentável pode ser resumido da seguinte forma:

1- Zoneamento das Atividades Econômicas Existentes – de modo a embasar a execução dos planos de ação propostos e a serem implantados. O Projeto Mauá Sustentável define um zoneamento de atividades econômicas embasado nas determinações existentes na legislação específica, e nos Planos Diretores e de Manejo existentes:

- Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia – 1982;
- Plano de Ação Emergencial para o Parque Nacional do Itatiaia – 1994;
- Plano Diretor do Ecodesenvolvimento – APA Mantiqueira – Perímetro Resende – 2000;
- Plano Diretor do Município de Itatiaia – Maringá e Maromba – 1998.

O Projeto divide a microbacia em partes (subdivisões) e define o turismo como atividade principal e, portanto, como importante fonte geradora de impactos ao entorno do Parque Nacional do Itatiaia. Propõe a criação de uma área contida no perímetro de 1 Km do Parque como prioritária para reflorestamento, recuperação ambiental e monitoramento. A seguir agrupa as subdivisões em três grupos distintos:

- i. Áreas de grande potencial turístico:
 - a. Flores-Alcantilado;
 - b. Prata/Funil;
 - c. Maromba/Rio Preto;
 - d. Cruzes/Pavão/Marimbondo;
 - e. Santa Clara/Morro Cavado.

Nestas áreas as ações indicadas seriam: Apicultura, Caprinocultura, fiscalização, Recuperação Ambiental, Educação Ambiental para comunidade e turistas e restauração de APPs.

- ii. Áreas com grande povoamento
 - a. Visconde de Mauá;

- b. Mirantão;
- c. Maringá.

Nestas áreas as ações indicadas seriam: Apicultura, Caprinocultura, fiscalização, Recuperação Ambiental, Educação Ambiental para comunidade e turistas, implantação do Plano Diretor de Resende e Itatiaia, pressão sobre a prefeitura de Bocaina de Minas para implantação da APASM e restauração de APPs.

- iii. Áreas Rurais
 - a. Campo Alegre/Pedra Selada;
 - b. Palmital/Sertão;
 - c. Bagagem/Jacuba.

Nestas áreas as ações indicadas seriam: apicultura, pecuária, desenvolvimento agroflorestal, implantação de florestas energéticas com espécies nativas, recuperação ambiental, educação ambiental para comunidade e restauração de APPs.

Ainda sob o tópico de zoneamento das atividades econômicas existentes o projeto sugere a criação de Espaços de Desenvolvimento:

- O Parque Municipal de Visconde de Mauá

O terreno da União contíguo a Vila de Mauá – município de Resende/RJ, possui vegetação exuberante de desenvolvimento antigo em uma área de 41.64 Ha que abriga três morrotes e cursos d'água importantes para o abastecimento das comunidades das Vilas de Mauá e Lote 10. Esta área vem sofrendo a ameaça de descaracterização e depleção por invasão e corte seletivo de madeira, assim como pelas constantes incursões que provocam o aumento do número de trilhas e a erosão das já existentes. O terreno encontra-se sob a guarda do Ibama, sendo de responsabilidade da União tomar medidas urgentes no sentido de preservar a área. Neste caso, a resolução do problema que envolve as glebas do terreno é a sua cessão para uso público e gestão pela proponente, em parceria com a prefeitura do município de Resende e do Parque Nacional do Itatiaia, e com o apoio da comunidade. A proposta da ETRM visava a conservação deste fragmento florestal, através da utilização sustentável desta área pela comunidade. Esta proposta integrava projetos científicos - banco de germoplasma e herbário; de educação ambiental - trilhas interpretativas; de produção e geração de renda - viveiro de mudas e cultivo de plantas ornamentais; de recuperação ambiental - reflorestamento e

revitalização de mananciais; e de lazer - parque infantil e praça. A ETRM realizou o zoneamento da área além de consultas sobre a melhor forma de enquadramento da área de acordo com a Lei nº. 9.985 de 18 de Julho de 2000, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Após este enquadramento e acertos dos termos de convênio e cessão deverá ser elaborado um Plano de Manejo, que satisfaça as necessidades de preservação e uso público da futura Unidade de Conservação. O projeto define o zoneamento do parque a fazer parte de seu plano de manejo com: Zona de uso Extensivo - aquela constituída, em sua maior parte, por áreas naturais, podendo apresentar algumas alterações humanas. Caracteriza-se como uma área de influência entre a Zona Primitiva e a Zona de Uso Intensivo; Zona de Uso Intensivo - aquela constituída tanto por áreas naturais como por locais alterados pelo homem. O ambiente, em termos de conservação do solo, é mantido o mais próximo possível do natural; Zona de Recuperação - aquela que contém áreas consideravelmente alteradas pela ação antrópica. Trata-se de uma zona provisória que, uma vez restaurada, será incorporada novamente a uma das zonas permanentes; Zona de Uso Especial - aquela que contém as áreas necessárias à administração, centro de vigilância, manutenção e serviços do Parque Municipal, abrangendo habitações e oficinas. Outras atividades previstas para implantação do Parque Municipal são:

- ✓ Elaboração do Plano de Manejo;
- ✓ Delimitação, cercamento e regularização fundiária;
- ✓ Estabelecimento de Trilhas Interpretativas;
- ✓ Mapeamento da vegetação, levantamento do potencial florístico e utilização;
- ✓ Estabelecimento de cadastro de Matrizes (florestais);
- ✓ Construção de viveiro florestal em bambu;
- ✓ Reflorestamento produtivo.

De acordo com o Projeto Mauá Sustentável a área do parque serviria como espaço para o desenvolvimento de projetos para a Chamada II do edital 03/2001.

- Galpão Mantiqueira – Centro de Referência ao Ecoturismo e à Produção Local

Através do *Galpão Mantiqueira*, a Escola Técnica Rural Mantiqueira pretendia constituir-se num centro de referência dos aspectos ambientais e culturais da região da

Bacia do Alto Rio Preto, reconhecendo e valorizando suas potencialidades produtivas e turísticas. Desta forma, este imóvel serviria de alicerce para a realização de projetos de geração de renda, aliados à preservação e conservação da biodiversidade local e para a capacitação técnica necessária a sua consecução. O espaço aqui caracterizado seria também o centro para a implantação do Projeto Mauá Sustentável. Desta forma o Galpão Mantiqueira atuaria, especificamente, em:

- ✓ Orientação e conscientização da população turística para lidar com as questões ambientais da região e adoção de procedimentos compatíveis com a preservação local (filmes, palestras, excursões e etc.);
- ✓ Exposição de produtos desenvolvidos na região, enfatizando, principalmente, seus aspectos ambientais – *Selo Verde Mauá Sustentável*;
- ✓ Formação de mão-de-obra qualificada para o desenvolvimento sustentável;
- ✓ Incubação de empreendimentos locais (apoio e orientação - contábil, jurídica, financeira e administrativa - ao pequeno produtor e empresário do turismo);
- ✓ Guarda de equipamentos e central de operações do Grupo de Defesa Ambiental de Visconde de Mauá¹;
- ✓ Disponibilização e disseminação de informações e dados sócio-econômicos e ambientais em apoio a projetos e estudos sobre a região;
- ✓ Centralização de estudos e debates para gestão ambiental da região;
- ✓ Recepção, atendimento e alojamento de professores e pesquisadores.

Este espaço também serviria à execução do projeto *Flora Mantiqueira*, enquanto não se concluírem os trâmites burocráticos para criação do *Parque Municipal de Visconde de Mauá*.

2- Projetos de Uso Sustentável

No quadro abaixo são apresentados os projetos de uso sustentável do Plano de Desenvolvimento:

¹ Este Grupo recebeu o nome de Gruda Mauá cuja descrição apresentamos a seguir.

Problema / Diagnóstico	<i>Solução / Zoneamento</i> Espaços de Desenvolvimento	Ações Sugeridas / Projetos
Recursos Hídricos Degradados Coleta de Lixo Precária Loteamentos / Construções Irregulares Insuficiência de Suporte Ambiental ao Fluxo Turístico	Disseminação de Práticas Sustentáveis <i>Atendimento Volante</i>	Oficinas Lixo Zero Jogue Limpo Rio Preto Construção Legal e outras campanhas Revista Ambiental <i>MARITACAS</i> e outros veículos de comunicação
Queimadas Constantes Outros Desmatamentos Caça Ilegal Invasões em Áreas Protegidas	Execução de Projetos Ambientais c/ Geração de Renda Parque Municipal de Visconde de Mauá e <i>Atendimento Volante</i> <i>Suporte a Empreendimentos com Geração de Renda Indireta</i> <i>Galpão Mantiqueira</i>	Grupo de Defesa Ambiental GRUDA MAUÁ FLORA MANTIQUEIRA Muda Mauá Horto-Escola Re-Floresta Incubadora Rural Capacitação Profissional <i>Horto Escola</i> <i>Cozinha Escola</i> <i>Escola de Defesa Ambiental e outros cursos e seminários</i>
Falta Informação, Controle e Competência em Ações Ambientais Desmembramento Geopolítico Identidade Cultural em formação Consciência Ecológica Latente Ação Comunitária Desordenada	Integração de Políticas Públicas e Desenvolvimento Comunitário <i>Galpão Mantiqueira</i>	Central de Gestão Ambiental Recursos Hídricos Uso do Solo e Vegetação Ecoturismo Fauna Certificação Ambiental Gabinete Intermunicipal

Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável de Visconde de Mauá (ETRM- 2002)

Os projetos foram subdivididos em: Projetos que envolvem atividades econômicas e Projetos que não envolvem atividades econômicas.

Projetos que envolvem atividades econômicas:

Flora Mantiqueira pretende a conservação dos recursos genéticos, e da biodiversidade local em geral em consonância com geração de renda e valorização sócio-cultural, através de um conjunto de projetos que abarquem desde a coleta e beneficiamento de sementes, a produção de mudas e a restauração ecológica, bem como a formação de um núcleo de produtores. Este processo seria potencializado através do conhecimento da flora local e práticas sustentáveis, incentivando e orientando a comunidade de Mauá a agir de acordo com as perspectivas de desenvolvimento sustentável, tornando-se referência para outras localidades como modelo de qualidade de vida e consciência ambiental.

Gruda Mauá - Grupo de Defesa Ambiental de Visconde de Mauá, este projeto parte de dados do diagnóstico que apontam para fato de que Visconde de Mauá é uma região relativamente nova. A maior parte dos moradores é procedente da cidade do Rio de Janeiro (até pela localização geográfica da região). Em média, as pessoas estão vivendo na região há aproximadamente 16 anos, sendo ainda baixa a proporção de moradores nascidos na região. Apesar disso, as pessoas que vivem lá há mais de 10 anos, criaram um forte elo com a região e alguns deles passaram a se considerar nativos. Torna-se é importante ressaltar, que o baixo grau de desenvolvimento impacta, por exemplo, na oferta de ensino e empregos, levando a um grande êxodo de jovens. O projeto de formação do Grupo de Defesa Ambiental de Visconde de Mauá pretende reverter este quadro, fixando os jovens à terra, através da ampliação de suas perspectivas de trabalho.

Com o projeto desenvolvido pela ETRM, fica explícita a noção de que de modo a promover o desenvolvimento sustentável, é importante a criação de novas opções de trabalho, que incrementem a renda familiar. Já que é alta a dependência do turismo, as atividades econômicas da região devem ser destinadas de forma predominante para os turistas, entretanto, de acordo com as exigências de proteção ambiental da região. Para que isso aconteça, o turismo deve ser controlado através de orientações diretas, levantamentos de impactos e fiscalização de situações de risco. Para tal os moradores de Visconde de Mauá também necessitam de controle e orientação quanto às leis ambientais. Conforme pesquisa realizada pela Rural Mantiqueira no começo da década (Chamada I em 2002), os próprios moradores (77%) afirmam que não se preocupam com o meio ambiente, embora 66% saibam que Mauá faz parte da APA da Mantiqueira, sendo que 42% sabem quando estão dentro ou fora do Parque Nacional de Itatiaia.

Projetos que não envolvem atividades econômicas. São elas: Oficinas Lixo Zero, Jogue Limpo com o Rio Preto, Construção Legal, Revista Maritacas, Incubadora Rural, Capacitação Profissional, Certificação Ambiental (Selo Verde), Centro de Gestão Ambiental, Gabinete Intermunicipal da Mantiqueira.

As pesquisas também mostraram que, apesar da consciência preservacionista existente, os moradores de Visconde de Mauá de uma forma geral ainda desconhecem a maioria das leis ambientais e assumem práticas inadequadas no tratamento do lixo, esgotamento sanitário e construção civil. Entretanto, estas práticas vêm sendo combatidas em eventos ambientalistas que ocorrem na região há muitos anos e que procuram mudar os hábitos e os costumes não sustentáveis. Dos projetos que não envolvem atividades econômicas propostos pelo Mauá Sustentável alguns são reedições de antigos projetos e outros são novos: As **Oficinas Lixo Zero** pretendem ensinar a hotéis e restaurantes as técnicas de separação e compostagem do lixo produzido, entretanto somente promoveu 2 encontros ainda pouco eficazes, todavia, alguns hotéis da região já praticavam à época o sistema de ‘lixo mínimo’ que objetivava a máxima reutilização ou reaproveitamento dos resíduos sólidos produzidos nos hotéis; o **Jogue Limpo com o Rio Preto** (AmarMauá, Ideas, Cemarp) é mais antigo e já vem dando frutos, com o aumento da consciência ambiental entre os moradores e principalmente das crianças para quem este projeto tem sido basicamente dirigido; e, por fim, a campanha **Construção Legal**, promovida pela Secretaria de Meio Ambiente de Resende, em parceria com a Rural Mantiqueira, através de um encontro realizado - com construtores, arquitetos, engenheiros e agentes imobiliários, para esclarecer aspectos operacionais relativos ao Plano Diretor da APA da Mantiqueira – Perímetro Resende. Nenhuma das quatro iniciativas conta com recursos financeiros que as viabilizem e as torne mais eficientes, embora seja flagrante a necessidade urgente de mudança comportamental nestas áreas. Dentre os projetos novos que não envolvem atividades econômicas: a revista ambiental **Maritacas**, apoiada pelo FNMA durante a Chamada I, divulgou vários acontecimentos relevantes na Região de Mauá; a **Incubadora Rural** pretendia auxiliar e orientar a criação de empresas rurais mais lucrativas e permanentes; a **capacitação Profissional** atenderia aos próprios subprojetos do Mauá Sustentável com Horto Escola, Cozinha Escola e Escola de Defesa Ambiental; a **Certificação Ambiental (Selo Verde Mauá Sustentável)** tinha como objetivo induzir a práticas sustentáveis para a produção de bens e serviços; a **Central de Gestão**

Ambiental forneceria informações e dados ao desenvolvimento regional e definir estratégias de ação integradas, superando a fragmentação geopolítica e as dificuldades de acesso existentes. A central deveria acompanhar e monitorar: qualidade hídrica da bacia do Alto Rio Preto, Uso do solo e cobertura vegetal, ecoturismo e turismo sustentável, Fauna e áreas de risco (incêndios); o **Gabinete Intermunicipal da Mantiqueira** seria uma evolução natural do Conselho Gestor do Mauá Sustentável, que recebeu durante a elaboração do projeto, apoio maciço de todos os representantes das entidades governamentais e não-governamentais atuantes na região. A evolução das funções deste Conselho deveria decorrer de um processo de desenvolvimento político regional, integrando as ações dos diversos órgãos públicos e comunitários de caráter ambiental e possibilitando sua atuação como instância de recorrência para apelações, reclamações, encaminhamentos e disputas no âmbito deste projeto.

ANEXO I - REALIZAÇÕES DO CONSELHO GESTOR DE VISCONDE DE MAUA

1- Seminário sobre gestão de resíduos sólidos, realizado em abril de 2006 com a presença de mais de 60 pessoas da comunidade, além de palestrantes convidados, que puderam trocar informações, aprender sobre técnicas de gestão de resíduos sólidos e ao final elaborar um Projeto apropriado para a Região de Visconde de Mauá (Projeto Lixo Mínimo). O Conselho tem mantido contatos com as prefeituras dos três municípios de modo a dar continuidade ao 'Projeto Lixo Mínimo'. Em consequência o Plano Diretor do Município de Itatiaia em seu Art. 6º. determina que: *o processo de uso e ocupação do solo no núcleo urbano de Maringá/ Maromba será orientado pelas seguintes diretrizes gerais: X- em todas as construções deverão ser previstas caixas de decompostagem para lixo orgânico, conforme modelo. Parágrafo único. As construções existentes terão um prazo de 1 (um) ano para se adequarem sob pena de sofrer as penalidades previstas na Lei (Acréscitado conforme Lei Complementar 012 de 17 de dezembro de 2007);*

2- Ainda como consequência do seminário acima o Conselho elaborou com apoio da Secretaria do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro, o Projeto de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos em Visconde de Mauá que posteriormente submetido (sem sucesso) ao Fundo Especial de Controle Ambiental (FECAM);

3- Inauguração do Centro de Gestão (CGI) Integrada na antiga resfriadeira de leite na Vila de Visconde de Mauá. Este centro que é custeado pela Prefeitura de Resende dentro da estrutura da AMAR-Resende. Posteriormente pelo Decreto nº. 1609 DE 18 DE MAIO DE 2007 a antiga resfriadeira de leite passa a ser legalmente a sede do Conselho Gestor, na época contava com uma funcionaria, um computador e telefone. O local foi projetado para ser um canal de comunicação entre os moradores da região e as administrações dos três municípios envolvidos, além do IBAMA / ICMBio. Num primeiro momento os moradores já podiam fazer pedidos e solicitações ao IBAMA (como licença de Corte e outros) e à Prefeitura de Resende. O objetivo era permitir que as três prefeituras pudessem ser acessadas através do Centro de Gestão Integrada. Atualmente o imóvel do CGI está fechado para as reformas de revitalização da Vila de Mauá, um dos projetos financiados pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) para localidade;

4- Protocolo para assinar contrato de consórcio público com as outras prefeituras para fazer a gestão Integrada da Região assinado pelas três prefeituras em 18 de maio de 2007.

5- O projeto das Estações de Tratamento de Esgotos (ETEs) – As três Estações de Tratamento de Esgoto doméstico estão em fase de conclusão em Maromba, Maringá e outra em Mauá/Lote10 já foi inaugurada. Tendo sido citado como primeiro fruto do Programa (vide acordo de parceria), a união de forças entre os prefeitos da região e a Superintendência de Rios e Lagoas do Estado do Rio de Janeiro (SERLA) para a elaboração de um projeto de saneamento visando angariar recursos do comitê do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP. As diretrizes do Programa herdado pelo Conselho Gestor de Visconde de Mauá incluíam o projeto de instalação das ETEs, que foi levado adiante pela antiga SERLA (Membro fundador do Conselho Gestor) em 2006. E finalmente em 12 de dezembro de 2008, conforme ATA do Conselho Gestor, a Diretoria da Serla apresenta ao plenário do Conselho o projeto para instalação de três Estações de Tratamento de Esgotos a serem instaladas em Maromba, Maringá e Lote 10 de modo a tratar o esgoto dos moradores no eixo principal das vilas de Maromba, Maringá e no Lote 10 este último incluindo os moradores da vila de Mauá. As estações já foram construídas e entraram em operação estando na fase de ligação da canalização principal as casas e estabelecimento comerciais;

6- Participação no Consorcio Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos entre Resende, Itatiaia, Bocaina de Minas além de Porto Real e Quatis. Este consórcio, além de adequar a destinação de resíduos sólidos dos municípios consorciados, abre portas para região receber recursos para a gestão ambiental integrada de Visconde de Mauá;

7- Criação da Comissão Temática (CT) do Plano Básico Ambiental – formada para acompanhar a implementação do PBA da Estrada-parque, como uma das compensações exigidas para o licenciamento da obra. Em virtude da não implementação plena do PBA a CT encaminhou através do Conselho Gestor lista de irregularidades encontradas. Este documento foi encaminhado pela coordenação do Conselho Gestor ao INEA em 10 de junho de 2010;

8- Realização do evento semana da APA em Visconde de Mauá realizado em 5 de junho de 2010 com a presença de autoridades e personalidades atuantes na região;

9- O Conselho Gestor foi instituído formalmente pelo Conselho Consultivo da APA Federal da Serra da Mantiqueira - CONAPAM, em reunião ocorrida no dia 18 de dezembro de 2009, em Queluz, como sua "Comissão de Trabalho" encarregada de zelar localmente pelos preceitos que norteiam a APASM. Esta nomeação ocorreu após uma breve apresentação do histórico de formação do Conselho Gestor e de sua atuação na região desde 2007, a proposta foi aprovada por unanimidade pelos Conselheiros da APA. Trata-se da primeira Comissão de Trabalho instituída pelo CONAPAM, inaugurando assim um novo formato de atuação que foca nas diversas microbacias que compõem a Serra da Mantiqueira.

