

A criação de duas Unidades de Conservação em Angra dos Reis em 2017 e 2018

José Renato Sant'Anna Porto (IEAR/UFF)

O GEBIG é um grupo de pesquisa e extensão, sediado no Instituto de Educação de Angra dos Reis (IEAR/UFF), e tem como proposta ser um canal de diálogo entre a universidade e a sociedade, proporcionando um espaço para debate e reflexão crítica sobre temas e questões de relevância para o território da Baía da Ilha Grande. Nessa linha de ação, o intuito é produzir conhecimento compartilhado e de caráter crítico, intensificando a relação da universidade com contexto social e político em que está inserida.

Tendo essa abordagem como referência, foi organizada no dia 15 de junho de 2018 uma primeira experiência de diálogo, com o objetivo principal de debater junto ao público presente a criação de duas Unidades de Conservação (UC) por parte do poder público municipal de Angra dos Reis: o Parque Natural Municipal da Mata Atlântica, criado pelo Decreto 10.760 de 26 de dezembro de 2017 e a Área de Proteção Paisagística das Localidades Sapinhatus 1, 2 e 3, Camorim Pequeno, Camorim e Ponta da Cidade, criada pelo Decreto 10.776 de 09 de Janeiro de 2018.

Estiveram presentes na roda de conversa representantes de movimentos populares e do campo socioambiental, contribuindo para a leitura coletiva desses novos instrumentos de política ambiental para a conservação da natureza, os quais, como veremos, tem ligação intrínseca com outros temas e projetos de gestão do território. Dessa forma, este texto consiste em um registro preliminar que sistematiza os principais pontos debatidos

durante a atividade, os quais são aqui problematizados com vistas a trazer à tona elementos que contribuam para o entendimento coletivo com relação à implementação dessas Unidades de Conservação.

Cabe destacar aqui, de antemão, que representantes dos movimentos sociais já se mobilizaram para questionar juridicamente a criação destas duas Unidades de Conservação, junto ao Ministério Público. O argumento legal em que se apoiam para o questionamento aponta a ausência da realização de audiência pública e da elaboração de estudos técnicos pertinentes, condições estabelecidas pela Lei do SNUC e que devem preceder à criação das Unidades de Conservação, em particular daquelas classificadas como áreas de proteção integral, como é o caso do Parque Municipal.

Dessa forma, para além de endossar a argumentação legal acima citada, esse texto tem também como proposta estabelecer um diálogo com o poder público municipal, em particular com a Secretaria Executiva de Meio Ambiente, responsável pela condução burocrática e institucional dos projetos em questão. Há uma necessidade premente de qualificar a forma como as políticas públicas ambientais vêm sendo conduzidas por parte do governo municipal. Não existem processos de construção coletiva que envolvam a sociedade civil, tanto na elaboração conceitual que orienta a criação de políticas públicas, quanto do ponto de vista da condução compartilhada e dialogada das etapas de implementação, o que pode ser observado não só no caso da criação dessas Unidades de Conservação, mas também na maneira errática e metodologicamente frágil como vem sendo realizadas as atividades relacionadas à revisão do Plano Diretor. Os tópicos a seguir tem, portanto, a intenção de problematizar questões e lançar luz para um conjunto de problemas que estão direta ou indiretamente relacionados à criação dessas UCs.

SOBRE O PARQUE NATURAL MUNICIPAL DA MATA ATLÂNTICA

Articulação e integração de temas na gestão do território

O decreto que cria o Parque Municipal, em sua justificativa, articula três elementos principais: (i) a regulação e controle da expansão de moradias e da ocupação do solo em áreas de risco geológico ou geotécnico, (ii) a conservação da Mata Atlântica e (iii) a organização de novos atrativos turísticos, em particular, de turismo ecológico. Os três elementos elencados no discurso em questão são pautas legítimas e de grande importância

para Angra dos Reis. É, portanto, salutar que o poder público municipal articule iniciativas para interagir com esses “problemas públicos” de forma articulada e integrada.

De todo modo, são problemas complexos e que requerem atenção a essa complexidade no processo de implementação de projetos e de políticas públicas, uma vez que implicam em efeitos diversificados sobre o território e a população. É importante pensar nos “efeitos” das políticas públicas, pensar no que elas podem gerar no médio e longo prazo e que, por vezes, escape das respostas mais simples e apressadas. Assim, pensar a gestão pública a partir desse tipo de articulação intersetorial, ao mesmo tempo que se faz como um desafio necessário, requer também a dedicação na organização de instrumentos de planejamento muito bem pensados.