ANEXO J

Classificação de resíduos sólidos

Quanto à origem	a) resíduos domiciliares: os originários de atividades domésticas em residências urbanas;
	b) resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana
	c) resíduos sólidos urbanos: os englobados nas alíneas “a” e “b”;
	d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas “b”, “e”, “g”, “h” e “j”;
	e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea “c”;
	f) resíduos industriais: os gerados nos processos produtivos e instalações industriais;
	g) resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA e do SNVS;
	h) resíduos da construção civil: os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis;
	i) resíduos agrossilvopastoris: os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades;
	j) resíduos de serviços de transportes: os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira;
	k) resíduos de mineração: os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios;
Quanto à periculosidade:	a) resíduos perigosos: aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica;
	b) resíduos não perigosos: aqueles não enquadrados na alínea “a”.

Fonte: Lei 12.305

Anexo K – Projeto Peer Leader

Os eventos do Millenium Village e do Projeto Peer Leader são apresentados abaixo em ordem cronológica:

Quadro - eventos

Ano	Tema e observações	Local
2002- junho	Nova Vila do Milênio	Visconde de Mauá - BR
2002 – Dezembro	Nova Vila do Milênio	Ostrhauderfehn – RDA
2004 – Junho	Paz e Respeito (a partir desta com alunos da África do Sul)	Visconde de Mauá - BR
2005 – Junho	Os 4 elementos	Ostrhauderfehn – RDA
2006 – Outubro	Introdução das oficinas	Mabopane, África do Sul.
2007 – Setembro	1º Encontro Peer Leader	Ostrhauderfehn – RDA
2008 – Agosto	Olimpíadas internacionais	Visconde de Mauá - BR
2009 – Outubro	Encontro Peer leader – Globoscouts	Visconde de Mauá - BR
2010 - Fevereiro	Encontro Peer leader – Globoscouts	Ostrhauderfehn – RDA

Fonte: CEAQ (Profa. Léa Caban)

Os encontros são organizados em oficinas onde os assuntos são tratados por temas. Cada escola pode criar suas próprias oficinas podendo, entretanto, utilizar as já existentes. No caso do CEAQ as oficinas trabalhadas nos encontros são as seguintes:

Quadro: Oficinas Projeto Peer Leader

<ul style="list-style-type: none">• Love Life - São elaboradas uma série de dinâmicas que tratam dos questionamentos da adolescência sobre comportamento, prevenção de DST, gravidez precoce, drogas.• Gaia – São realizadas sensibilizações e discussões sobre questões ambientais locais e mundiais, tais como mudanças climáticas, energias alternativas, destino do lixo, qualidade da água, pretendem também introduzir na escola a coleta seletiva do lixo.• Diversidade cultural – Trabalha ritmos e manifestações culturais brasileiras. Atualmente são realizadas duas oficinas: percussão e teatro.• Globoscouts – Trabalha com questões ambientais, sociais, históricas, econômicas sobre a região de Visconde de Mauá, o Brasil e a América Latina. Pretende através de futuras capacitações formar guias de turismo-mirim.• Multimídia – Informa e divulga o trabalho das diferentes oficinas no CEAQ, pretende também trocar informações sobre as oficinas realizadas nos três países. Em 2009 foi realizado o projeto Global Youth Life pelos voluntários do projeto weltwärts.• Biblioteca - jovens multiplicadores e pais organizaram a biblioteca da escola, que atualmente está aberta para o atendimento.
--

Fonte: CEAQ (Profa Léa Caban)

Metodologicamente o Projeto PEER LEADER procura capacitar os jovens a se tornarem multiplicadores de conhecimento através de três fases sendo a primeira a de aprendiz depois os jovens passam a praticantes e finalmente tornam-se monitores. O projeto adota como fundamento metodológico os pilares propostos pela Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI – Unesco através da construção da *Teoria do Saber*: i) Saber conhecer; ii) Saber fazer; iii) Saber ser/conviver de forma a desenvolver o pensamento crítico, aplicação do conhecimento e pensamento criativo.

O Projeto atualmente conta com a seguinte participação:

Coordenadores

- Harald Kleem – HS/RS Ostrhauderfehn – Alemanha
- Léa Caban – Colégio Estadual Antônio Quirino – Brasil
- Benito Botswana – Letsema – África do Sul

Colaboradores

- Paula Amaral - Destaque-se Consultoria e Treinamento – Brasil
- Professores e funcionários do CEAQ
- Voluntários alemães do projeto Weltwärts

Apoio

- Governo do Estado do Rio de Janeiro / Secretaria de Educação - Coordenadoria Médio Paraíba III
- Prefeitura de Resende
- Prefeitura de Itatiaia
- Comunidades locais
- Bingo-Lotto – die Umwelt Loterie
- EED – Evangelisches Entwicklungsdienst

Weltwärts

Fonte: CEAQ (Profa Léa Caban)

Anexo L- Funções das Áreas de Preservação Permanente

1- Preservação de recursos hídricos – a cobertura vegetal das matas ciliares e do entorno das nascentes exercem um efeito-tampão reduzindo a drenagem e o carreamento de substâncias e elementos para os corpos d'água. Além disto a mata ciliar com seu sombreamento controla a temperatura da água beneficiando espécies aquáticas. A ocupação das margens dos rios por construções e sua utilização para exploração agrícola pode reduzir o nível de água dos rios afetando sua função no abastecimento de água para as cidades ou para a produção de energia elétrica;

2- Preservação da paisagem – aspecto muito importante para regiões de exploração turística, além de manutenção de áreas verdes, requisito essencial a qualidade de vida e conforto ambiental às pessoas;

3- Preservar a estabilidade ecológica – a manutenção de florestas em encostas de morros com declividade superior a 45° e topos de morro, montes, montanhas e serras, são essenciais para a biodiversidade e para manutenção e recarga de aquíferos que vão abastecer as nascentes, são em geral áreas frágeis e sujeitas a desbarrancamentos e deslizamentos de solo ou rochas, principalmente quando desmatadas e degradadas ambientalmente. O mesmo se aplica as APPs de margens de rios, que ao protegerem a vegetação ciliar evitam desbarrancamentos e deslizamentos de solo ou rochas e com isso o assoreamento dos rios, causa recorrente de enchentes;

4- Preservar a Biodiversidade – a importância da manutenção da Diversidade Biológica foi amplamente discutida na Rio-Eco 92 por se tratar de elemento essencial para continuidade da vida humana em nosso planeta. O estoque de material genético é também fundamental para os sistemas agrícolas. Um exemplo deste aspecto são os agentes polinizadores do qual dependem grande parte das espécies vegetais e agrícolas. Folhas e galhos mortos nas beiras de rios são fontes primárias de carbono orgânico para as cadeias alimentares aquáticas, representam cerca de 70% do fluxo de energia anual destes ecossistemas;

5- Preservar o fluxo gênico de fauna e flora – as APPs principalmente as de margem de rio são corredores ecológicos por excelência, principalmente pelo fato de percorrerem grandes extensões ultrapassando limites municipais ou estaduais. *“Corredores ecológicos são porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando áreas remanescentes de vegetação nativa entre si ou com unidades de conservação, que*

possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a re-colonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais”.

6- Proteção do Solo – *“Este é um dos atributos da maior relevância para todos os tipos de APPs. As APPs de margens de cursos d’água, conhecidas como matas ciliares, com a vegetação preservada, servem como filtro, evitando que impurezas cheguem aos corpos d’água e, ao mesmo tempo, protegem as margens contra a erosão, evitando o assoreamento dos rios e o agravamento das enchentes”.* Através desta função as APPs evitam a perda de solo que causa grandes prejuízos a agricultura. A vegetação nativa preservada em APPs protege não somente o solo da própria APP, mas evita a erosão de áreas adjacentes ao formar uma barreira de contenção. A perda de solo em áreas de mata nativa é quatro mil vezes menor do que em áreas cultivadas;

7- Assegurar o bem estar das populações humanas – as APPs principalmente as de encostas de morros e margens de rios, são em geral áreas de risco cuja ocupação cria a situação propícia a que alterações climáticas drásticas resultem em desastres com perdas humanas e materiais. Os parâmetros na forma de restrições estabelecidos pela legislação consideram os limites técnicos para a proteção da vida humana tanto no meio rural como urbano. *“Está fartamente comprovado que mesmo os pequenos riachos, principalmente aqueles desprovidos da proteção da vegetação ciliar protetora, transbordam por ocasião de chuvas torrenciais e, da mesma forma os morros e encostas antropizadas (ocupadas por atividades agropecuárias, obras de infraestrutura ou cidades) são as mais suscetíveis a desbarrancamentos e deslizamentos, atingindo as pessoas que eventualmente moram ou ocupam APPs, especialmente nos casos de catástrofes como a que se abateu sobre a região serrana do Rio de Janeiro no início deste ano ou sobre o Vale do Itajaí em Santa Catarina no final de 2008”.*

Extraído do Relatório MMA 2011



ECOBRAND
gestão ambiental

**Relatório do Mapeamento de Uso e Cobertura do
Solo em Trecho da Microbacia do Rio Preto**

Agosto 2011

ÍNDICE

1. Introdução	3
2. Objetivo Geral	5
2.1 Objetivos específicos	5
3. Metodologia	5
4. Resultados..	9
5. Conclusões	17
6. Encerramento	17
7. Bibliografia	18

1. Introdução

O presente documento tem como objetivo apresentar o relatório de mapeamento do uso e cobertura do solo nas margens do Rio Preto, no distrito de Visconde de Mauá (Resende-RJ). Os dados produzidos comporão uma base de dados que poderá subsidiar futuras ações de restauração em toda a região. Nesse contexto, os produtos do mapeamento e relatório cumprem a função de gerar informações atualizadas a respeito dos diversos usos e coberturas florestais na área de interesse, que corresponde a 1.220,7 hectares, abrangendo parte da APA da Mantiqueira.

Localizado na Serra da Mantiqueira, entre 1200 e 1400 metros de altitude, o distrito de Visconde de Mauá pertence ao município de Resende, no estado do Rio de Janeiro, Brasil. O nome Visconde de Mauá é conferido ao conjunto das vilas de Mauá, Maringá e Maromba e seus diversos vales, como o Vale das Cruzes, Alcantilado, Pavão e Grama. Por ser dividida pelo Rio Preto, a área de estudo compreende porções dos municípios de Resende e Itatiaia, no estado do Rio, e Bocaina de Minas, em Minas Gerais (Figura 1).

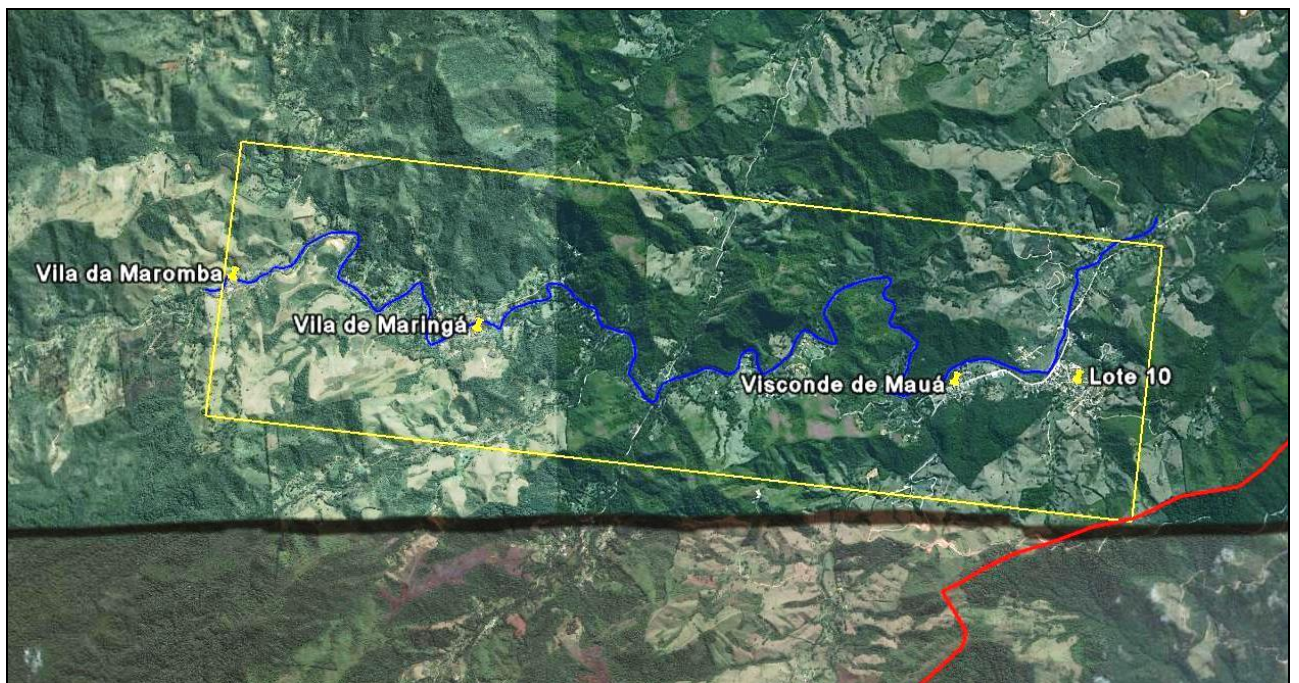


Figura 1: Área de Estudo

Visconde de Mauá está localizado dentro da Mata Atlântica, bioma que no decorrer dos anos foi submetido a diversos tipos de usos, exercidos basicamente pelos diferentes ciclos econômicos brasileiros. O processo de fragmentação decorrente de sua exploração intensiva promoveu a diminuição de diversos habitats, bem como o isolamento dos mesmos, dificultando, assim, os fluxos de espécies pelas diferenças entre as unidades da paisagem da matriz e do fragmento. Myers *et al.* (2000) identificaram 25 áreas que possuem grande riqueza biológica mundial, com alto índice de extinção, considerando-as como Hot Spots (áreas com prioridade para conservação). Devido aos fatores mencionados, tais autores incluíram a Mata Atlântica como um Hot Spot.

Como forma de conter do uso desordenado dos recursos naturais, o acompanhamento constante do seu estado atual e uso antrópico por meio de fiscalização e zoneamentos ecológico-econômicos são cada vez mais necessários (Duarte *et al.*, 1999).

A análise do uso e cobertura do solo, mediante informações de Sensoriamento Remoto, constitui uma técnica de grande utilidade ao planejamento e administração da ocupação ordenada e racional do meio físico, além de possibilitar avaliar e monitorar a preservação de áreas de vegetação natural. Através da interpretação de imagens de satélite obtém-se, de forma rápida, um mapa temático atualizado e preciso das diferentes estruturas espaciais resultantes do processo de ocupação e uso do solo.

Segundo Padilha (1996), os produtos de sensoriamento remoto, tanto imagens orbitais como fotografias aéreas, são de extrema necessidade para analisar o processo de planejamento e reestruturação do ambiente urbano. Para Loch e Kirchner (1988), esses produtos permitem a identificação de origens e características dos agentes modificadores do espaço, além de permitirem o mapeamento, verificação da extensão e intensidade das alterações provocadas pelo homem.

A análise multitemporal de uso e ocupação dos solos contribui para a compreensão do histórico de evolução paisagística da [área de estudo, além do que, nos fornece suporte teórico para a aplicação de propostas de manejo para as Áreas de Preservação Permanente encontradas nas margens do Rio Preto (MG/RJ).

O interesse em realizar este trabalho decorre da mudança do uso do solo ocorrida na área em questão, da inexistência desse tipo de mapeamento na região e, também, da oportunidade de avaliar a aplicabilidade da metodologia utilizada.

2. Objetivo Geral

O presente estudo visa o mapeamento da cobertura vegetal e o uso e ocupação do solo entre os anos de 1979 e 2011, em um trecho ao longo do Vale do Rio Preto (RJ/MG) para subsidiar uma análise dos conflitos entre o uso dos solos para atividades econômicas e preservação ambiental em áreas que legalmente são consideradas de preservação permanente (APP's).

2.1 Objetivos específicos

A partir de imagens de alta resolução coletadas pelo satélite Ikonos-2, com 1 m de resolução espacial e precisão de 15 m (CE90) em terreno plano, o presente estudo pretende analisar os seguintes itens:

- Densidade demográfica. Calculada pelo número de casas no polígono que vai do Lote 10 até as proximidades da Cachoeira do Escorrega. O polígono analisado foi feito a partir de um buffer de 500 m do Rio Preto.
- Ocupação em APP de beira de Rio – 50 metros do Rio Preto (dentro do polígono da área de estudo)
- O uso e ocupação do solo no polígono de 500m a partir do Rio Preto.

3. Metodologia

As imagens utilizadas no estudo foram: uma foto derivada de aerolevanteamento na escala 1:25.000 de 1979, uma imagem Ikonos de 2001 e uma imagem Ikonos de 2011. Todas as imagens foram georreferenciadas no sistema de projeção cartográfico Universal Transversa de Mercator (UTM), com datum horizontal South American Datum 1969 (SAD 69), na zona 23S. A escala adotada para os mapas foi de 1:25.000, sendo impressos no formato A3. Como as imagens têm diferentes padrões espectrais e espaciais, consideraremos para a escala de mapeamento a imagem de pior qualidade.




O mapeamento de uso e cobertura do solo consiste basicamente em um procedimento cartográfico que torna mais fácil a interpretação das informações contidas nas imagens de satélite. As imagens representam a paisagem geral da área de interesse, que por sua vez pode ser percebida como um mosaico de paisagens. O retrato dessa paisagem deve ser analisado considerando o contexto espacial e temporal em que foram registradas. Logo, o procedimento técnico de interpretação para o mapeamento consiste na classificação dessas imagens através da separação de grupos de pixels com características espectrais similares em classes

homogêneas (NOVO, E.M.L.M., 1992). Dessa forma, o método utilizado neste trabalho foi o de interpretação visual, no qual foram identificados, na imagem, topologia, padrões de cor, textura, estrutura e forma, além de informações complementares com viés relativo ao espaço em questão.

Sendo assim, a fotointerpretação (interpretação visual) consiste no ato de analisar as imagens aéreas com o objetivo de identificar objetos ou alvos na superfície, e, portanto, deduzir seu significado. A melhor forma para realizar tal processo consiste na elaboração de chaves de interpretação. A chave de interpretação consiste na descrição do conjunto de elementos que caracterizam determinado alvo da superfície terrestre, determinando-os de forma precisa e objetiva. Este procedimento diminui a confusão entre as classes com maior similaridade, contribuindo assim para a credibilidade do estudo.

As classes de uso e ocupação do solo foram definidas de acordo com os objetivos do trabalho e suas nomenclaturas e definições foram extraídas e adaptadas do Manual Técnico de Uso da Terra do IBGE 2006 e da Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002.

Abaixo segue a chave de interpretação com os padrões espectrais utilizados na interpretação visual das imagens (Tabela 1).

Classe	Imagem	Descrição
Vegetação em estágio inicial		Textura heterogênea, misturando trechos lisos e rugosos. As cores variam do verde claro ao escuro.
Vegetação em estágio médio/avançado		Textura rugosa proveniente da vegetação sem indicação de dominância de espécies. Cor verde escura.
Pastagem		Textura lisa, bem homogênea. Cor verde claro.

Pasto Sujo		Textura heterogênea com presença de áreas com cor marrom do solo exposto e verde dos indivíduos arbóreos remanescentes
Cultura/Reflorestamento		Geometria linear, com padrão relativo às culturas
Área Antrópica		Feições com geometria linear, com telhas alaranjadas.
Estradas		Textura lisa, com cor alaranjada.
Corpo Hídrico		Geometria alongada, com cor preta ou azul escura e textura lisa
Afloramento Rochoso		Coloração entre marrom e cinza, com textura lisa e presença de sombra no entorno
Não Classificado		Cor preta e textura lisa.

Tabela1: Chave de interpretação com os padrões espectrais. As classes não incluídas na tabela tiveram seu uso validado em campo.

Dessa forma, as descrições das classes adotadas para o presente estudo foram:

- **Vegetação em estágio médio/ avançado:** fisionomia arbórea, cobertura fechada com diferenciação em estratos e surgimento de espécies de sombra; as espécies lenhosas, por sombreamento, eliminam as componentes herbáceas ou de pequeno porte do estágio inicial; fisionomia arbórea, cobertura fechada formando um dossel relativamente uniforme no porte, podendo apresentar árvores emergentes com sub-bosque já diferenciado em dois ou mais estratos;
- **Vegetação em estágio inicial:** fisionomia herbáceo/arbustiva e arbórea com baixa densidade de elementos individuais, cobertura aberta ou fechada, apresenta sub-bosque indicando dois diferentes estágios de desenvolvimento fenológico;
- **Pasto sujo:** áreas de gramíneas em pousio apresentam maior rugosidade na imagem e pode ser observada pequena ocorrência de vegetação arbustiva rasteira ou mesmo de árvores isoladas;
- **Pastagem:** espaços ocupados por vegetação rasteira, gramíneas, em pousio ou simplesmente sob especulação imobiliária. Pode estar inserida em áreas rurais ou antrópicas com ou sem marcação de loteamento. Pode ser utilizada para a atividade pecuarista (pasto natural ou plantado);
- **Culturas/ reflorestamento:** área com usos diversos de culturas temporárias ou permanentes. Nessa classe incluem-se também áreas identificadas com reflorestamento de Eucalipto e Pinus, podendo corresponder a reflorestamento com outras espécies também, seu padrão é regular e homogêneo;
- **Área antrópica:** Compreende área urbana de baixa, média e alta densidade, sendo mais freqüente as de média e baixa. São áreas de uso semi-intensivo, estruturadas por edificações e muitas vezes sistema viário. Estão incluídas nesta categoria as vilas, os bairros, os loteamentos, áreas de rodovias, serviços e transporte, torres de transmissão de energia (identificadas por pontos), áreas ocupadas por indústrias, estabelecimentos comerciais e instituições que podem em alguns casos encontrar-se isoladas das áreas urbanas (identificadas por pontos). As áreas urbanizadas podem ser contínuas, onde as áreas não-lineares de vegetação são excepcionais, ou descontínuas, onde as áreas vegetadas ocupam superfícies mais significativas. Edificações rurais isoladas serão identificadas, também, numa camada a parte em formato vetorial do tipo ponto. Áreas de retirada de material mineral, como saibreiras para a obtenção de areia e argila, também serão identificadas por esta classe;

- **Corpos hídricos:** corresponde a diferentes tipos de corpos hídricos, represas, lagos e açudes, inclusive os destinados a aquicultura.
- **Estradas:** Esta classe consiste nos caminhos e acessos da área de estudo, especialmente as estradas de terra.
- **Afloramento rochoso:** Área de rocha exposta, geralmente em altitudes mais elevadas e respectivos ecossistemas associados;
- **Não classificado:** área encoberta por nuvens ou por sombra de outras feições que impossibilitam identificar feições;

4. Resultados

A análise da série histórica das imagens demonstrou que em 1979 existiam trezentos e onze residências, em 2001 novecentos e oitenta e em 2011 mil duzentos e quarenta e nove construções. Cabe destacar que a área utilizada para a comparação destes números foi a mesma para as três imagens, sendo ela o *buffer* de 500 metros a partir do Rio Preto. Esses números mostram que entre 1979 e 2001 houve um aumento de 215%, enquanto de 2001 para 2011 houve um acréscimo de 27% (Figura 2).

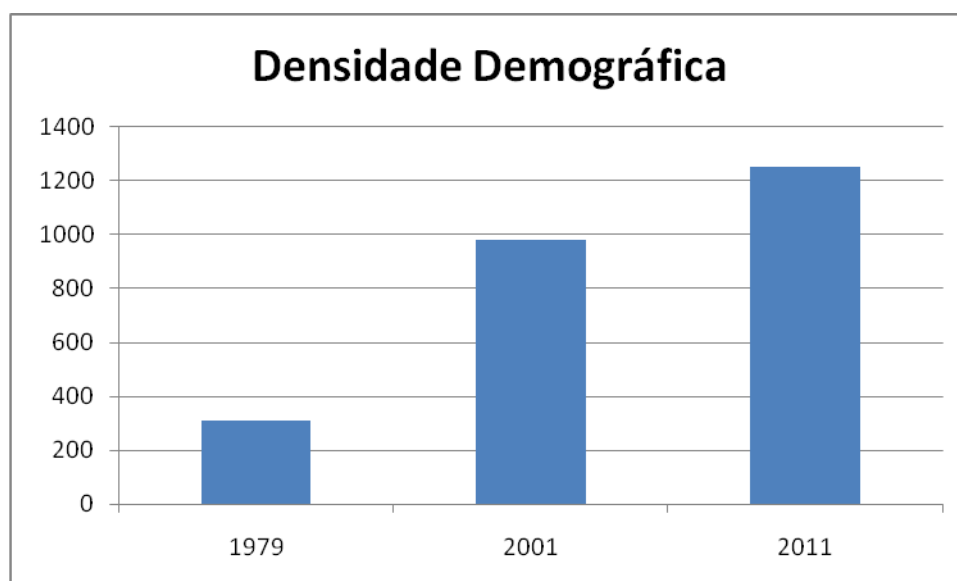


Figura 2: Densidade demográfica na área de estudo, dentro do *buffer* de 500 m do Rio Preto.

Como a imagem de 1979 é menor do que as imagens de 2001 e 2011, foi possível realizarmos uma análise apenas das imagens mais recentes, incluindo a vila da Maromba que não aparece por inteiro na imagem de 1979. A Figura 3 aponta para o ano de 2001 1.217 residências e a de 2011, 1604.

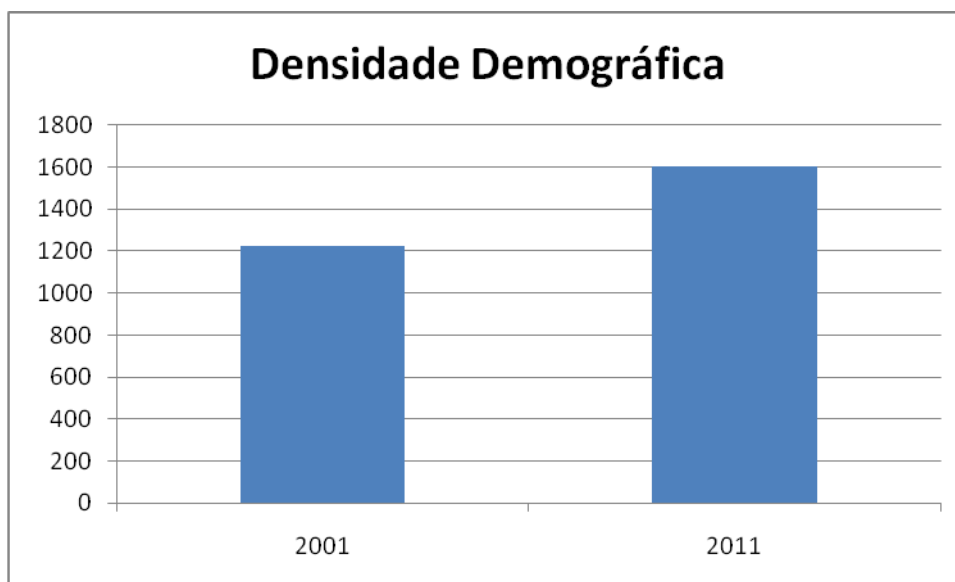


Figura 3: Densidade demográfica na área de estudo

Com esses dados é possível concluir que a grande explosão demográfica na região se deu sensivelmente entre a década de 80 e 2000. A ausência de imagens dos anos 80 e 90 impedem identificar com precisão quando houve o “boom” imobiliário na região, entretanto, é possível constatar que do final da década de 70 até os anos 2000 houve um aumento de 215%, em apenas vinte anos, enquanto na década seguinte o crescimento da densidade demográfica reduziu para apenas 27%, demonstrando uma estabilização no número de residências em Mauá.

A Figura 4, a seguir, mostra a evolução das construções separadas por áreas. A primeira área envolve a Vila Iracema, a segunda o Lote 10, a terceira a vila de Mauá, a quarta Maringá e a quinta Maromba. O número de residências nesta área foi calculado a partir do mesmo *buffer* de 500m do Rio Preto e aponta os seguintes dados (Figura 5).



Figura 4: Divisão das áreas de ocupação ao longo do Rio Preto.

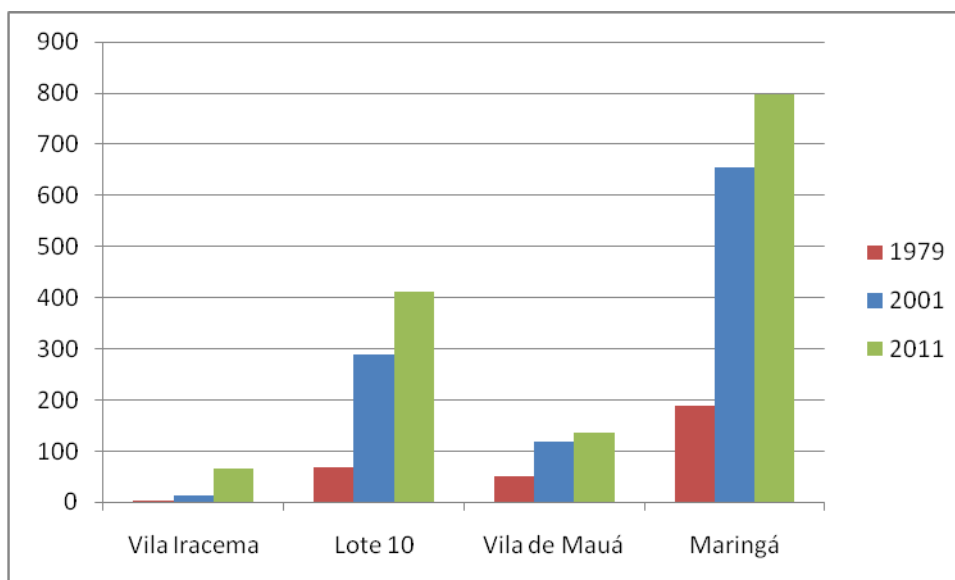


Figura 5: Evolução das residências por áreas dentro do buffer de 500m do Rio Preto, correspondente às três imagens.

Em 1979 existia uma casa na Vila Iracema, 69 no Lote 10, 51 na Vila de Mauá e 190 em Maringá. Já em 2001, existiam 13 residências na Vila Iracema, 289 no Lote 10, 118 na Vila de Mauá e 654 em Maringá. Por fim, na imagem de 2011 foi possível identificar 67 casas na Vila Iracema, 412 no Lote 10, 135 na Vila de Mauá e 798 em Maringá.

Comparando as imagens de 2001 e 2011, que englobam a área da Maromba, foi possível constatar o seguinte número de casas: 13 residências na Vila Iracema, 289 no Lote 10, 118 na Vila de Mauá e 654 em Maringá, 150

na Maromba, dentro da imagem de 2001 e 67 casas na Vila Iracema, 412 no Lote 10, 135 na Vila de Mauá e 798 em Maringá e 192 na Maromba, dentro da imagem de 2011 (Figura 6).

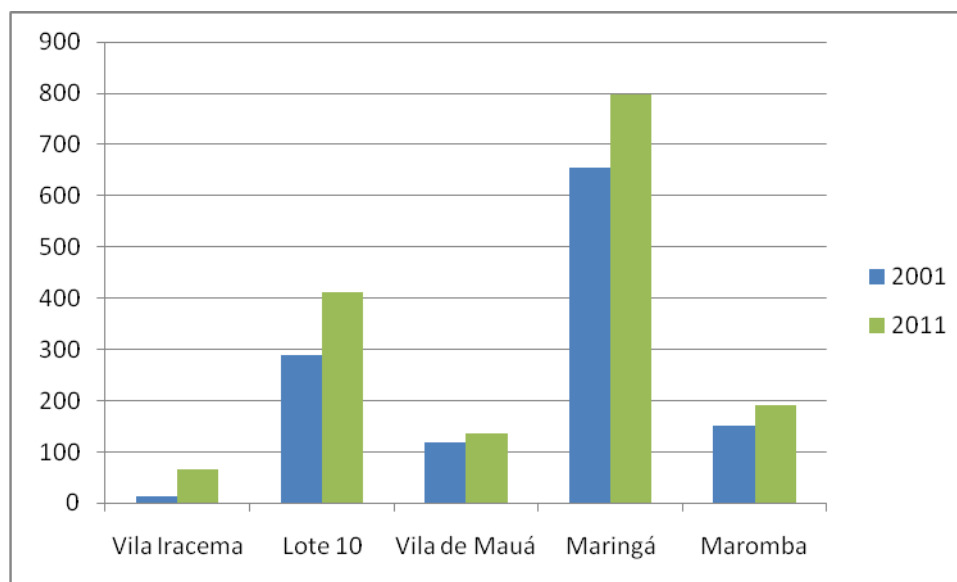


Figura 6: Comparação do número de residências entre a Imagem de 2001 e 2011.

Para finalizar a análise de densidade demográfica, a interpretação das imagens detectou 25 residências em 1979 construídas na APP de 30 metros do Rio Preto, 106 em 2001 e 109 em 2011. As residências estão distribuídas da seguinte forma nas imagens:

- 1979 - Nenhuma casa na Vila Iracema, uma casa no Lote 10, nenhuma casa na Vila de Mauá e 24 casas em Maringá.
- 2001 – Nenhuma casa na Vila Iracema, duas casas no Lote 10, nenhuma casa na Vila de Mauá, 66 casas em Maringá.
- 2011 – Nenhuma casa na Vila Iracema, cinco casas no Lote 10, nenhuma casa na Vila de Mauá, 68 casas em Maringá.

Como as imagens de 2001 e 2011 possuem a Vila da Maromba dentro do seu limite, foi possível levantarmos comparativamente as residências na APP de faixa marginal de proteção do Rio Preto em uma área mais abrangente que a da imagem de 1979, que pode ser observada nos dados descritos abaixo:

- 2001 – Nenhuma casa na Vila Iracema, duas casas no Lote 10, nenhuma casa na Vila de Mauá, 71 casas em Maringá e 33 na Maromba.

- 2011 – Nenhuma casa na Vila Iracema, cinco casas no Lote 10, nenhuma casa na Vila de Mauá, 71 casas em Maringá e 33 na Maromba.

Com relação ao uso do solo dentro da APP de 30 m do Rio Preto, a imagem de 1979 apontou 5 ha para Vegetação média/avançada, 25,3 ha para Vegetação estágio inicial, 5 ha para pasto sujo, 9,5 ha para pastagem, 0,5 ha para área antrópica, 14,7 ha de corpo hídrico, 1,4 ha de estradas e 4,2 ha de área não classificada. A Figura 7 ilustra em porcentagem estes dados.

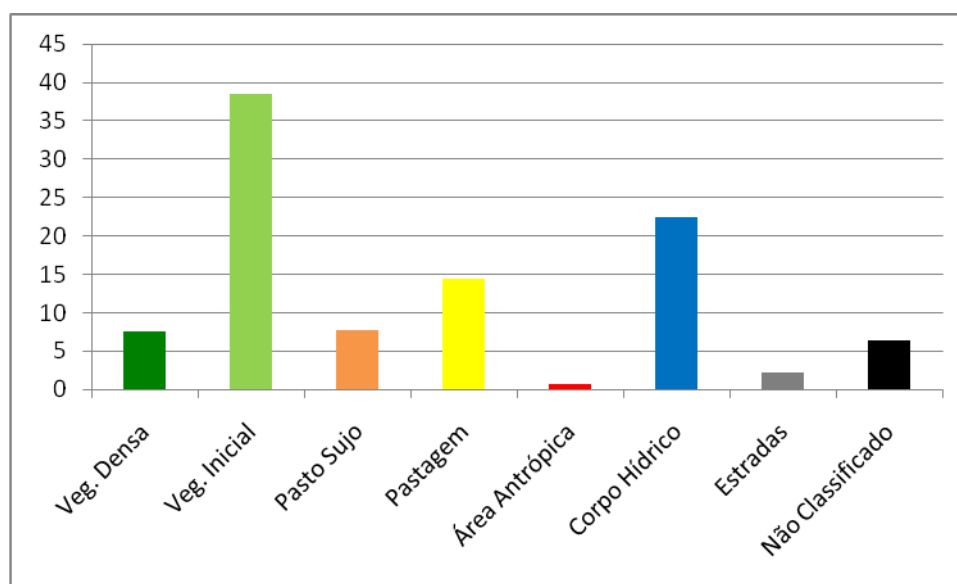


Figura 7: Porcentagem do uso do solo na APP do Rio Preto em 1979.

Com relação à imagem de 2001, para a mesma área de APP do Rio Preto, foram identificadas as seguintes áreas para o uso do solo: 13,9 ha para Vegetação média/avançada, 24 ha para Vegetação estágio inicial, 2,8 ha para pasto sujo, 4,5 ha para pastagem, 2 ha para área antrópica, 16,1 ha de corpo hídrico, 0,8 ha de estradas e 1,3 ha de área não classificada. A Figura 8 ilustra em porcentagem estes dados.

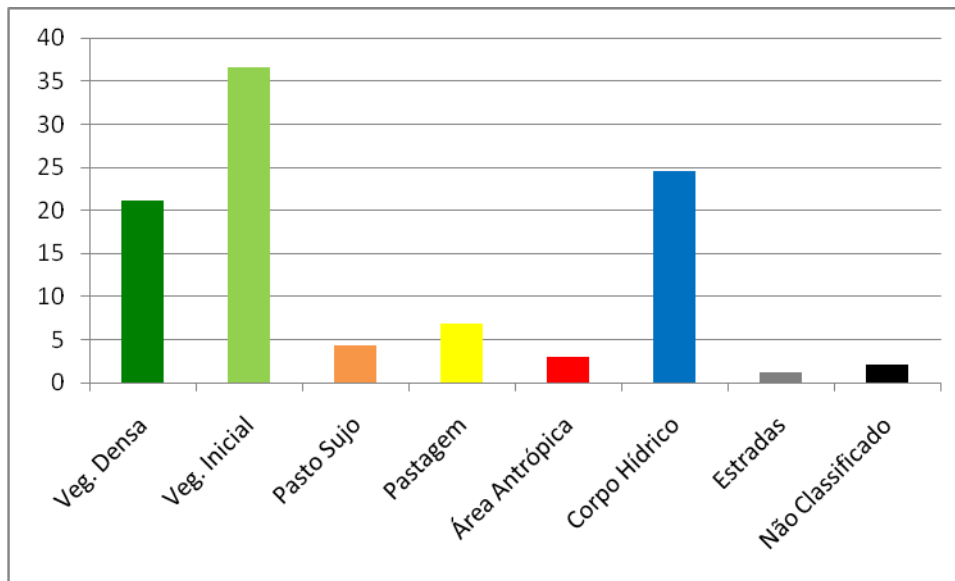


Figura 8: Porcentagem do uso do solo na APP do Rio Preto em 2001.

Por fim, a imagem de 2011 apresentou os seguintes dados: 13,5 ha para Vegetação média/avançada, 42,5 ha para Vegetação estágio inicial, 3,7 ha para pasto sujo, 3,7 ha para pastagem, 4,5 ha para área antrópica, 15,6 ha de corpo hídrico, 1,1 ha de estradas e 0,2 ha de área não classificada. A Figura 9 ilustra em porcentagem estes dados.