A história recente nos mostra que as melhores respostas aparecem quando o Estado se abre para o diálogo, o que se dá inclusive do ponto de vista da implementação dos programas. **O engajamento da sociedade civil, desde uma concepção que permita a criatividade e a autonomia aos atores sociais, deve ser ponto de partida para o planejamento e execução de políticas públicas.** É, sobretudo, uma forma de exercício democrático, que aproxima a sociedade e a faz direcionar as políticas públicas em um grau de precisão mais apurado e condizente com a realidade na qual se procura intervir.

A exclusão das praias na área do Parque

O Artigo 1º sinaliza, logo de partida, que a delimitação do Parque Municipal está circunscrita às áreas de morro, ficando de fora as áreas costeiras. Cabe aqui destacar que a demanda pela criação de uma Unidade de Conservação na área em questão tem origem nas articulações do movimento socioambiental angrense, preocupado com o crescimento urbano desordenado e com a privatização das praias. Nesse sentido, na proposta original, o Parque abrangia as áreas costeiras, como, por exemplo, as praias da Bica, da Gruta, do Tanguá, do Tanguazinho e da Ribeira.

A proposta apresentada pelo Decreto aqui analisado não inclui nenhuma dessas praias. Do ponto de vista do turismo, seria fundamental incluir essas localidades no âmbito do Parque, uma vez que são hoje importantes atrativos da cidade, com grande procura pelos turistas e também por moradores para atividades de lazer. Cabe salientar que essas praias carecem ainda de sinalização turística e de outros instrumentos para qualificar e

controlar o uso e a visitação, algo que poderia ser sanado uma vez inseridas no escopo do Parque criado. Tendo em vista a realidade atual das áreas costeiras do município de Angra dos Reis, as quais encontram-se amplamente privatizadas e onde o acesso à praia já é uma questão que vem sendo debatida¹, excluí-las da delimitação do Parque Natural Municipal da Mata Atlântica significa colocar ainda mais em risco o uso e o direito às praias.

Do ponto de vista da conservação da natureza, é também de extrema importância a inclusão dessas áreas costeiras na área delimitada pelo Parque. Apesar de termos mais de uma dezena de Unidades de Conservação no território da Baía da Ilha Grande, ainda há poucos esforços de planejamento nos órgãos ambientais que garantam o uso comum e compartilhado das praias. Promover a conservação dos ambientes costeiros, preservando fauna, flora e o conjunto da biodiversidade desses ambientes altamente sensíveis, é um desafio importante a ser enfrentado pelas políticas de conservação da natureza. Mais que isso, associar conservação com uso sustentável, como, por exemplo, com o turismo ecológico e de base comunitária, consiste em uma estratégia potente, capaz de incluir a sociedade no cotidiano das culturas tradicionais e da proteção à natureza. Cabe aqui citar como exemplo, a Praia da Fazenda, localizada dentro dos limites do Parque Estadual da Serra do Mar, em Ubatuba (SP), onde convivem hoje de maneira organizada o turismo de baixo impacto, as comunidades tradicionais e a política ambiental de conservação da natureza.

Nesse sentido, tanto para a pesquisa e para a preservação da natureza, quanto do ponto de vista da qualificação da atividade turística, **é imprescindível que a delimitação do Parque Natural Municipal da Mata Atlântica inclua as áreas costeiras e as praias supracitadas**. Destacamos ainda que, como está previsto no parágrafo 2º do Artigo 1º, há a possibilidade de revisão da delimitação ora proposta no âmbito do levantamento fundiário a ser realizado na elaboração do Plano de Manejo, o que, portanto, deve ser feito, seguindo atividades cuidadosamente dialogadas no processo de delimitação fundiária.

¹ Aqui cabe destacar a Campanha “Praia Livres, Mentas Abertas”, organizada pela Sociedade Angrense de Proteção Ecológica (SAPE) e por outras organizações ambientais e do ramo do turismo ecológico. Cabe ressaltar também a atuação do Fórum Contra a Privatização da Baía da Ilha Grande (FCPBIG), no que diz respeito ao monitoramento e resistência de projetos (públicos e privados, ou público-privados) que ameacem o uso público (e comum) do território. Para mais detalhes, ver a dissertação “Contradições entre o público, o privado e comum. Lutas pelo direito à praia contra processos de privatização em Angra dos Reis, RJ.”, de Irene Chada Ribeiro (2017).

O Plano de Manejo

O Artigo 5º do Decreto salienta que a Secretaria Executiva de Meio Ambiente tem um prazo de 36 meses para a publicação do Plano de Manejo do Parque Natural Municipal da Mata Atlântica. O Plano de Manejo consiste no principal instrumento de planejamento e gestão de uma Unidade de Conservação e deve ser elaborado de modo a dar conta da complexidade de questões que permeiam o processo de demarcação de um território protegido.