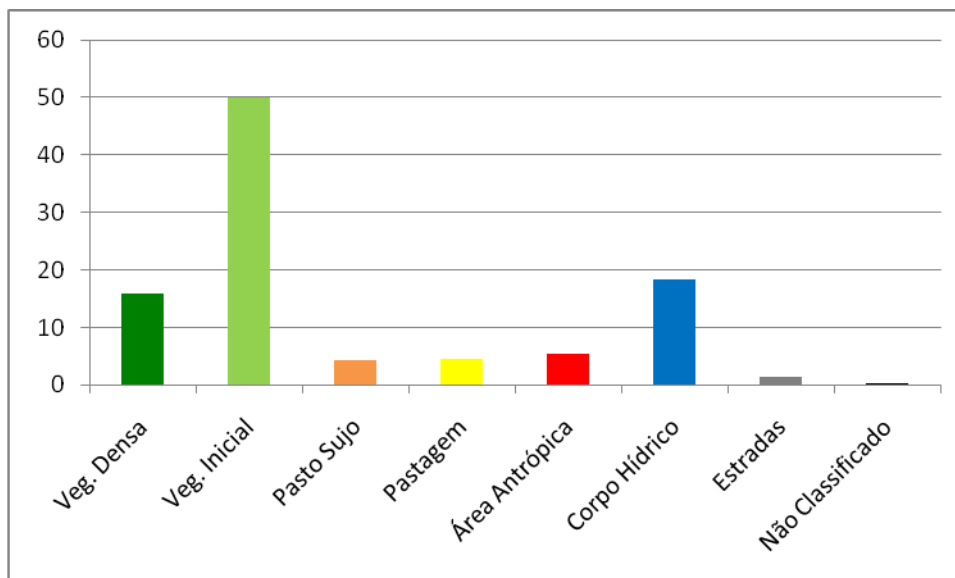


Figura 9: Porcentagem do uso do solo na APP do Rio Preto em 2011.

A classificação de todo o buffer de 500 m do Rio Preto apresentou os seguintes dados para a imagem de 1979: 172,7 ha para Vegetação média/avançada, 173,3 ha para Vegetação estágio inicial, 126,8 ha para pasto sujo, 392,7 ha para pastagem, 2,5 há para cultura/reflorestamento, 6,2 ha para área antrópica, 14,9 ha de corpo hídrico, 16 ha de estradas e 28,7 ha de área não classificada. A Figura 10 ilustra em porcentagem estes dados.

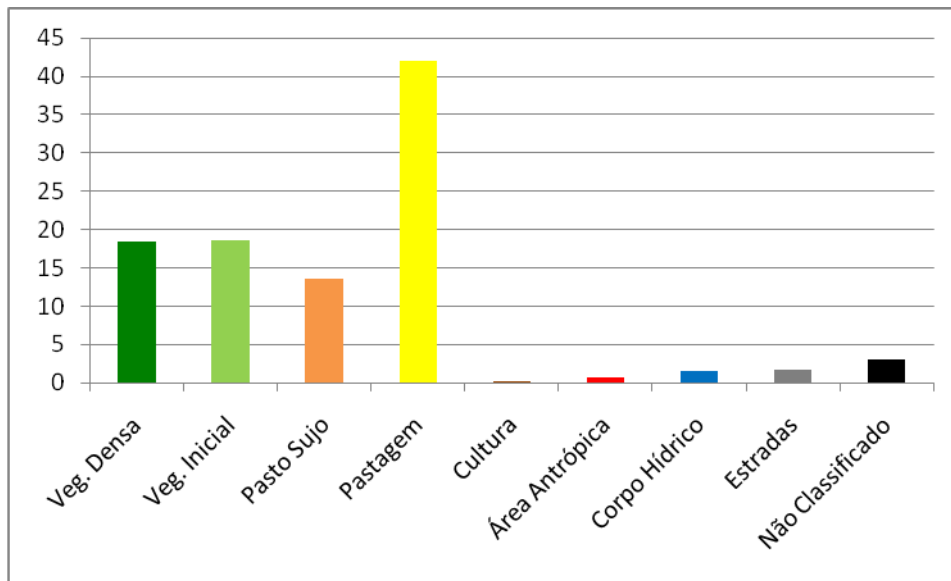


Figura 10: Porcentagem do uso do solo no *buffer* de 500 m do Rio Preto em 1979.

Com relação à imagem de 2001, para a mesma área de *buffer* do Rio Preto, foram identificadas as seguintes áreas para o uso do solo: 309,9 ha para Vegetação média/avançada, 158,2 ha para Vegetação estágio inicial, 130,9 ha para pasto sujo, 158,9 ha para pastagem, 2,1 ha para cultura/reflorestamento, 36,9 ha de área antrópica, 2,7 ha de afloramento rochoso, 16,6 ha de corpo hídrico, 15,1 ha de estradas e 34,2 ha de área não classificada. A Figura 11 ilustra em porcentagem estes dados.

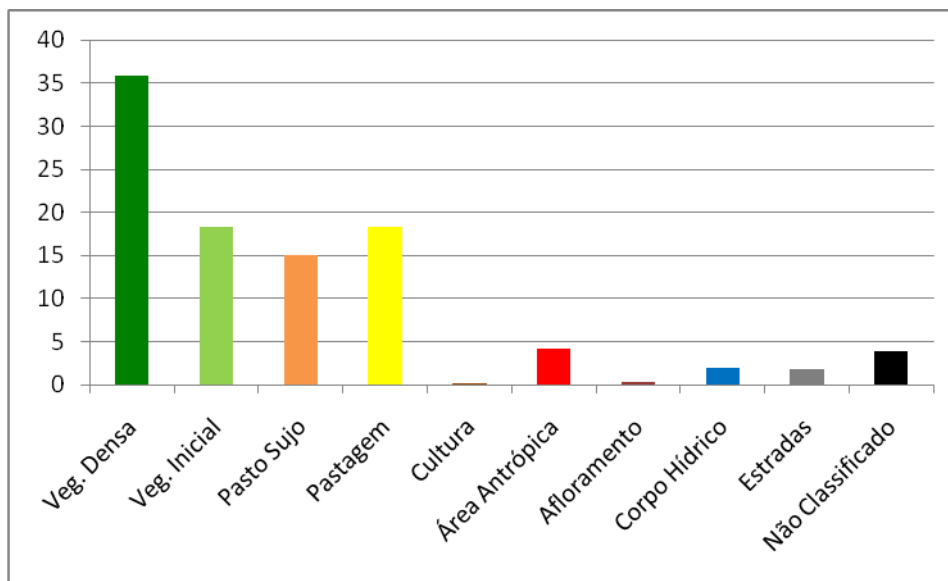


Figura 11: Porcentagem do uso do solo no *buffer* de 500 m do Rio Preto em 2001.

Já para a imagem de 2011, dentro do mesmo *buffer* do Rio Preto, foram identificadas as seguintes áreas para o uso do solo: 302,7 ha para Vegetação média/avançada, 222,7 ha para Vegetação estágio inicial, 118,2 ha para pasto sujo, 136,1 ha para pastagem, 2,6 ha para cultura/reflorestamento, 57,2 ha de área antrópica, 2,2 ha de afloramento rochoso, 13,4 ha de corpo hídrico, 10,3 ha de estradas e 2,1 ha de área não classificada. A Figura 12 ilustra em porcentagem estes dados.

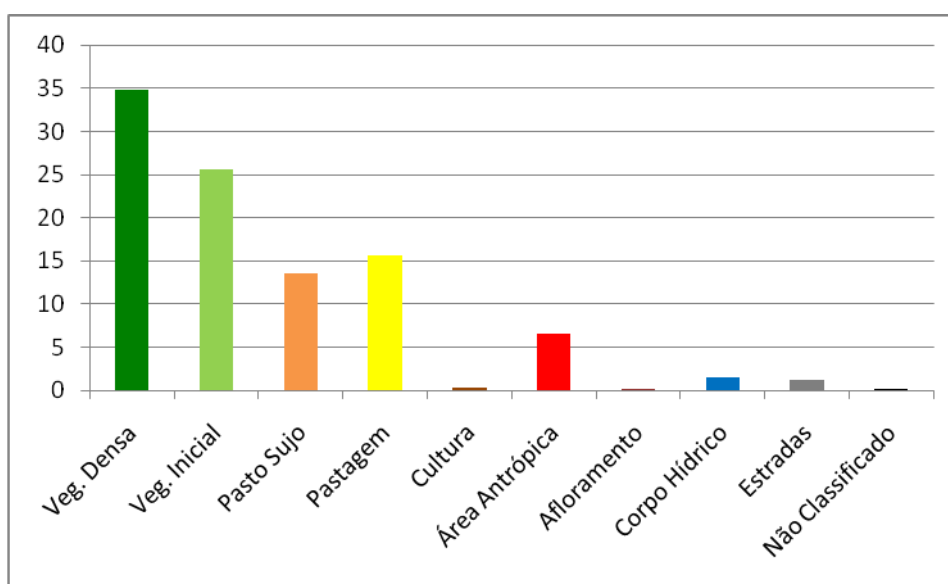


Figura 12: Porcentagem do uso do solo no *buffer* de 500 m do Rio Preto em 2011.

5. Conclusões

Como é possível observar, entre 1979 e 2001 houve um nítido crescimento da área antrópica, entretanto, houve em paralelo um aumento da vegetação, especialmente a vegetação densa. Entre 2001 e 2011 houve um crescimento proporcionalmente menor em relação ao período anterior da área antrópica, enquanto a vegetação conservou a cobertura densa e a inicial aumentou por conta da regeneração nas áreas de pastagem e pasto sujo. É possível concluir, portanto, que no período entre a imagem de 1979 e 2001 houve um “boom” demográfico, com um crescimento da área antrópica na ordem de 500%, enquanto no período de 2001 e 2011 houve um aumento da área antrópica de 55%.

Os dados também apontam que apesar de em um primeiro momento, o da análise de densidade demográfica, parecer que o crescimento das residências acompanha o desmatamento, o que acontece na realidade é justamente o contrário. Juntamente com o crescimento das residências há um aumento da área ocupada por vegetação. Esse dado pode corroborar a hipótese de que as residências, em sua maioria de veraneio, diminuíram o uso agrícola das terras em Mauá, fazendo com que as pastagens fossem abandonadas favorecendo a regeneração da mata atlântica nas margens do Rio Preto.

6. Encerramento

O presente relatório foi elaborado pela equipe técnica da EcoBrand Gestão Ambiental, a qual se coloca à disposição para quaisquer explanações que se fizerem necessárias para o esclarecimento do mesmo.

Dsc. Marcelo Motta de Freitas – Geógrafo – CREA: 2004102365

Bsc. Raoni Rohr –Engenheiro Florestal – CREA: 2009141666

Bsc. Felipe Fraifeld – Geógrafo – CREA: 2011116095

7. Bibliografia

Duarte, V. Shimabukuro, Y.E.; Santos, J.R. dos; Mello, E.M.K.; Moreira, J.C.; Moreira, M.A.; Souza, R.C.M. de; Shimabukuro, R.M.K.; Freitas, U.M. de. Metodologia para a criação de dados digitais da Amazônia -Projeto BADDAM. São José dos Campos. 33p. (INPE-7039-PUD/036). Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. 1999.

LOCH, C. e RIRCHNER, F. F. Sensoriamento Remoto Aplicado ao Planejamento Regional. Curso de Engenharia Florestal, Universidade Federal do Paraná, Curitiba PR, 1989. 67 p.

MYERS, N., MITTERMEIER, R. A., MITTERMEIER, C. G., FONSECA, G., KENT, J. 2000. Biodiversity hotspots for conservation priorities. Nature, 403: 853-858.

NOVO, E.M.L.M. Sensoriamento Remoto: Princípios e Aplicações. 2ª Ed. São Paulo: Edgard Blucher, 1992. 269 p.

Padilha, R. C. B. L. A.; Kurkdjian, M. L. N. O. Aplicação da técnica de segmentação em imagens HRV/SPOT para a discriminação dos vazios urbanos. [CD-ROM]. In: Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, 8., Salvador, 14-19 abr. 1996, Anais. São Paulo, Image-Multimídia, 1996.

ANEXO M

O MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

*"O Ministério Público é a voz da sociedade brasileira ante o Poder Judiciário. Este Memorial é o eco perene dessa voz, que não pode calar."
(Claudio Fonteles, ex-procurador-geral da República)*

Dentre as inovações institucionais mais importantes da constituição de 1988, principalmente no que se refere ao seu aspecto mais cidadão, foi sem dúvida a inclusão do Ministério Público na qualidade de instituição permanente conforme artigo 127 do Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça. Apesar de o Ministério Público já existir desde 1832, ou seja, desde o império (vide quadro 1), ele sempre foi atrelado ao poder executivo como é o modelo na maioria das democracias consolidadas.

QUADRO 1

O Ministério Público não existia no período colonial, naquela época os promotores de justiça, tinham o papel de fiscalizar a lei e de promover a acusação criminal. Só no Império, em 1832, com o Código de Processo Penal do Império, iniciou-se a sistematização das ações do Ministério Público. A partir da República o Ministério Público teve a seguinte evolução institucional:

- Decreto nº 848, de 11/09/1890, ao criar e regulamentar a Justiça Federal, dispôs, em um capítulo, sobre a estrutura e atribuições do Ministério Público no âmbito federal.

- Códigos Civil de 1917, de Processo Civil de 1939 e de 1973, Penal de 1940 e de Processo Penal de 1941, com o processo de codificação do Direito nacional que permitiu o crescimento institucional do Ministério Público, visto que atribuíram várias funções à instituição;

- Em 1951, a lei federal nº 1.341 criou o Ministério Público da União, que se ramificava em Ministério Público Federal, Militar, Eleitoral e do Trabalho. O MPU pertencia ao Poder Executivo.

- Em 1981, a Lei Complementar nº 40 dispôs sobre o estatuto do Ministério Público, instituindo garantias, atribuições e vedações aos membros do órgão.

- Em 1985, a lei 7.347 de Ação Civil Pública ampliou consideravelmente a área de atuação do Parquet, ao atribuir a função de defesa dos interesses difusos e coletivos. Antes da ação civil pública, o Ministério Público desempenhava basicamente funções na área criminal. Na área cível, o Ministério tinha apenas uma atuação interveniente, como fiscal da lei em ações individuais.

Com o advento da ação civil pública, o órgão, juntamente a outros como associações e fundações, passa a ser agente tutelador dos interesses difusos e coletivos.

Foi a partir desta constituição (vide quadro 2) que ele passou a ter autonomia, poder e a relevância necessária para exercer seu papel na defesa dos interesses dos cidadãos.

QUADRO 2

Menções em textos constitucionais:

Constituição de 1824: não faz referência expressa ao Ministério Público. Estabelece que "nos juízos dos crimes, cuja acusação não pertence à Câmara dos Deputados, acusará o procurador da Coroa e Soberania Nacional".

Constituição de 1891: não faz referência expressa ao Ministério Público. Dispõe sobre a escolha do Procurador-Geral da República e a sua iniciativa na revisão criminal.

Constituição de 1934: faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo "Dos órgãos de cooperação". Institucionaliza o Ministério Público. Prevê lei federal sobre a organização do Ministério Público da União.

Constituição de 1937: não faz referência expressa ao Ministério Público. Diz respeito ao Procurador-Geral da República e ao quinto constitucional.

Constituição de 1946: faz referência expressa ao Ministério Público em título próprio (artigos 125 a 128) sem vinculação aos poderes.

Constituição de 1967: faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Judiciário.

Emenda constitucional de 1969: faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Executivo.

Constituição de 1988: faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo "Das funções essenciais à Justiça". Define as funções institucionais, as garantias e as vedações de seus membros. Foi na área cível que o Ministério Público adquiriu novas funções, destacando a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos (meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, turístico e paisagístico; pessoa portadora de deficiência; criança e adolescente, comunidades indígenas e minorias étnico-sociais).

Fonte: <http://www.mpu.gov.br/navegacao/institucional>

Os constituintes de 1988 decidiram recriar a instituição concedendo-lhe grande autonomia, instrumentos de ação, discricionariedade e amplo leque de atribuições apesar de pouco controle (accountability), constituindo-se, conforme Kerche, numa *quasi*-abdicação dos políticos (Kerche, 2007, pág. 277).

O Ministério Público abrange:

A) O Ministério Público da União (MPU) que compreende os seguintes ramos:

1. O Ministério Público Federal (MPF);

2. O Ministério Público do Trabalho (MPT);
3. O Ministério Público Militar (MPM);
4. O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

A atuação do Ministério Público da União (MPU) esta definida conforme Lei Complementar no 75 de 20 de maio de 1993.

B) Os Ministérios Públicos dos Estados (MPE) que é regulado pela. Lei nº 8.625/1993.

O Ministério Público não faz parte de nenhum dos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário, este órgão possui autonomia na estrutura do Estado e de modo a proteger suas ações, a constituição dispõe que este não pode ser extinto ou ter as atribuições repassadas a outra instituição. Dispõe ainda que os procuradores e promotores têm garantida a independência funcional assegurada. Os procuradores e promotores estão subordinados a um chefe apenas em termos administrativos, mas são livres, todavia, para atuar segundo sua consciência e suas convicções, sempre com base na lei. Os procuradores e promotores podem tanto defender os cidadãos contra eventuais abusos e omissões do Poder Público quanto defender o patrimônio público contra ataques de particulares de má-fé.

Conforme a Constituição de 1988 e a Lei Complementar 75/93 o Ministério Público tem, dentre outras, as seguintes atribuições:

a) defesa da ordem jurídica, ou seja, o Ministério Público deve zelar pela observância e pelo cumprimento da lei como atividade interveniente.

b) defesa do patrimônio nacional, do patrimônio público e social, do patrimônio cultural, do meio ambiente, dos direitos e interesses da coletividade, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso. Esta atribuição é semelhante ao das *defensorias del Pueblo* latino americanas.

c) defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

d) controle externo da atividade policial. Trata-se da investigação de crimes, da requisição de instauração de inquéritos policiais, da promoção pela responsabilização

dos culpados, do combate à tortura e aos meios ilícitos de provas, entre outras possibilidades de atuação. Os membros do MPU têm liberdade de ação tanto para pedir a absolvição do réu quanto para acusá-lo.

Para exercer suas funções, o Ministério Público tem, dentre outras, as seguintes ferramentas jurídicas e legais:

- a) promover ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade;
- b) promover representação para intervenção federal nos Estados e Distrito Federal;
- c) impetrar *habeas corpus* e mandado de segurança;
- d) promover mandado de injunção;
- e) promover inquérito civil e ação civil pública para proteger:
 - direitos constitucionais,
 - patrimônio público e social,
 - meio ambiente,
 - patrimônio cultural,
 - interesses individuais indisponíveis, homogêneos e sociais, difusos e coletivos.
- f) promover ação penal pública;
- g) expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública;
- h) expedir notificações ou requisições (de informações, de documentos, de diligências investigatórias, de instauração de inquérito policial à autoridade policial).

Dentre as ferramentas legais acima, destacamos 3 que consideramos mais relevantes¹:

- Inquérito Civil
- Ação Civil Pública

¹ Na ordem em que aparecem na lista de ferramentas jurídicas, sem conotação com a importância relativa de cada uma.

- Ação Penal Pública
- Recomendações

Enquanto a ação penal pública e o inquérito civil são funções de exclusiva competência do Ministério Público a ação civil pública pode ser também ajuizada por União, Estados, municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações existentes há pelo menos um ano, com objetivos de defesa do meio ambiente, do consumidor ou do patrimônio histórico e cultural.

A ação Penal Pública é o papel clássico do MP refere-se a sua responsabilidade de propor ação penal pública para crimes comuns. Com uso deste instrumento o promotor é obrigado a levar os casos ao Poder Judiciário independente da gravidade do mesmo, é o princípio da legalidade. Neste caso existe o monopólio da ação, mas o MP não pode escolher se leva ao tribunal ou não. Com este princípio da legalidade o accountability do MP fica com o Poder Judiciário.

A ação civil pública é um instrumento que permite a representação, perante o judiciário, de interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos. A constituição ainda menciona os direitos inalienáveis ou indisponíveis do cidadão.

O inquérito civil é outro monopólio do MP. É o instrumento utilizado na fase preliminar do processo judicial. Em sua ausência as outras entidades que também podem se valer da ação civil pública, em caso de inação do MP, ficam sem uma importante ferramenta para instruir a ação civil junto ao judiciário.

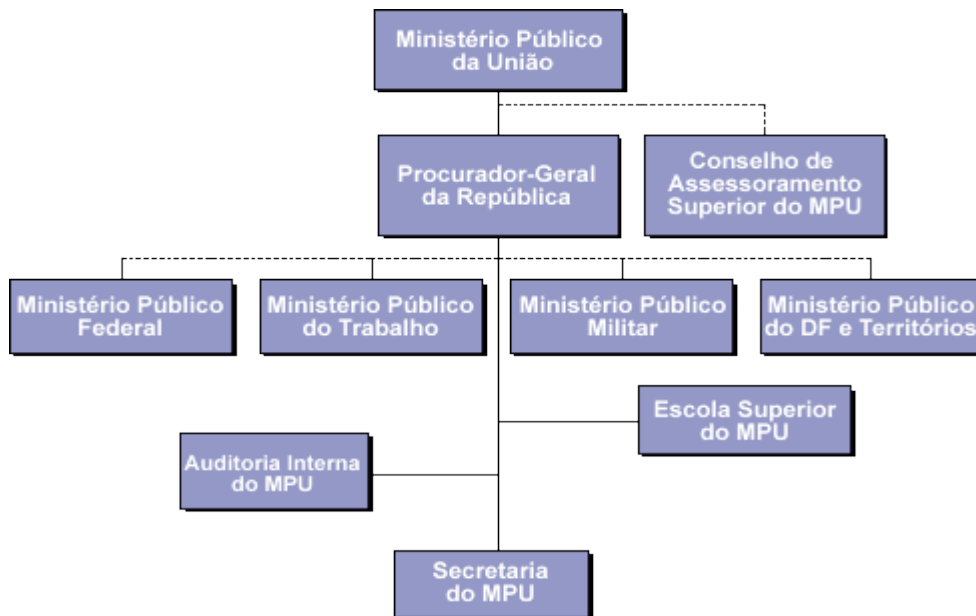
As recomendações são instrumentos utilizados para indicar procedimentos a serem adotados por outros órgãos públicos, visando a melhoria dos serviços públicos.

Organograma do MPU

O organograma do Ministério Público da União é o apresentado pela figura 2 abaixo. Contendo os quatro órgãos executivos do MP: Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar, Ministério Público do DF e Territórios

Organograma do MPU

Figura 2



Fonte: <http://www2.pgr.mpf.gov.br>

O procurador-geral da República (PGR) é o chefe do Ministério Público da União e do Ministério Público Federal. Ele é, também, o procurador-geral Eleitoral. Nomeado pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, cabe a ele, dentre outras atribuições nomear o procurador-geral do Trabalho (chefe do MPT), o procurador-geral da Justiça Militar (chefe do MPM) e dar posse ao procurador-geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios (chefe do MPDFT). O Procurador Geral da República tem mandato de dois anos podendo ser renovado quantas vezes o Presidente da república e o Senado julgarem conveniente.

No Ministério Público nos estados os Procuradores-gerais de Justiça se dá por meio de eleição direta entre os membros da instituição para escolha de três nomes a serem apresentados pelo Governador do Estado que escolherá um. Seu mandato é de dois anos com direito a uma recondução. Sua demissão somente ocorre se por decisão da maioria da Assembleia Legislativa sem necessidade de interferência do Governador.

Faz parte do Ministério Público da União o Conselho de Assessoramento Superior do Ministério Público da União, integrado pelo Vice-Procurador Geral da República, pelo Procurador-Geral do Trabalho, pelo Procurador-Geral da Justiça Militar e pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, para opinar sobre as

matérias de interesse geral da Instituição, como; i) projetos de lei de interesse comum do MPU, como lei orgânica do Ministério, o orçamento e os vencimentos; ii) organização e o funcionamento da Diretoria-Geral e dos Serviços da Secretaria do Ministério Público da União.

O controle da sociedade sobre o Ministério Público é feito de forma indireta através da nomeação do Procurador Geral da República pelo Presidente da República e pela existência Conselho Nacional do Ministério Público² que é composto de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

I - o Procurador-Geral da República, que o preside;

II - quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras;

III - três membros do Ministério Público dos Estados;

IV - dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça;

V - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI - dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros. Podendo apreciar de ofício a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas. A constituição em seu artigo 130 A requer que o CNMP elabore um relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho.

² Criado pela Emenda Constitucional n° 45 de 30 de setembro de 2004, que resultou na cláusula 130 A da CF

Cabe ainda ao CNMP a escolha do Corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público com as seguintes atribuições:

I - receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares;

II - exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correção geral;

III - requisitar e designar membros do Ministério Público, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de órgãos do Ministério Público.

A constituição também prevê a criação de Ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.

Todas as funções que estão listadas como funções do MPU e que não sejam de caráter, Trabalhista, Militar ou relativo ao Distrito Federal e Territórios devem ser exercidas pelo Ministério Público Federal. O chefe do Ministério Público Federal é o Procurador Geral da República acumulando esta função com a de chefe do Ministério Público da União.

Cabe ao Ministério Público Federal defender os direitos sociais e individuais indisponíveis dos cidadãos perante o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, os tribunais regionais federais, os juízes federais e juízes eleitorais. O MPF atua nos casos federais, regulamentados pela Constituição e pelas leis federais, sempre que a questão envolver interesse público, seja em virtude das partes ou do assunto tratado. Também cabe ao MPF fiscalizar o cumprimento das leis editadas no país e daquelas decorrentes de tratados internacionais assinados pelo Brasil. Além disso, o Ministério Público Federal atua como guardião da democracia, assegurando o respeito aos princípios e normas que garantem a participação popular.

O Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF), presidido pelo Procurador-Geral da República, é o órgão máximo de deliberação do MPF. Este Conselho é composto por oito Subprocuradores-Gerais da República eleitos pelos membros do MPF, além do Procurador-Geral da República e do Vice-Procurador geral

da República, que o integram como membros natos. Dentre as funções do Conselho podemos mencionar as de elaborar e aprovar: i) as normas e as instruções para o concurso de procurador da República; ii) as regras sobre as designações dos procuradores para cada uma das áreas em que o Ministério Público Federal atua; iii) os critérios para distribuição de inquéritos e procedimentos; e iv) os critérios de promoção dos procuradores por merecimento.

Na função exclusivamente de defender os interesses do cidadão foi criado conforme a Lei Complementar 75/93 o cargo de Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, a ser nomeado pelo Procurador-Geral da República, dentre os Subprocuradores-Gerais da República e mediante prévia aprovação do nome pelo Conselho Superior (CSMPF). Este Procurador não acumulará o exercício de suas funções com outras do Ministério Público Federal.

De modo a controlar as atividades funcionais e a conduta dos membros do MPF a lei complementar instituiu a Corregedoria Geral do Ministério Público Federal como órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do MPF. O Corregedor-Geral é nomeado pelo Procurador-Geral da República entre os Subprocuradores-Gerais integrantes de lista triplíce elaborada pelo Conselho Superior do MPF. Cabe ao Corregedor-Geral, entre outras atribuições, instaurar inquérito contra membros do MPF e propor ao Conselho Superior a instauração do processo administrativo; acompanhar o estágio probatório dos membros do MPF e propor ao CSMPF a exoneração daqueles que não cumprirem as condições necessárias

O Conselho Institucional é órgão do Ministério Público Federal, expressamente previsto no artigo 43, parágrafo único, da Lei Complementar nº 75/93 e no artigo 6º, § 2º, do Regimento Interno do Ministério Público Federal, integrado pela reunião das Câmaras de Coordenação e Revisão. As Câmaras de Coordenação e Revisão são Órgãos Colegiados organizados por função ou por matéria, através de ato normativo. As suas funções vão desde a coordenação de órgãos funcionais passando pela capacidade de opinar sobre arquivamento de inquérito até decidir os conflitos de atribuições entre os órgãos do Ministério Público Federal. São 6 as Câmaras de Coordenação e Revisão criadas até o momento:

1ª) Câmara Constitucional e Infraconstitucional – com atribuições de Coordenação, Integração e Revisão do exercício funcional dos Membros do Ministério Público Federal. Contribui com o alcance dos objetivos constitucionais da Instituição na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, por meio do exame, concreto ou abstrato, de cogitadas contrariedades a dispositivos da Constituição Federal ou da conformidade de tratados, leis ou atos normativos do Poder Público.

2ª) Câmara Criminal e Controle Externo da Atividade Policial – Órgão setorial de coordenação, de integração e de revisão do exercício profissional no Ministério Público Federal relativamente à matéria criminal e ao controle externo da atividade policial.

3ª) Câmara do Consumidor e Ordem Econômica - Com a função de coordenação e integração do exercício funcional na instituição no tocante à defesa do Consumidor e da Ordem Econômica, procurando adotar medidas que facilitem a ação coordenada e uniforme dos Procuradores da República em todo o território nacional nas matérias de atribuição da Câmara.

4ª) Câmara do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural - coordena ações de defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural brasileiro. Dispondo de uma equipe constituída de analistas periciais e assessores, com formação multidisciplinar nas áreas de Antropologia, Arqueologia, Arquitetura, Biblioteconomia, Biologia, Direito, Engenharia Florestal, Engenharia Sanitária e Geologia, que atuam em tarefas especializadas na realização de perícias e exames necessários às atividades institucionais.

5ª) Câmara do Patrimônio Público e Social - Com a função de coordenação, integração e revisão do exercício funcional dos membros que atuam na área temática do Patrimônio Público e Social e Improbidade Administrativa relacionada a questões federais.

6ª) Câmara de Índios e Minorias – Com a função de coordenação, de integração e de revisão do exercício funcional dos Procuradores da República, nos temas relativos aos povos indígenas e outras minorias étnicas.

Alem dos órgãos acima ainda temos dentro da estrutura do MPF:

✓ Procuradoria Geral Eleitoral (PGE). O procurador-geral da República (PGR) exerce a função de procurador-geral Eleitoral perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e indica membros para também atuarem no TSE (subprocuradores) e nos Tribunais Regionais Eleitorais

✓ Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) é o órgão responsável pela coordenação das ações referentes aos direitos do cidadão no Ministério Público Federal (MPF), e atua como agente fiscalizador para garantir o efetivo respeito dos direitos humanos pelos Poderes Públicos e prestadores de serviço de importância pública.

✓ Assessoria de Cooperação Jurídica Internacional (ASCJI), cuja função é assistir o Procurador-Geral da República (PGR) em assuntos de cooperação jurídica internacional com autoridades estrangeiras e organismos internacionais, bem como no relacionamento com os órgãos nacionais voltados às atividades próprias da cooperação internacional.

artigo	tipificação dos crimes	Penas	obs
29	Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida:	Detenção de seis meses a um ano, e multa.	I - quem impede a procriação da fauna, sem licença, autorização ou em desacordo com a obtida; II - quem modifica, danifica ou destrói ninho, abrigo ou criadouro natural; III - quem vende, expõe à venda, exporta ou adquire, guarda, tem em cativeiro ou depósito, utiliza ou transporta ovos, larvas ou espécimes da fauna; silvestre, nativa ou em rota migratória, bem como produtos e objetos dela oriundos, provenientes de criadouros não autorizados ou sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente. § 4º A pena é aumentada de metade, se o crime é praticado: I - contra espécie rara ou considerada ameaçada de extinção, ainda que somente no local da infração; II - em período proibido à caça; III - durante a noite; IV - com abuso de licença; V - em unidade de conservação; VI - com emprego de métodos ou instrumentos capazes de provocar destruição em massa.
30	Exportar para o exterior peles e couros de anfíbios e répteis em bruto, sem a autorização da autoridade ambiental competente:	Reclusão, de um a três anos, e multa.	
31	Introduzir espécime animal no País, sem parecer técnico oficial favorável e licença expedida por autoridade competente:	Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.	
32	Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:	Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa;	a) Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos; b) A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal..
33	Provocar, pela emissão de efluentes ou carreamento de materiais, o perecimento de espécimes da fauna aquática existentes em rios, lagos, açudes, lagoas, baías ou águas jurisdicionais brasileiras:	Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas cumulativamente.	Incorre nas mesmas penas: I - quem causa degradação em viveiros, açudes ou estações de aquicultura de domínio público; II - quem explora campos naturais de invertebrados aquáticos e algas, sem licença, permissão ou autorização da autoridade competente; III - quem fundeia embarcações ou lança detritos de qualquer natureza sobre bancos de moluscos ou corais, devidamente demarcados em carta náutica.
34	Pescar em período no qual a pesca seja proibida ou em lugares interditados por órgão competente:	Pena - detenção de um ano a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.	Incorre nas mesmas penas quem: I - pesca espécies que devam ser preservadas ou espécimes com tamanhos inferiores aos permitidos; II - pesca quantidades superiores às permitidas, ou mediante a utilização de aparelhos, petrechos, técnicas e métodos não permitidos; III - transporta, comercializa, beneficia ou industrializa espécimes provenientes da coleta, apanha e pesca proibidas.
35	Pescar mediante a utilização de: I - explosivos ou substâncias que, em contato com a água, produzam efeito semelhante; II - substâncias tóxicas, ou outro meio proibido pela autoridade competente:	Pena - reclusão de um ano a cinco anos.	
38	Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção:	Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.	Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade.
39	Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente:	Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.	
40	Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização:	Pena - reclusão, de um a cinco anos.	
41	Provocar incêndio em mata ou floresta:	Pena - reclusão, de dois a quatro anos, e multa.	Se o crime é culposo, a pena é de detenção de seis meses a um ano, e multa.
42	Fabricar, vender, transportar ou soltar balões que possam provocar incêndios nas florestas e demais formas de vegetação, em áreas urbanas ou qualquer tipo de assentamento humano:	Pena - detenção de um a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.	
44	Extrair de florestas de domínio público ou consideradas de preservação permanente, sem prévia autorização, pedra, areia, cal ou qualquer espécie de minerais:	Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.	

45	Cortar ou transformar em carvão madeira de lei, assim classificada por ato do Poder Público, para fins industriais, energéticos ou para qualquer outra exploração, econômica ou não, em desacordo com as determinações legais:	Pena - reclusão, de um a dois anos, e multa.	
46	Receber ou adquirir, para fins comerciais ou industriais, madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal, sem exigir a exibição de licença do vendedor, outorgada pela autoridade competente, e sem munir-se da via que deverá acompanhar o produto até final beneficiamento:	Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.	Incorre nas mesmas penas quem vende, expõe à venda, tem em depósito, transporta ou guarda madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal, sem licença válida para todo o tempo da viagem ou do armazenamento, outorgada pela autoridade competente.
48	Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação:	Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.	
49	Destruir, danificar, lesar ou maltratar, por qualquer modo ou meio, plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia:	Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.	No crime culposo, a pena é de um a seis meses, ou multa.
50	Destruir ou danificar florestas nativas ou plantadas ou vegetação fixadora de dunas, protetora de mangues, objeto de especial preservação:	Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.	
51	Comercializar motosserra ou utilizá-la em florestas e nas demais formas de vegetação, sem licença ou registro da autoridade competente:	Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.	
52	Penetrar em Unidades de Conservação conduzindo substâncias ou instrumentos próprios para caça ou para exploração de produtos ou subprodutos florestais, sem licença da autoridade competente:	Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.	
54	Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:	Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.	Se o crime é culposo: Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa. Se o crime: I - tornar uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana; II - causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas, ou que cause danos diretos à saúde da população; III - causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade; IV - dificultar ou impedir o uso público das praias; V - ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos: Pena - reclusão, de um a cinco anos. OBS.:Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.
55	Executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida:	Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.	Nas mesmas penas incorre quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão competente.
56	Produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos:	Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.	
60	Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes:	Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.	
61	Disseminar doença ou praga ou espécies que possam causar dano à agricultura, à pecuária, à fauna, à flora ou aos ecossistemas:	Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.	
62	Destruir, inutilizar ou deteriorar: I - bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial; II - arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial:	Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.	Se o crime for culposo, a pena é de seis meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa.
63	Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:	Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.	

64	Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:	Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.	
65	Pichar, grafitar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano:	Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.	Se o ato for realizado em monumento ou coisa tombada em virtude do seu valor artístico, arqueológico ou histórico, a pena é de seis meses a um ano de detenção, e multa.
66	Fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental:	Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.	
67	Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público:	Pena - detenção, de um a três anos, e multa.	Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa.
68	Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental:	Pena - detenção, de um a três anos, e multa.	Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa.
69	Obstar ou dificultar a ação fiscalizadora do Poder Público no trato de questões ambientais:	Pena - detenção, de um a três anos, e multa.	

obs.: I) Para os efeitos desta Lei, considera-se pesca todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora.

II) Não é crime o abate de animal, quando realizado: I - em estado de necessidade, para saciar a fome do agente ou de sua família; II - para proteger lavouras, pomares e rebanhos da ação predatória ou destruidora de animais, desde que legal e expressamente autorizado pela autoridade competente; IV - por ser nocivo o animal, desde que assim caracterizado pelo órgão competente.

III) Nos crimes contra a flora a pena é aumentada de um sexto a um terço se: I - do fato resulta a diminuição de águas naturais, a erosão do solo ou a modificação do regime climático; II - o crime é cometido: a) no período de queda das sementes; b) no período de formação de vegetações; c) contra espécies raras ou ameaçadas de extinção, ainda que a ameaça ocorra somente no local da infração; d) em época de seca ou inundação; e) durante a noite, em domingo ou feriado.

IV) Nos crimes dolosos previstos nesta Seção, as penas serão aumentadas: I - de um sexto a um terço, se resulta dano irreversível à flora ou ao meio ambiente em geral; II - de um terço até a metade, se resulta lesão corporal de natureza grave em outrem; III - até o dobro, se resultar a morte de outrem. Parágrafo único. As penalidades previstas neste artigo somente serão aplicadas se do fato não resultar crime mais grave.

Impactos ambientais do desenvolvimento com base no turismo em Visconde de Mauá

Na introdução desta tese, apresentamos nossa hipótese acerca da necessidade intrínseca de uma articulação entre a capacidade de *enforcement* das leis, regras e organizações promotoras da sustentabilidade e o *self-enforcement* representado pela mudança de hábitos e comportamentos na sociedade moderna, de modo a nos aproximarmos de um modelo de desenvolvimento sustentável. Apresentamos como plano de trabalho para discutir o tema, a utilização de um estudo de caso sobre o desenvolvimento socioeconômico em Visconde de Mauá entre os anos de 1980 a 2012. Justificamos esta escolha, pois, através da narrativa deste caso poderemos compreender como os processos de *enforcement* e *self-enforcement* se articulam no decorrer da implementação (ou não) do marco regulatório ambiental construído no país ao longo dos últimos 30 anos, e mais especificamente como se dá este processo na região de Visconde de Mauá, diante da estrutura de governança que emergiu das interfaces/interações da sociedade civil com o poder público.

Esta anexo está dividido em 4 seções, representadas pelos diferentes impactos gerados pelo desenvolvimento socioeconômico em Visconde de Mauá: na **Seção 1** - Crescimento desordenado com ocupação de áreas de risco e de preservação permanente; na **Seção 2** - Perda de área florestada e o conseqüente impacto sobre a fauna e a biodiversidade, pela redução de habitats naturais e corredores ecológicos; na **Seção 3**- Aumento da geração de lixo, esgoto e problemas de saneamento básico, com a contaminação hídrica decorrente de esgotos não tratados; e por fim na **Seção 4**- Poluição atmosférica e sonora, com aumento desordenado de tráfego de veículos e falta de espaço urbano para estacionamento.

Como vimos na narrativa do processo de colonização, em Visconde de Mauá (Cap. 1) o turismo chegou como solução para a falência da pecuária extensiva, que agonizava, ao final da década de 1970, incapaz de competir com a produção intensiva do Vale do Paraíba. Entretanto, a substituição da economia agropecuária pelo turismo trouxe algumas conseqüências não tão desejadas, cujos impactos produziram efeitos socioculturais, além de perda da qualidade ambiental local, o que, a seu turno, coloca em risco o principal atrativo aos turistas e veranistas.