No caso em questão, como vimos acima, o Parque Municipal prevê a articulação de três grandes temáticas, a saber, a contenção da expansão urbana em áreas de risco, a conservação da natureza e a atividade turística. Nesse sentido, a elaboração do referido Plano de Manejo deve ser realizado de maneira cuidadosa, dialogando com os segmentos da sociedade que estão implicados em cada uma dessas áreas temáticas, incluindo também a Universidade, que vem produzindo conhecimento a esse respeito no município de Angra dos Reis².

Uma rápida observação da experiência de implantação de UCs no território da Baía da Ilha Grande (e no Brasil, como um todo) mostra que um Plano de Manejo elaborado entre quatro paredes, seja pelo gabinete das secretarias de meio ambiente, seja pelas consultorias ambientais por essas contratadas, não geram resultados satisfatórios. A prática política vigente se vale de interações restritas e minimalistas com a população diretamente afetada pela implementação de Unidades de Conservação, restringindo o diálogo a instrumentos de pesquisas avulsas ou às audiências públicas que são realizadas após a produção dos Planos de Manejo. Ou seja, não há um envolvimento efetivamente participativo no processo de concepção e elaboração dos planos.

Dado o contexto de origem e a motivação inicial para a implementação deste Parque Natural Municipal da Mata Atlântica, que, como vimos, está relacionada com uma demanda do movimento socioambiental angrense, **é de extrema importância que a Secretaria Executiva de Meio Ambiente construa os processos políticos em diálogo real com a sociedade civil, com a Universidade e com os demais atores interessados para estabelecer a metodologia de construção do Plano de Manejo**, rompendo com a lógica de consulta instrumental e instaurando um ambiente de empoderamento e construção participativa que seja, de fato, efetivo.

² Por exemplo, o Instituto de Educação de Angra dos Reis, da Universidade Federal Fluminense (IEAR/UFF) possui professores doutores com investimento de pesquisa nas três grandes áreas que aparecem como elementos norteadores para a criação do Parque. Outras instituições públicas de ensino também atuam em Angra dos Reis e poderiam contribuir no processo de construção do Plano

Cabe destacar aqui a experiência recente de construção do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Cairuçu (APA Cairuçu), uma Unidade de Conservação de jurisdição federal, localizada em Paraty (RJ) e que é gerida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). A revisão do Plano de Manejo da APA Cairuçu foi conduzida por um processo amplamente participativo, que reuniu os vários atores interessados durante oficinas de discussão e construção coletiva, com destaque para a participação das comunidades tradicionais caiçaras que tem os seus territórios inseridos no contexto da APA. O resultado desse empenho institucional foi a elaboração de um Plano de Manejo que abarca as diferentes dimensões existentes no território, oferecendo um instrumento de planejamento condizente com a realidade. É, portanto, nesse tipo de experiência que a Secretaria Executiva de Meio Ambiente deve se espelhar, recusando o procedimento burocrático e inefetivo de contratação de consultoria ambiental alheia ao território e sem relação com as organizações da sociedade civil.

O incentivo à criação de RPPNs

No Artigo 7º, o Decreto estabelece que o poder público municipal promoverá incentivos à criação de Reservas Privadas do Patrimônio Natural (RPPN) nas áreas de influência, no entorno da área delimitada pelo Parque. O argumento sinalizado é de que as RPPNs possibilitam uma maior proteção ao Parque, restringindo o avanço de atividades que produzam desmatamento e/ou outras ações prejudiciais à conservação da natureza nos arredores da Unidade de Conservação de proteção integral. Porém, a criação de reservas privadas suscita outras questões que não estão explícitas no texto do decreto.

O incentivo público para o estabelecimento de RPPNs pode figurar como um dispositivo que facilita a regularização de áreas irregularmente ocupadas. Se levarmos em conta que as áreas costeiras, em particular as praias, são território de gestão da União, sob a tutela da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), e que, como vimos acima, as praias da Bica, da Gruta, do Tanguá, do Tanguazinho e da Ribeira ficaram, a princípio, de fora da delimitação do Parque Municipal, há uma tendência de que essas áreas venham a ser regularizadas como Reservas Privadas do Patrimônio Natural.

Esse tipo de artifício jurídico vem sendo aplicado em vários contextos pelo Brasil como estratégia política para “esquentar” terras públicas para entes privados, em particular nos arredores de Unidades de Conservação de

proteção integral. É também importante salientar que vários instrumentos de política ambiental vem sendo apropriados e ressignificados para fins de regulação fundiária, sem que seja essa a finalidade explícita, como é o caso, por exemplo, do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Isso implica em um mascaramento de ações de ordenamento territorial e fundiário sob o pretexto de se estar promovendo políticas de conservação da natureza. Dessa maneira, **é importante que a Secretaria Executiva de Meio Ambiente não generalize a criação de RPPNs de modo indiscriminado, que proíba a criação das mesmas em áreas costeiras de domínio da União e que conceda total transparência, nos casos em que a criação dessas reservas particulares se fizerem pertinentes e necessárias.** Caso contrário, teremos o agravamento do já dramático cenário de privatização das praias e das áreas costeiras no município de Angra dos Reis.