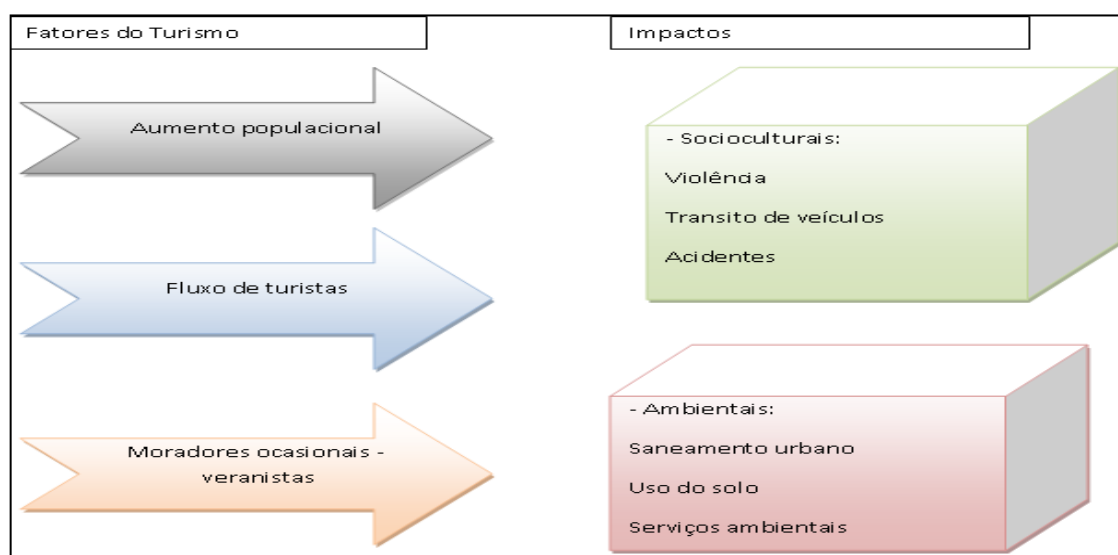
Na literatura e na própria experiência, já é amplamente reconhecido o potencial impactante sobre o meio ambiente que atividades turísticas podem representar.

“Entre os principais efeitos estão o aumento sazonal da população, com incremento da demanda de água potável e de energia elétrica, o aumento do volume de resíduos sólidos e de efluentes domésticos, a intensificação de tráfego de veículos, a

contaminação hídrica decorrente de esgotos sem tratamento, a degradação e redução da população da flora e fauna local, desmatamento, implantação de obras de infra-estrutura interferentes com o ambiente natural, degradação da paisagem e mudança de valores da população local (BNB, 1999). Ao longo dos últimos trinta anos, são constatados em Visconde de Mauá processos que se enquadram nesta descrição genérica, em situação similar à de muitos outros assentamentos rurais de pequeno porte dotados de atributos ambientais cujo potencial turístico é “descoberto”. Neves et. al. (2009, pag 9)”.

Objetivamente, o turismo produz impactos ambientais, principalmente a partir de três fontes: pelo aumento da população residente, pelo fluxo turístico e pela ocorrência de moradores ocasionais ou veranistas. Essas três fontes causam de forma concomitante, impactos socioculturais e ambientais, como descrito no Quadro 1 abaixo.

QUADRO 1– Fatores e impactos produzidos pelo turismo



Fonte: Elaborado pelo Autor

Este estudo se interessa pelos aspectos ambientais das externalidades produzidas pela exploração turística dos atributos naturais oferecidos por Visconde de Mauá¹. Dentre os diversos fatores que, a partir do desenvolvimento do turismo, produziram impactos ambientais, o uso do solo é o mais importante, pois, a partir deste, os outros são gerados. O uso do solo se transforma, por sua vez, no fator mais motriz sobre os demais impactos gerados pelo turismo; assim, é sobre a necessidade de controlar esse impacto que repousa boa parte da legislação capaz de dar sustentabilidade ao desenvolvimento urbano.

Através do uso do solo, o ser humano se permite habitar e viver em uma determinada localidade. Constrói vilas e cidades, produz alimentos, fixa indústrias e outros bens do

¹ Entretanto, não podemos deixar de observar que os aspectos socioculturais tem considerável influência sobre os ambientais.

patrimônio mobiliário urbano. O controle efetivo (eficaz e eficiente) do uso do solo teria a capacidade de evitar grande parte dos impactos ambientais negativos gerados pelo desenvolvimento das atividades humanas, em localidades com as características de Visconde de Mauá.

As vilas e as cidades podem ser planejadas de modo que o impacto antrópico sobre os recursos naturais seja compatível com a capacidade de suporte do meio ambiente. Conforme Quintero (2008, pág. 62)

“a demanda provocada pelo turista provoca a transformação do lugar e ainda agrava os impactos históricos da região, decorrentes da própria condução da história e da política da região, no caso, marcada por falta de planejamento, infraestrutura e organização da ocupação do espaço”.

A fixação do homem em determinada localidade para viver e trabalhar, por si só, não representa um impacto ambiental degradante; entretanto, dependendo das características dessa aglomeração, ou de sua densidade, na forma de assentamentos, vilas e cidades, a habitação humana pode, na ausência de controles e restrições, levar à degradação ambiental. O processo de urbanização que acompanha os ciclos de crescimento econômico regionais é um dos fatores que produzem este adensamento, gerando impactos ambientais que podem e devem ser mitigados, com base na legislação pertinente. É consenso que o Brasil dispõe de uma legislação para o meio ambiente e controle de atividades (impactantes) elaborada dentro dos mais modernos princípios do direito ambiental internacional, conforme poderá ser verificado no Capítulo 2 desta tese. Contudo, a já aludida escassa presença do Estado, como garantidor do cumprimento deste marco regulatório que logrou formular com excelência, funciona como um obstáculo para sua implementação, que passa também pela mudança de hábitos e comportamentos necessária para tornar as ações antrópicas sustentáveis do ponto de vista ambiental.

Os impactos causados pelo crescimento das vilas produzem degradações ambientais que, por fim, voltam-se contra o próprio homem, quando da ocorrência de desastres naturais. O turismo, por promover o desenvolvimento urbano através do adensamento das vilas, exponencia esses impactos ambientais, ampliando o risco de catástrofes².

A dinâmica da demanda por terras em Visconde de Mauá, a partir do crescimento do turismo local, manifesta-se a partir dos seguintes fatores:

² Cutter (1996) ressalta que 97% dos desastres ambientais ocorrem em países em desenvolvimento, e essa alta frequência é entendida como o resultado do processo de urbanização desordenado, acompanhado de uma intensa degradação ambiental, sujeitando cada vez mais essas regiões vulneráveis às intempéries naturais.

1. Novos moradores que chegam, em busca das oportunidades de emprego que o turismo proporciona;
2. Construção de novos hotéis, pousadas, restaurantes, lojas de comércio e outros negócios, ou expansão dos existentes; e
3. Chegada de veranistas, para construção de casas para veraneio

A utilização do solo para habitação humana, seja ordenada ou desordenada, produz impactos, dentre os quais citamos os principais:

1. Geração de efluentes domésticos;
2. Geração de resíduos sólidos;
3. Desmatamentos;
4. Demanda por água potável;
5. Demanda por serviços públicos (luz, telefone e etc.); e
6. Movimentação de pessoas e mercadorias;

Esses impactos podem ser controlados em parte por meio do planejamento urbano e de sua fiscalização, objetivando o cumprimento das leis de ordenamento. Qualquer assentamento humano desordenado e sem o respeito aos princípios ambientais básicos é insustentável e apresenta como consequência a geração de efeitos negativos a terceiros e à própria comunidade³. O turismo, ao levar a capacidade de suporte local ao limite (possivelmente ultrapassando-a⁴), pela chegada simultânea de grande contingente de pessoas, agrava o problema da sustentabilidade local.

“É observada perda de qualidade ambiental em decorrência de processos impactantes típicos do turismo, cujas principais evidências são a perda de área florestada, expansão de área construída desprovida de infraestrutura e serviços e perda de qualidade da água do rio Preto, problemas relacionados ao processo de ocupação irregular, que têm expandido desordenadamente a área construída das vilas sobre áreas protegidas para ampliar a oferta de serviços turísticos, poluindo o rio, assoreando, desmatando e tornando cada vez mais precário o abastecimento de água potável”. Neves et. al. (2009, pág. 9).

2.1 - Crescimento desordenado com ocupação de áreas de risco e de preservação permanente.

Conforme o Projeto Mauá Sustentável *“Na década de 1990 houve a explosão do parcelamento do solo nas terras de maior afluxo turístico (principalmente às margens da RJ 151), fragmentando muitas das remanescentes propriedades rurais em terrenos menores”*.

³ Aspecto realçado na Declaração do Rio de Janeiro de 1992.

⁴ Por inexistir um estudo científico da capacidade de suporte da microbacia, não é possível, neste ponto, estabelecer se esta capacidade está sendo ultrapassada em Visconde de Mauá.

(ETRM, pag. 179). O parcelamento do solo, ou processo de fragmentação espacial, ocorreu em diferentes níveis, em função do desenvolvimento turístico pós 1980. De um lado, pela venda de terras aos veranistas, novos moradores e comerciantes que ali chegaram para viver; e de outro, pela divisão de terras entre os próprios membros das antigas famílias tradicionais pecuaristas. Conforme a ETRM (2002), raramente verifica-se a regularização fundiária, onde os proprietários dificilmente possuem escritura registrada em Cartório de Registro de Imóveis (RGI). Nos imóveis em zonas urbanas, apenas o município de Resende tratou (apesar de ineficientemente), em seu PDM (2001), o legado das construções pré-existentes, estabelecendo um prazo para sua legalização. Nas áreas rurais, o lote mínimo para efeito de parcelamento é de 2,0Ha no Rio de Janeiro e 3,0Ha em Minas Gerais. Além disso, existe a obrigatoriedade de constituir-se uma reserva legal (RL) de 20% do terreno, devidamente demarcada, averbada e registrada no RGI. Apesar desse aparato legal, a legislação é facilmente driblada, com a venda através de *“compromissos de compra e venda”*. Conforme a ETRM (2002), *“as frações são repassadas aos novos donos através de um compromisso de compra e venda, mas a propriedade continua agregada e registrada (INCRA) por uma só pessoa (o proprietário legal), que paga ao Governo Federal o Imposto Territorial Rural (ITR) referente a uma só propriedade”*.

Essa realidade se apresenta, com a ameaça dos loteamentos irregulares, para a construção de casas e hotéis em áreas hoje destinadas a pastagens ou de ‘pasto sujo’, visto serem estes os primeiros candidatos a se tornarem loteamentos. A falta de observância da legislação pelas autoridades que devem fiscalizar o seu cumprimento pode comprometer todo o ecossistema da microbracia, transformando a beleza natural em um aglomerado urbano poluído, perdendo-se com isso o atrativo turístico, redenção econômica de Visconde de Mauá desde o final do século XX.

Outro ponto relevante, quando analisamos os desafios ao desenvolvimento sustentável, é que Visconde de Mauá está localizada em região susceptível a catástrofes e desastres naturais, na microbacia hidrográfica do alto rio Preto, que está, em média, a 1.300 metros acima do nível do mar, na serra da Mantiqueira. Sua geografia é escarpada, com muitos vales estreitos, inúmeros rios, riachos e nascentes. Trata-se, portanto, de uma região de montanhas. As montanhas são uma fonte importante de água, energia e diversidade biológica. Além disso, as montanhas fornecem recursos fundamentais - como minérios, produtos florestais e produtos agrícolas - e são fonte de lazer. Como importantes ecossistemas que representam a ecologia complexa e inter-relacionada de nosso planeta, os ambientes montanhosos são essenciais para a sobrevivência do ecossistema mundial. No entanto, são vulneráveis à erosão

ANEXO P

acelerada do solo, deslizamentos de terras e rápida perda da diversidade genética e de habitat. O resultado é que a maior parte das áreas montanhosas do mundo está experimentando degradação ambiental. Em decorrência, o gerenciamento adequado dos recursos nesses locais e o desenvolvimento socioeconômico das pessoas exigem atenção contínua. Cerca de 10 por cento da população do mundo dependem diretamente, para sua sobrevivência mais imediata, desses recursos. Além disso, as montanhas são um reservatório de diversidade biológica e de espécies ameaçadas de extinção.

Como exemplo claro dessa vulnerabilidade a que Visconde de Mauá está exposta, apontamos as recorrentes catástrofes ambientais ocorridas no país, principalmente nos Vales do Ribeira e Itajaí (SC), e, mais recentemente, as ocorridas na região da Serra do Mar, próximo à cidade do Rio de Janeiro. O Ministério do Meio Ambiente, em seu ‘Relatório de Inspeção’, de 2011, da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro, sob o título: “*Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação & Áreas de Risco. O que uma coisa tem a ver com a outra?*” aponta que as mudanças climáticas vêm afetando as regiões serranas, principalmente nos estados de Santa Catarina e Rio de Janeiro, aonde chuvas torrenciais vêm causando mortes e destruição.

A ocorrência de catástrofes naturais, como chuvas torrenciais, ventos ou tsunamis, não é evitável pela humanidade; entretanto, seus efeitos podem ser minimizados. De acordo com o citado Relatório do Governo Federal, de 2011, existe uma clara relação entre a ocorrência de catástrofes com danos materiais, deixando milhares de desabrigados e vítimas fatais, e a ocupação de áreas de preservação permanente para atividades agrícolas, obras de infraestrutura ou edificações. O Relatório vai além, ao indicar que: “*O presente estudo orienta que áreas com risco de deslizamento ou enchentes devem permanecer desocupadas e, quando ocupadas, que a melhor alternativa é promover sua desocupação, tendo em vista a possibilidade de ocorrência de novos eventos*” (Op. Cit. pag. 25).

O conceito de APP (vide anexo L) está no art. 1º, § 2º, inciso II da Lei 4.771, de 1965 (Código Florestal): **Área de Preservação Permanente:** *área protegida nos termos dos art. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.* Portanto, as Áreas de Preservação Permanente não têm apenas a função de proteger a flora, fauna e a biodiversidade, como alguns tentam apresentar. Elas, conforme o texto legal, têm também por objetivo garantir e assegurar o bem estar das populações humanas, ao protegerem espaços necessários à estabilidade geológica e à proteção do solo. Ainda de acordo com o Relatório do

MMA de 2011, a lei nº 7803, de 1989, que amplia as APP, foi de autoria de um Deputado Catarinense, empresário do setor madeireiro, que propôs alterar o Código Florestal, com essa ampliação, ao verificar que os desastres ambientais ocorridos no vale do Itajaí em 1983 e 1984 poderiam ter sido evitados, se as áreas de preservação permanente fossem maiores:

“Naquela época, levantamentos realizados na região mostraram que as pessoas e infraestruturas mais atingidas pelas cheias e deslizamentos de terra foram aquelas que ocupavam as áreas muito próximas aos rios, riachos e encostas com grande declividade. Cálculos da época apontaram que os prejuízos econômicos e perda de vidas humanas teriam sido significativamente menores se as faixas de APPs fossem maiores”(Op. Cit. pág. 5).

A idéia de que as APPs têm como finalidade a segurança humana fica ainda mais clara no relatório do MMA (2011), quando este enfatiza ainda que:

“A proteção das APPs destinadas a proteger a estabilidade geológica e o solo também previne o assoreamento dos corpos d’água e a ocorrência de enxurradas e deslizamentos de terra, contribuindo para a garantia da segurança das populações residentes. A recente catástrofe que atingiu a região serrana do Rio de Janeiro, com mais de 800 mortos e centenas de desaparecidos, assim como aquela que se abateu sobre a região do Vale do Itajaí, em Santa Catarina, no final do ano de 2008 (com mais de 130 mortos), são exemplos contundentes desses problemas, incluindo prejuízos econômicos e perdas de vidas humanas, que decorrem ou são potencializadas pela ocupação de tais áreas com agricultura, edificações ou obras de infra-estrutura, como estradas”. (Op. Cit. pág. 10)

Conforme aponta o mencionado relatório governamental, a ocupação desordenada de Áreas de Preservação Permanente, em arrepio à legislação vigente, é a principal causa para a ocorrência de prejuízos materiais e de acidentes fatais, “84,38% das áreas atingidas por deslizamentos no mês de novembro na região do Morro do Baú, que compreende os municípios de Ilhota, Gaspar e Luís Alves, alguns dos municípios mais atingidos e com maior número de perda de vidas humanas, haviam sido desmatadas ou alteradas pelo ser humano” (Op. Cit. pag. 10).

Outro fator lembrado pelo Relatório do MMA é que esses fenômenos ambientais e climáticos estão se acentuando, e áreas que antes não estavam sujeitas a essas intempéries passam a se considerar como áreas de risco.

“O jurista e atual Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Dr. Antonio Hermann Benjamim (2010), nos ensina que a melhor forma de prevenir os riscos é não ocupar essas áreas. A ocorrência de chuvas torrenciais e a consequente elevação do nível de água dos riachos e rios é natural, sempre existiu e sempre existirá. Ou seja, onde houve enchente uma vez, mais cedo ou mais tarde, haverá novamente. Para prevenir as enchentes e evitar os prejuízos, a ação mais efetiva é não ocupar as áreas de risco, que via de regra são APPs, ou se a área alagável estiver ocupada, o melhor ‘remédio’ é desocupá-la o mais rápido possível. Quanto a isso, os planejadores urbanos e a sociedade em geral devem ainda observar os alertas dos cientistas a respeito das mudanças climáticas, que afirmam que os fenômenos ou eventos climáticos extremos aumentarão em frequência e intensidade, o que pode fazer com que enchentes no futuro atinjam áreas não alagadas no passado” (Relatório MMA – 2011, pag. 25).

Em Visconde de Mauá, tivemos a grande enchente na década de 1960, e depois outra grande nos anos 1980, que causaram destruição e mortes na microbacia. Como mencionado acima, o mundo sofre alterações climáticas que tendem a acentuar a ocorrência de desastres naturais, o que indica que poderemos ter, no futuro, outras grandes enchentes em Visconde de Mauá, devendo-se destacar que as casas construídas muito próximas às margens de rios (em APPs) representam uma grave ameaça.

Os exemplos não faltam: Vales da Ribeira, dos Sinos e do Itajaí; Petrópolis, Teresópolis e Friburgo; suas causas principais foram, conforme amplamente documentado pelo Relatório do MMA, **o desrespeito ao código florestal**, com a ocupação ilegal de APPs. Esse Relatório, em sua conclusão, afirma que, no caso da tragédia da região serrana do Rio de Janeiro, se o Código Florestal houvesse sido respeitado, os efeitos das chuvas teriam sido menores. Em outras palavras, conforme aponta o referido relatório em suas conclusões, falta de poder fiscalizatório do Estado (*'enforcement'*).

“O presente estudo demonstra que, se a faixa de 30 metros em cada margem (60 metros no total), considerada Área de Preservação Permanente ao longo dos cursos d'água, estivesse livre para a passagem da água, bem como, se as áreas com elevada inclinação e os topos de morros, montes, montanhas e serras estivessem livres da ocupação e intervenções inadequadas, como determina o Código Florestal, os efeitos da chuva teriam sido significativamente menores, em suas conseqüências” (Relatório MMA 2011, Pag. 75).

A foto abaixo (Figura 1 - extraída do Relatório MMA – 2011) nos mostra o recorte de uma área atingida pela enchente demarcada pelos limites da APP de 30 metros a margem do rio, indicando que a maior parte da área destruída estava ocupada irregularmente.