Salientamos ainda que, em territórios de grande apelo de turismo ecológico onde o modelo das RPPNs foi adotado como estratégia principal para a conservação da natureza, o resultado imediato foi a privatização e a precificação da interação e do usufruto dos atrativos naturais. Nesses cenários, as RPPNs geraram um processo de elitização do turismo, algo que já é possível observar Angra dos Reis e que pode ser intensificado caso essas reservas privadas sejam efetivadas

SOBRE A ÁREA DE PROTEÇÃO PAISAGÍSTICA

Se a pauta do Parque era originalmente uma pauta do movimento socioambiental de Angra, a novidade da Área de Proteção Paisagística, por sua vez, não se sabe muito de onde vem. Por essa razão, optamos aqui por apresentar uma análise preliminar e indicar alguns pontos que, no nosso entendimento, merecem ser melhor debatidos, o que será feito em um próximo texto a ser lançado, em breve, no espaço de diálogo proposto pelo GEBIG.

Da mesma forma que o discurso que fundamenta o Parque, a narrativa que justifica a criação da Área de Proteção Paisagística articula os temas do risco geológico e geotécnico, do turismo e da conservação da natureza. Mas, indo além, enseja ainda relações com outras duas questões. Nos referimos aqui (i) a uma forma de gestão da segurança pública que (ii) se vale de um tipo de política social empresarial. Como dito, trataremos desses dois temas com o devido detalhamento e atenção no próximo texto de Diálogos do GEBIG.

Focando atenção aqui na dimensão da política ambiental, cabe destacar que o tipo de Unidade de Conservação, intitulado como Área de Proteção Paisagística, não está previsto na lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Embora, como o decreto enfatiza, esteja estabelecido no Código Ambiental do Município de Angra dos Reis, não há nenhuma informação sobre o que seria esse tipo de UCs. Isso, obviamente, nos provoca reflexões diversificadas, em particular sobre o significado da ideia de “paisagem” que é mobilizado de maneira central na proposta.

Ao ler os “considerandos” que justificam a criação da UC, transparece uma perspectiva estética, que enquadra o “visual” do território dos morros da cidade em tom pejorativo, como algo a ser melhorado. O discurso faz lembrar as ideias higienistas e racistas que sustentavam as políticas urbanas do início do século XX, que justificavam a remoção de população pobre das áreas centrais de grandes cidades, como foi o caso do Rio de Janeiro. O recurso a essas ideias e referenciais retrógrados não é uma peculiaridade de Angra dos Reis. No início do ano, o atual prefeito do Rio de Janeiro, Marcelo Crivela, deu uma declaração pública que dizia que o governo municipal se empenharia para melhorar o visual da favela da Rocinha, que, segundo ele, estaria “meio feinho” para quem observa a partir da avenida Lagoa-Barra.

Nos dois casos, trata-se de um discurso forjado a partir de ideias genéricas, como, por exemplo, a ideia de “modernização das áreas urbanas”, que encobrem um conjunto de práticas excludentes e que desconsideram a realidade das pessoas que habitam as áreas em que se procura intervir. Indo além, em vários artigos do Decreto aparece a prerrogativa da remoção, que, associada a essa narrativa da “estética” da paisagem e da modernização, nos leva a identificar uma perspectiva excludente no discurso subjacente à proposta da criação desta Área de Proteção Paisagística.

É, portanto, de extrema importância que o governo municipal venha a público esclarecer os significados das ideias e dos referenciais nos quais se baseou para lançar um projeto com essa conotação. Aqui salientamos novamente que, por detrás de uma ação pública que se divulga como um projeto de conservação da natureza, de controle de expansão urbana, etc., há um conjunto de outras questões que estão implicadas no contexto e que devem ser debatidas a contento.

Por fim, cabe ainda pontuar que os dois decretos acima observados foram lançados no final de Dezembro de 2017 e no início de Janeiro de 2018, em um contexto adverso para a participação da sociedade civil local, que,

em sua grande maioria, está comprometida com o turismo neste período de alta temporada. Cabe destacar também que as duas UCs foram lançadas no mesmo momento em que a prefeitura convocava a sociedade civil para debater a revisão do Plano Diretor. Como já foi acima mencionado, para além de toda fragilidade metodológica que vem marcando o processo de revisão do Plano Diretor, é grave o fato de que essas UCs sejam criadas sem que ao menos isso tenha sido informado e discutido no âmbito das atividades que o governo municipal estava conduzindo para revisão do seu principal instrumento de planejamento e de gestão territorial.

Acompanhe as ações do GEBIG através do site

gebig.org