FIGURA 1 - Área de Preservação Permanente

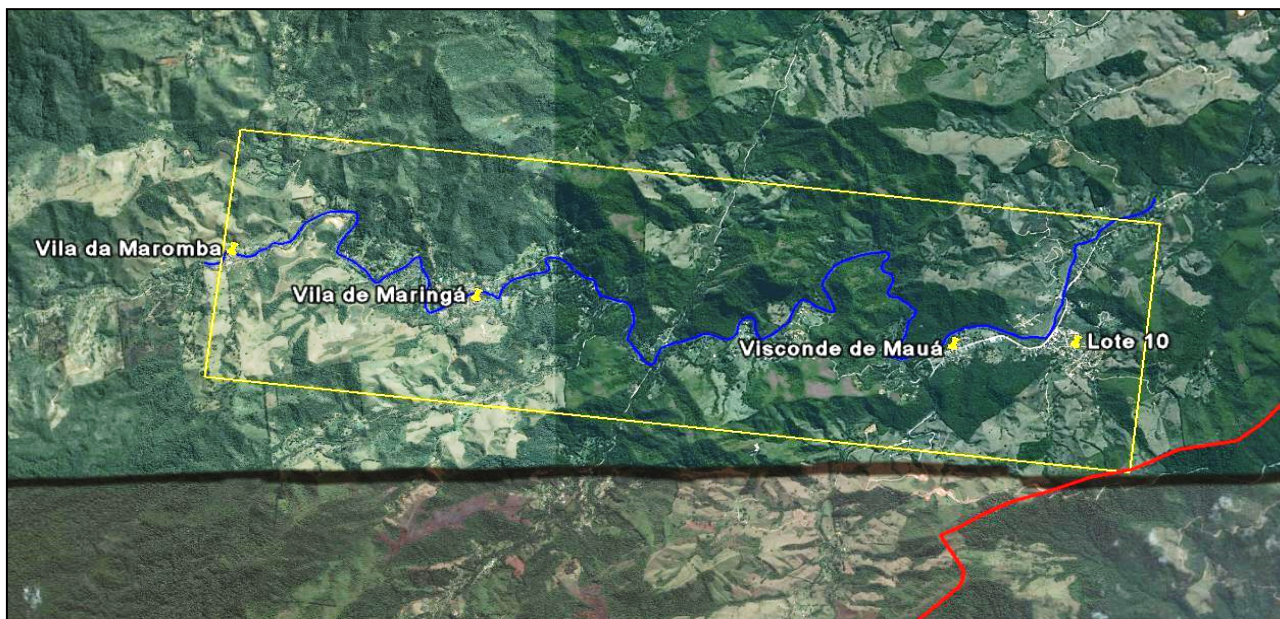
Fonte: Relatório MMA-2011, pag. 31

Como exposto acima, podemos concluir que um dos principais desafios a ser enfrentado em uma localidade como Visconde de Mauá, em seu processo de desenvolvimento, é o controle do uso do solo. Para o levantamento empírico da intensificação do uso do solo em consequência do desenvolvimento de Visconde de Mauá nos últimos 30 anos, contratamos uma empresa especializada (Ecobrand) em mapeamento do uso e cobertura do solo (vide Anexo M). Essa análise foi feita a partir de imagens de alta resolução coletadas pelo satélite Ikonos-2, com 1 m de resolução espacial e precisão de 15 m (CE90) em terreno plano, com imagens coletadas em 2001 e 2011⁵. A análise procurou identificar os seguintes itens:

- Densidade demográfica: calculada pelo número de casas no polígono que vai do Lote 10 até as proximidades da Cachoeira do Escorrega. O polígono analisado foi feito a partir de um buffer de 500 m do Rio Preto;
- Ocupação em APP de beira de Rio – 30 metros do Rio Preto (dentro do polígono da área de estudo);
- O uso e ocupação do solo no polígono de 500m a partir do Rio Preto.

⁵ As imagens de 1979 usadas nas comparações foram obtidas por foto aérea do Exército Brasileiro, gentilmente cedidas por Luís Alves.

FIGURA 2 - Área em estudo



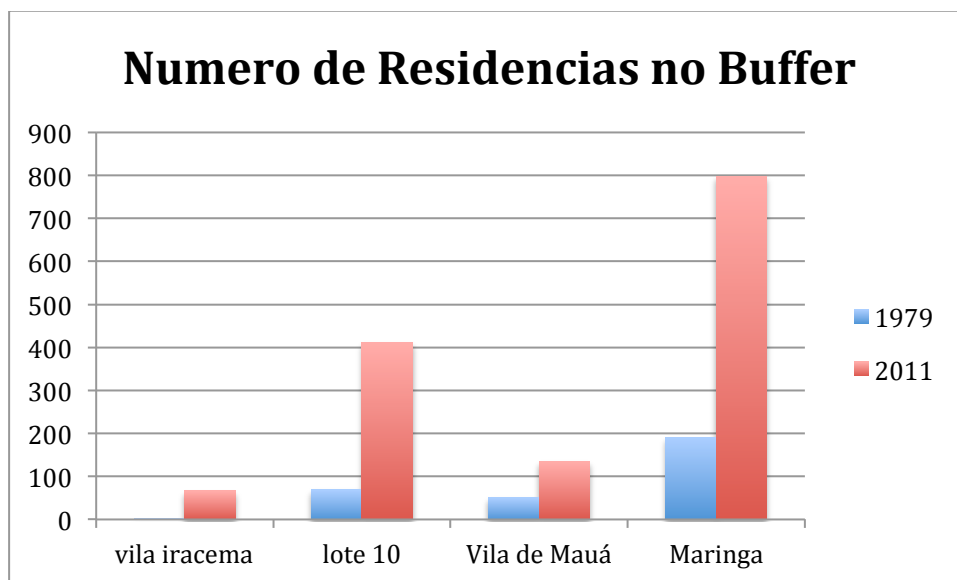
Fonte: Ecobrand

A partir dessa análise comparativa em três momentos distintos (1979, 2000 e 2011), constatamos que, no período de 30 anos, ou desde que o turismo passou a representar o principal meio de vida local, o número de casas teve um crescimento da ordem de 354%⁶. O aspecto mais preocupante (conforme relatório do MMA acima) foi que, pela contagem da Ecobrand, o número de casas construídas num raio de 30 metros à margem do Rio Preto (APP), e dentro do polígono analisado, passou de 25 para 109⁷, representando um crescimento de 336% em todo o período de 30 anos de expansão do turismo na microbacia. Esse crescimento pode ser explicado pelo aumento das quantidades de moradores fixos e eventuais e pela expansão dos estabelecimentos comerciais (vide gráfico 1 abaixo).

⁶ Dado obtido a partir de contagem do número de casas no polígono analisado pela Ecobrand entre 1979 e 2011.

⁷ Sem considerar a Maromba.

GRAFICO 1



Fonte: Ecobrand

Contudo observa-se que, conforme conclusões do capítulo 3, a ordenação urbana somente foi tratada pelos municípios com seus planos diretores a partir do novo milênio. Além da legislação municipal todo o arcabouço institucional criado no país contendo a preocupação do desenvolvimento urbano foi editado no limiar do século XX. Os controles existentes durante os últimos 20 anos do século passado resumiam-se, além da escassa presença do poder público municipal, a vigilância do Parque Nacional de Itatiaia. O PNI foi, neste período, o grande fiscal no controle à ocupação irregular do solo em Visconde de Mauá. Para o PNI, a microbacia encontra-se em sua zona de amortecimento, e, por isso, mantém há 35 anos um guarda florestal, que atende a denúncias, e, quando as infrações são constatadas, aplica multas e embargos a construções irregulares⁸ relacionadas a utilização indevida de APPs, corte de árvores ou incêndios. Comprovando esta atuação do PNI, entre o ano 2000 e 2012 (ate novembro) o PNI aplicou 922 multas sendo que 57 na microbacia.⁹

Com efeito a partir da análise das fotos de satélite em 1997, 2000 e 2011, obtidas no trabalho da Ecobrand, verificamos que a construção de residências em geral (no polígono observado) teve importante redução ao longo do período analisado. Conforme gráfico 2, abaixo (a partir dos resultados do levantamento da Ecobrand), o crescimento no número de construções foi acentuado entre os anos 1980, até o final do século XX. No período, a governança ambiental de Visconde de Mauá dava seus primeiros passos, tendo em vista de que tanto a legislação ambiental quanto a capacitação da sociedade para controlar e auxiliar o

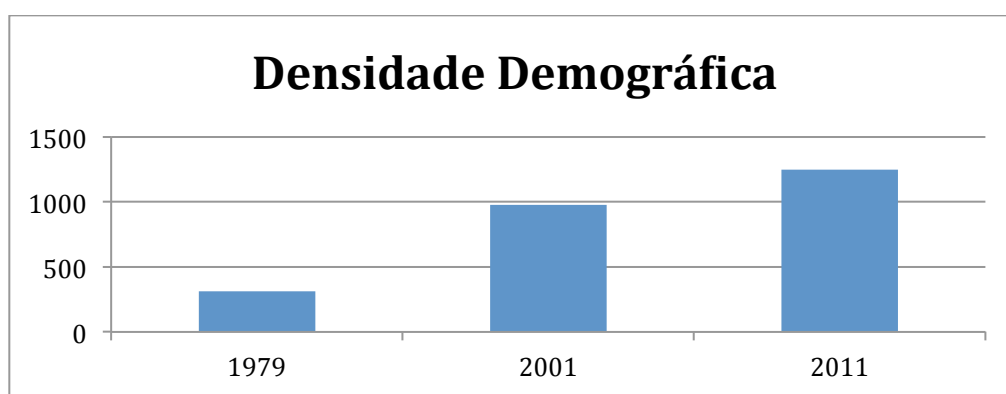
⁸ Vide entrevista com Paulo Isidoro – Guarda Florestal pelo PNI.

⁹ Conforme dados fornecidos pelo PNI

poder público a ordenar este crescimento aconteceram de forma incremental; com isso, somente no início do novo milênio pudemos verificar a queda nos indicadores de ocupação urbana ao longo do rio Preto.

Conforme gráfico 2, de fato houve em Visconde de Mauá, a partir do novo milênio, um sensível arrefecimento do crescimento no número de casas. A região teve um crescimento residencial (considerando-se o número de casas no polígono estudado) de 215% nos primeiro 20 anos; contudo, de 2000 a 2011 esse crescimento foi de apenas 27%.

GRÁFICO 2– Densidade demográfica comparativa

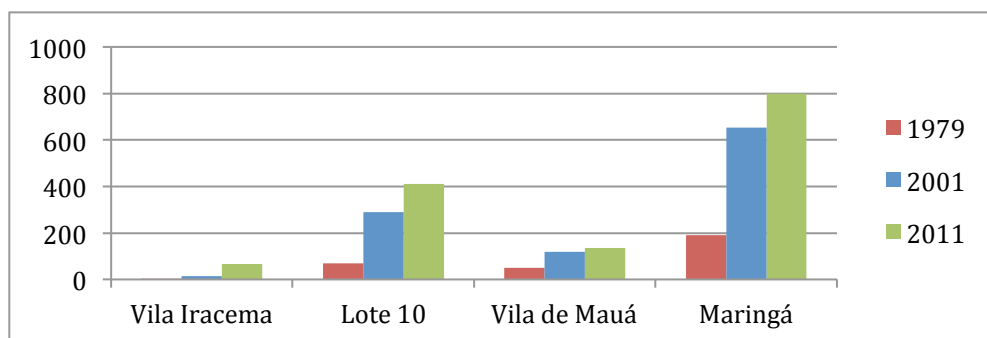


Fonte: Ecobrand

Fica mais fácil entendermos este resultado se considerarmos que a microbacia do alto rio Preto é um vale com inúmeros córregos e nascentes¹⁰, seu terreno é altamente enrugado (típico de montanha) e que, guardadas as áreas de preservação permanente, poucas áreas podem ser consideradas próprias, legalmente, para construção de casas, nas proximidades das vilas. Por isso, a maior parte das construções ocorreu em Maringá e lote 10, cuja situação geográfica é mais propícia a construções.

¹⁰ Todos sob tutela federal, por serem considerados Áreas de Preservação Permanente, e, portanto, locais onde a construção de casas é proibida.

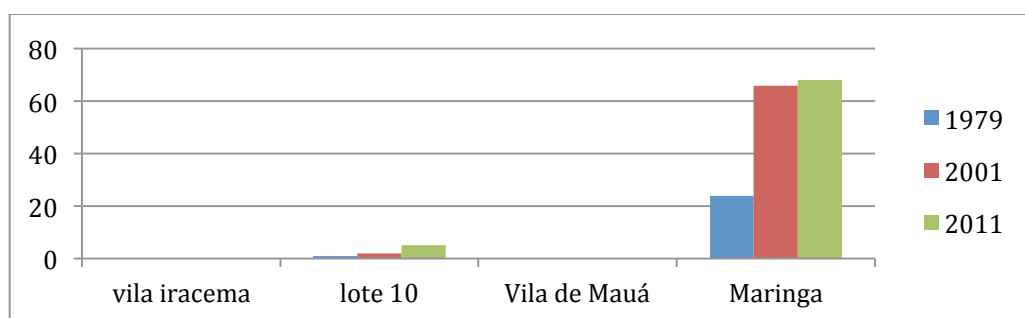
GRÁFICO 3 - Evolução das residências por áreas dentro do buffer de 500m do Rio Preto, correspondente às três imagens.



Fonte: Ecobrand

Em seu aspecto mais importante sob a ótica da legislação ambiental, e contrariamente ao que assistimos no resto do país, a ocupação em Áreas de Preservação Permanente (APPs), mais especificamente em mata ciliar (faixa de 30 metros em cada margem do Rio Preto)¹¹, teve queda vertiginosa após o novo milênio. A interpretação das imagens detectou 25 residências, em 1979, construídas em APP de 30 metros de cada margem do Rio Preto; 106 em 2001; e 109 em 2011. Ou seja, foram construídas 71 casas em APPs nos primeiros 20 anos, e apenas 3 nos últimos dez anos. Para melhor ilustrar o fato mencionado acima, apresentamos graficamente a distribuição de residências nas diversas vilas de Visconde de Mauá:

GRÁFICO 4 - Construções em APPs



Fonte: Ecobrand

Por outro lado, um aspecto relevante a se considerar é que no Jardim Iracema, localizada no lado mineiro (em frente ao Lote 10), inexistem construções em áreas de APP

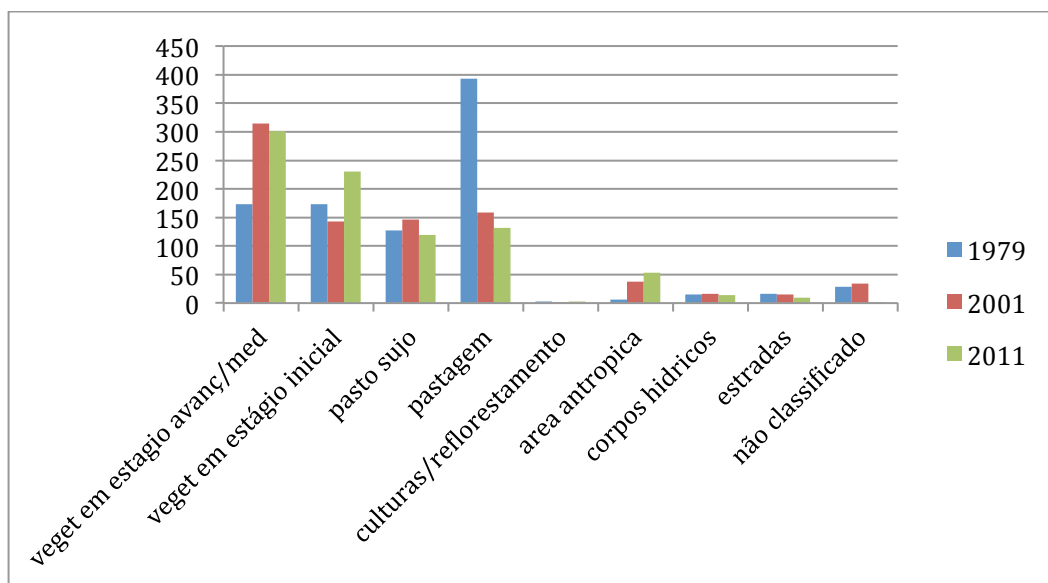
¹¹ Contudo, trecho significativa do rio Preto ainda na micro-bacia, tem mais de 10 metros de largura o demandaria um APP de 50 metros.

(em relação ao rio Preto). Cabe lembrar que, o lado mineiro, não conta com Plano Diretor Municipal e a fiscalização da Prefeitura de Bocaina de Minas¹² é escassa. Esse fato nos leva a acreditar que a educação ambiental exerceu alguma influência nas ações da comunidade, reproduzindo o fenômeno de *'self-enforcement'* (North, 1990).

2.2 - Perda de área florestada e o consequente impacto sobre a fauna e a biodiversidade, pela redução de habitats naturais e corredores ecológicos.

Conforme estudo elaborado pela Ecobrand (Anexo M), durante o já mencionado período de 30 anos, houve intensa modificação nas características do uso do solo na microbacia hidrográfica do alto rio Preto. Pela mudança do vetor econômico, da pecuária para o turismo, verificou-se, como era de se esperar, grande redução no uso do solo como pasto para pecuária, encurtado em mais de dois terços. Todavia, por outro lado houve grande aumento nas áreas de vegetação em estágio médio e inicial.

GRÁFICO 5 - Alterações no uso e ocupação do solo na microbacia



Fonte: Ecobrand (2011)

Conforme gráfico acima, para a fauna e a flora de Visconde de Mauá, a mudança de vetor econômico para o turismo foi benéfica, como se pode verificar também nas conclusões do estudo da Ecobrand:

“Como é possível observar, entre 1979 e 2001 houve um nítido crescimento da área antrópica; entretanto, houve, em paralelo, um aumento da vegetação, especialmente

¹² Conforme já mencionado a prefeitura de Bocaina de Minas é a mais pobre e com menos capacidade de fiscalização.

a vegetação densa. (...) Os dados também apontam que, apesar de em um primeiro momento, o da análise de densidade demográfica, parecer que o crescimento das residências acompanha o desmatamento, o que acontece na realidade é justamente o contrário. Juntamente com o crescimento das residências, há um aumento da área ocupada por vegetação. Esse dado pode corroborar a hipótese de que as residências, em sua maioria de veraneio, diminuíram o uso agrícola das terras em Mauá, fazendo com que as pastagens fossem abandonadas, favorecendo a regeneração da mata atlântica nas margens do Rio Preto". (Rel. Ecobrand, pag. 17)

2.3 - Aumento da geração de lixo, esgoto e problemas de saneamento básico, com a contaminação hídrica decorrente de esgotos não tratados.

O crescimento da ocupação humana na microbacia tem consequências diretas na geração de resíduos líquidos e sólidos, fatores que podem comprometer a sustentabilidade da microbacia. No que se refere aos resíduos líquidos, que, em Visconde de Mauá, são majoritariamente oriundos de esgotos domésticos, lembramos que esse problema foi o primeiro indicador a acionar os alertas para o crescimento desordenado das vilas e para a falta de construção de fossas sépticas, resultando numa grande quantidade de residências despejando seu esgoto 'in natura' no rio Preto e seus afluentes. Desde 1989¹³ a qualidade das águas do rio Preto nas proximidades das vilas é imprópria para banho. Naquela época, a AMARMAUÁ declarava que a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) realizara nova análise da água do rio Preto, com resultados alarmantes, colocando aquele curso d'água, em alguns trechos, como de 4ª categoria, isto é, impróprio para banhos e comparável ao rio Paraíba do Sul, altamente poluído¹⁴.

Em 1992, a Prefeitura Municipal de Resende (SAAE) e a FEEMA realizaram análise das águas do rio Preto em 20 pontos, desde a cachoeira do Escorrega (acima de Maromba) até o Lote 10¹⁵. Os resultados apontavam novamente para uma situação alarmante, principalmente na Vila da Maromba, onde uma fossa coletiva vazava para o rio Preto os seus efluentes sem qualquer tratamento. Nesse ponto, a análise efetuada apresentou 48.000 coliformes fecais por 100 ml, e dois outros apresentaram indicadores semelhantes, na entrada de Maringá e em frente ao Lote 10. Cabe lembrar que, para ser ingerida, a água não deve apresentar coliforme algum. Conforme resoluções CONAMA 274/00 e 357/05, para permitir o uso para recreação (balneabilidade), a quantidade de coliformes não deve exceder 1.000 organismos por 100 mililitros. Conforme o Projeto Mauá Sustentável, a condição de

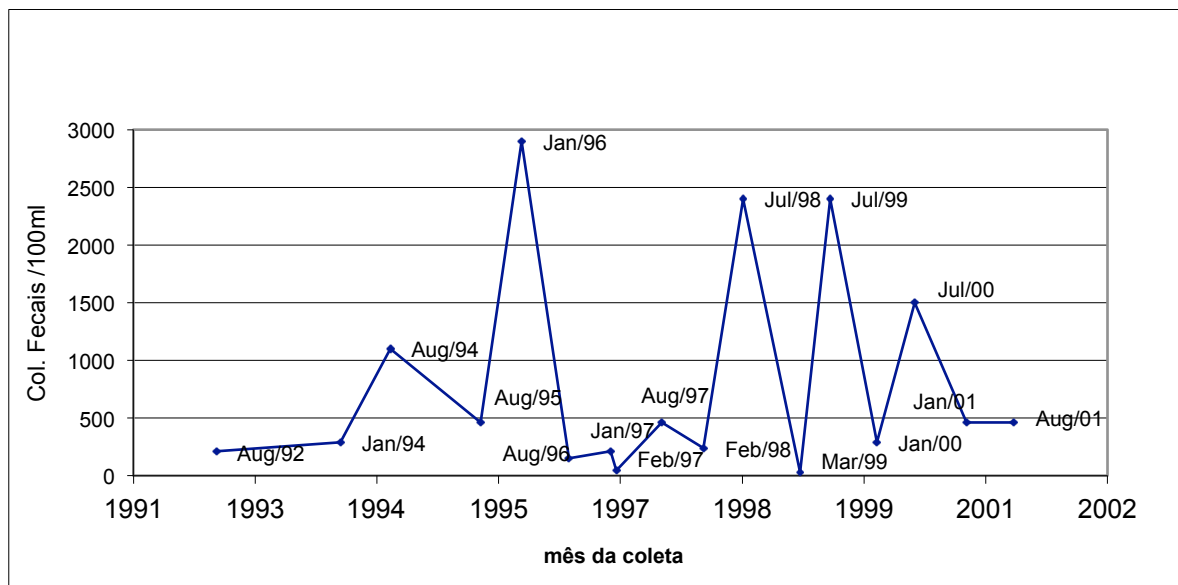
¹³ Conforme Estudo de Caso capítulo 2

¹⁴ Vide documentos referidos no capítulo 2

¹⁵ vide doc. 19921000

balneabilidade das águas tem se mostrado crítica desde o início da década de 1990, de acordo com o resultado das análises realizadas pela ESAMUR (Empresa de Saneamento do Município de Resende).

GRÁFICO 6- Coliformes Fecais/ Montante de Visconde de Mauá



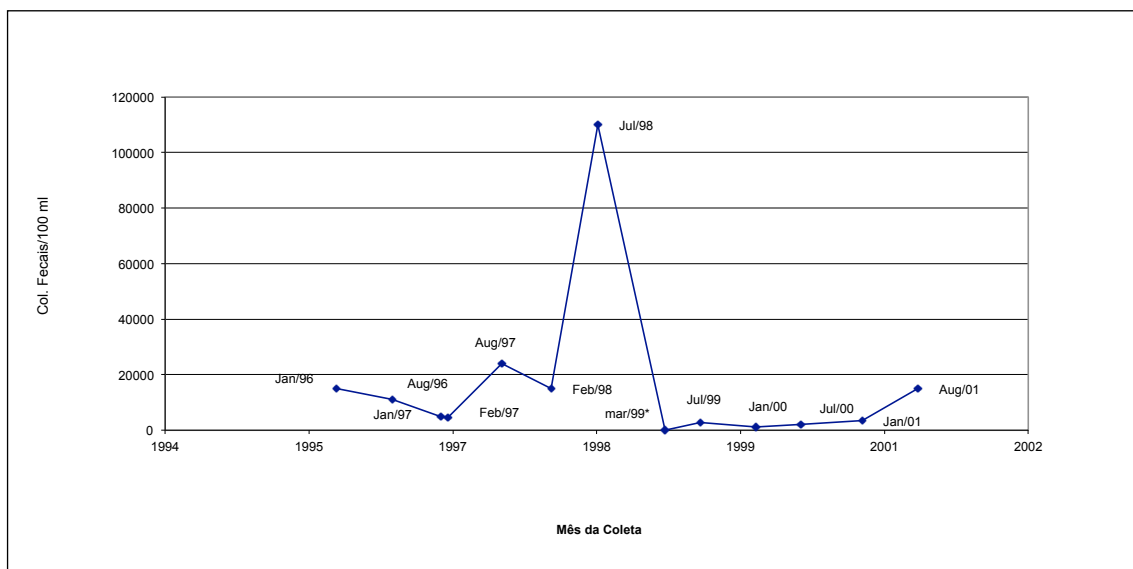
Fonte: ESAMUR – Empresa de Saneamento do Município de Resende (ETRM 2002)

Já a jusante, onde se localiza o Lote 10, área densamente povoada, a situação agrava-se, como demonstra o gráfico abaixo¹⁶. A esse respeito, assim conclui o Projeto Mauá Sustentável:

“A região possui alguns meses de seca que coincidem com o inverno; nessa ocasião, é comum um aumento da densidade de coliformes, pois o volume de água do Rio Preto fica reduzido. No gráfico acima, a maioria dos valores superior a 1000 col./100 ml, são registrados durante o inverno, no entanto no dia 31 de janeiro de 1996 foi registrado o valor de 2900 coliformes fecais por 100 ml, durante o verão, portanto fora da estação seca. Outros fatores podem explicar a variação destes dados, como por exemplo, a afluência turística durante os períodos de temporada e feriado (website CETESB 2002). No entanto, os adensamentos urbanos de domicílios permanentes de Visconde de Mauá e Lote 10, as margens do Rio Preto, são responsáveis por uma elevação na ordem de grandeza de coliformes encontrados como pode ser visto no gráfico adiante (ETRM 2002, pag 114 e 115)

De acordo com a ESAMUR, o rio Preto é o principal corpo receptor de efluentes domésticos na bacia, porém a grande maioria dos córregos e mananciais chega a esse rio com sua qualidade comprometida.

¹⁶ Para este gráfico foi necessária a utilização de outra escala maior, pois os valores máximos são muito grandes.

GRÁFICO 7 - Coliformes fecais / Jusante de Visconde de Mauá

Fonte: ESAMUR – Empresa de Saneamento do Município de Resende (ETRM – 2002).

Ainda conforme a ETRM (2002 pág. 115):

“as partes dos municípios de Resende, Itatiaia e Bocaina de Minas que compõem Visconde de Mauá estão localizadas longe dos centros urbanos e das áreas atendidas por infraestrutura de água encanada e esgoto, não possuindo assim saneamento básico. As poucas fossas públicas existentes, como a da Vila da Maromba e a de Maringá, são, na verdade, cloacas, onde o esgoto é reunido e disposto ‘in natura’ no rio Preto e seus afluentes”.

Segundo Quintero (2008), em 2005 foi feita nova coleta, para análise, da água do rio Preto, pela Esamur (Empresa de Saneamento do Município de Resende S.A.), e os resultados mostraram *“alto nível de poluição entre Maringá e Lote 10, somente recuperando melhores condições na altura da Ponte dos Cachorros”*. As amostras registraram 37.200 NMP coliformes fecais por 100 ml na altura do Lote 10 (a jusante de Visconde de Mauá).

O saneamento básico em Visconde de Mauá, portanto, sempre representou um grande desafio para a governança ambiental local. O rio Preto é o principal cartão postal dessa região turística, e sua degradação certamente afetará sua economia.

Este quadro acompanha a situação do saneamento básico no país. Conforme a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (IBGE - PNSB 2008), enquanto o abastecimento de água chega a 99,4% dos municípios, e a coleta de lixo a 100%, a rede de esgoto atende apenas a 55,1%, significando que quase metade dos municípios não tem qualquer sistema ou rede de coleta de esgoto¹⁷.

Contudo o problema da coleta e tratamento de esgotos domésticos, também consequência da intensificação do uso do solo, foi diligentemente abordado pela governança

¹⁷ Conforme Atlas de Saneamento Básico IBGE 2011 (pág. 28)

ANEXO P

ambiental em Visconde de Mauá, a partir do novo milênio. A criação do Conselho Gestor da Microbacia Hidrográfica do Alto Rio Preto em 2005 atraiu órgãos públicos como SERLA, IBAMA e as três prefeituras¹⁸, ajudando a identificar a necessidade de investimentos públicos, para conter o dramático estado sanitário do principal corpo hídrico (rio Preto). Conforme citado em seção anterior, a poluição do rio Preto tem sido alarmante desde 1989. Essa situação permanece até hoje, entretanto, as três ETEs foram implantadas pelo Governo Fluminense, começaram a entrar em funcionamento, prometendo amenizar o problema.

As ETEs atendem a uma demanda antiga: a “Carta de Defesa de Mauá”, de 1988, da AMARMAUÁ, já pleiteava um ‘plano de saneamento básico para a região’. Na década seguinte, os projetos educacionais focavam a poluição do rio Preto em seus alertas divulgados entre os alunos das escolas locais. Na década de 2000 / 2010, o Projeto Mauá Sustentável, da Escola Técnica Rural Mantiqueira, também tangenciava o tema, mas foi o Programa de Gestão Socioambiental na APA da Mantiqueira da Microbacia do Alto Rio Preto que incluiu o projeto de construção das Estações de Tratamento de Esgotos em sua pauta prioritária de projetos para região. As diretrizes do Programa herdado pelo Conselho Gestor de Visconde de Mauá, em seu capítulo sobre Meio Ambiente e Uso do Solo, Saneamento, Água, Abastecimento e Mata Ciliar, incluíram o projeto de instalação das ETEs, que foi levado adiante pela antiga SERLA (Membro fundador do Conselho Gestor) em 2006. Até que finalmente, em 12 de dezembro de 2008, conforme ATA do Conselho Gestor¹⁹, a Diretoria da SERLA apresentou ao plenário do Conselho o projeto para instalação de três Estações de Tratamento de Esgotos a serem instaladas, de modo a tratar o esgoto dos moradores no eixo principal das vilas de Maromba, Maringá e no Lote 10, este último incluindo os moradores da vila de Mauá. As estações já foram construídas e entraram em operação, estando em sua fase final de ligação da canalização principal às casas e estabelecimentos comerciais.

Entretanto, a solução adotada pelo governo fluminense sem a cooperação do governo mineiro não é suficiente para resolver de forma definitiva o contínuo lançamento de efluentes líquidos na forma de esgoto doméstico, pois apenas atende à margem fluminense das moradias e estabelecimentos comerciais, ficando sem tratamento os efluentes líquidos provenientes dos moradores e comerciantes localizados na parte mineira da microbacia. Segundo discurso do INEA, de modo a tratar também os esgotos produzidos do lado mineiro das vilas, que consiste nas residências e estabelecimentos localizados em Maringá, do lado de

¹⁸ Vide acordos de parcerias.

¹⁹ Vide doc. 20081212.

ANEXO P

Minas Gerais, e para Jardim Iracema (em frente ao Lote 10 do lado mineiro), já existe projeto²⁰, a ser financiado pelo CEIVAP, para coletar os esgotos dessas localidades e transportá-los por meio de dutos às ETEs implantadas do outro lado do rio no Estado do Rio de Janeiro.

Entre as dificuldades encontradas pela sociedade civil para controlar a poluição hídrica, constata-se a falta de transparência na divulgação dos resultados das análises da água do rio Preto. As ETEs após instaladas devem ter um monitoramento de modo a avaliar sua eficiência. Se existe ou não este monitoramento não sabemos pois o titular do serviço ainda não os divulgou.

Apesar de a PNSB 2008 (vide acima) indicar que 100% dos municípios brasileiros têm sistema de coleta de lixo, esta sempre representou um problema para os residentes de Visconde de Mauá, pela falta de cooperação (horizontal) entre os municípios, que promove desorganização e instabilidade nesse serviço público essencial. Determinados locais (esquinas e locais de confluência de ruas) foram sendo transformados em pontos de despejo de lixo, que se acumulava por dias até a passagem do caminhão para coleta. Durante muito tempo esta coleta era semanal, prazo longo o suficiente para que o lixo orgânico entrasse em decomposição. Esses depósitos provisórios e a céu aberto de lixo em decomposição representavam graves perigos à saúde da população, além de uma péssima imagem para cidade, que procurava atrair turistas. Adicionalmente, os sacos de lixo, enquanto aguardavam o caminhão de coleta, eram rasgados pelos cães de rua, em busca de comida, agravando o problema. A coleta e transporte de lixo doméstico e urbano é, legalmente, uma atribuição municipal; dessa forma, cada um dos três municípios envolvidos em Visconde de Mauá (Resende, Itatiaia e Bocaina de Minas) mantém seu sistema próprio, ou seja, em uma localidade com cerca de 8 mil habitantes, convivem três sistemas de coleta de lixo, que desde 2007 é transportado para um aterro sanitário em Resende.

No caso da microbacia, o resíduo sólido gerado é na maior parte doméstico, pois na região inexistem indústrias; exceção seriam os ambulatórios ou postos de saúde, cujos resíduos recebem tratamento e destinação específicos por parte das prefeituras. O lixo em Visconde de Mauá sempre foi um problema, devido a dois fatores: i) descaso das autoridades, fator que tem sua expressão mais visível no estado dos caminhões subcontratados para o transporte dos resíduos; e ii) situação geopolítica, com administração municipal dividida em três administrações, cada uma com um sistema de coleta e transporte próprio.

²⁰ Conforme anunciado pelo Presidente do INEA em reunião ocorrida em Visconde de Mauá em maio de 2011.

ANEXO P

Para tratar deste assunto, o Conselho Gestor de Visconde de Mauá realizou, em 2006, um seminário - “Soluções para o lixo na Região de Visconde de Mauá” - quando muitas informações a respeito da situação do lixo na região foram trocadas pelos presentes. Várias e interessantes idéias sobre como resolver a questão também foram apresentadas. O seminário contou com a presença de parcela representativa da comunidade, além de conhecedores do assunto, convidados, e dos políticos locais, incluindo o Prefeito de Bocaina de Minas e secretários municipais de Resende, Itatiaia e Bocaina de Minas.

Algumas conclusões ficaram evidentes durante a realização do seminário, e a compostagem doméstica ou coletiva foi apresentada como a solução ideal para a região, visto que quase todos têm áreas em suas casas onde um decomposteiro (de baixo custo) possa ser instalado. O cenário ideal para Visconde de Mauá seria a implantação do lixo mínimo²¹, ou seja, zero de lixo orgânico, com seu total aproveitamento através de compostagem nas residências e o lixo seco, quando não puder ser aproveitado localmente, coletado com seus itens já separados e limpos para venda ou doação.

Essa alternativa, de reter o lixo orgânico nas residências e estabelecimentos comerciais, e apenas transportar o resíduo seco para reciclagem, foi adotada originalmente por um dos hotéis mais tradicionais de Visconde de Mauá (Hotel Buhler), que, conforme Costa (2004), pratica a técnica dos **três Rs**²² para todo o resíduo sólido do Hotel. Como resultado, desde 2001 nenhum resíduo sólido do Hotel é entregue aos caminhões de lixo da prefeitura. Esse pioneirismo dos Buhlers vem sendo copiado²³ por outros hotéis e residências particulares da região, com sucesso. Entretanto, para que todos passem a adotar essa prática saudável, será necessário um trabalho intenso de educação ambiental, incluindo a utilização de funcionários encarregados de visitar as casas e estabelecimentos comerciais, de modo a ensinar técnicas de compostagem. Alternativamente à compostagem doméstica, tem sido discutida a possibilidade de se criar um centro de compostagem público, que se prestaria a receber o lixo orgânico daqueles que não dispusessem de condições para fazê-lo em sua própria casa. Esse centro poderia gerar adubo orgânico para agricultores locais, incentivando a economia rural.

²¹ O Programa Lixo Mínimo, lançado localmente com sucesso pelo Hotel Buhler e seguido por vários hoteleiros e moradores, tem sido divulgado através do livro ‘Lixo Mínimo – uma proposta ecológica para hotelaria’ de autoria de Silva de Souza Costa (2004).

²² reduzir, reutilizar e reciclar

²³ Processo de mimetismo institucional típico de arranjos produtivos

Em função desse diagnóstico, o Conselho Gestor apresentou um projeto ao INEA em 2008, denominado Programa de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos para a região de Visconde de Mauá, que visava à decompostagem do lixo orgânico em casa e à coleta seletiva solidária a ser realizada em conjunto e de forma articulada pelas três prefeituras, com recursos do FECAM. O Projeto ficou aguardando recursos e não foi levado adiante. De outro lado, a prefeitura de Itatiaia, sensível aos apelos do Conselho Gestor, introduziu exigência de instalação de decomposteiros domésticos no Plano Diretor Municipal (PDM) de Itatiaia, revisto em 2007. Infelizmente, a falta de fiscalização pela Prefeitura (*enforcement*), com relação às exigências do PDM, e a falta de uma política educativa (*self-enforcement* - conforme previa o projeto não aprovado pelo FECAM) contribuiu para a falta de implementação dessa lei.

Por outro lado, ao menos a destinação de lixo foi estruturada de forma cooperativa entre os três municípios, que, junto a outros dois - Quatis e Porto Real, sul-fluminenses – firmaram, em julho de 2008, com apoio do Conselho Gestor de Visconde de Mauá, um Consórcio Público Intermunicipal, para destinação de resíduos sólidos, em um aterro localizado em Resende.

O Programa de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos na região de Visconde de Mauá de 2008 não foi apoiado pelo FECAM, mas, a partir de 2010, induzida pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Prefeitura de Resende estruturou um sistema de coleta seletiva que foi implantada após trabalho de educação ambiental (distribuição de cartilha). A coleta é feita por um caminhão (diferenciado do tradicionalmente utilizado para coleta de lixo) que passa em dia de semana, também diferenciado. A Prefeitura de Resende se propõe a fazer a coleta também nas vilas de Maringá e Maromba (Município de Itatiaia), assim como na área de Bocaina de Minas, e já está em entendimentos com as administrações municipais desses dois municípios, para iniciar a coleta.

Faltaria o trabalho de educação ambiental, a ser realizado pelas prefeituras com apoio das ONGs locais, para que o lixo orgânico deixe de ser transportado por mais de 40 km, passando a ser ‘digerido’ nas residências, produzindo adubo orgânico, conforme preconizava o projeto original.

2.4 - Poluição atmosférica e sonora, com aumento desordenado de tráfego de veículos e falta de espaço urbano para estacionamento.

Os problemas do trânsito de veículos e do correspondente espaço para estacionamento estão no centro dos debates atuais dentro da comunidade, bem como entre esta e as autoridades municipais e estaduais. Os engarrafamentos se repetem nos finais de semana, devido ao excesso de carros propiciado pelo fluxo de turistas e veranistas, desde antes mesmo da completa pavimentação da estrada de acesso²⁴. Suas possíveis soluções passam pela necessidade de ações conjuntas e cooperação entre as três prefeituras e os dois estados, com foco em transporte coletivo adaptado às condições locais.

Comentários Finais

Neste anexo tivemos a preocupação de apresentar os impactos gerados pela implantação de um modelo de desenvolvimento com base no turismo. O que verificamos em Visconde de Mauá é que a cultura foi em parte alterada, passando da pecuária onde as exigências educacionais exigidas para seu desenvolvimento diferem das premissas necessárias a implantação de um indústria de turismo. Além do aspecto cultural verificamos que os impactos ambientais forma grandes na medida que se intensificou o uso do solo que com isso outros fatores como geração de resíduos líquidos e sólidos passou a demandar mais do poder público. Em resumo a microbacia se urbanizou e passou a exigir maior ordenamento, controle institucional e fiscalização por parte do poder municipal.

²⁴ Pavimentação da estrada RJ 163, que liga Penedo a Visconde de Mauá, e da RJ 151, que liga a Vila de Mauá a Maromba. A primeira foi entregue em outubro de 2011 e parte da segunda ainda não foi iniciada.