

SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS INTEGRADAS DA UNAERP CAMPUS GUARUJÁ

A criação da Área de Preservação Ambiental - APA da Serra do Guararu, Guarujá, SP

João Leonardo Mele

**Mestre em Direito Ambiental, Docente da UNAERP, Perito Judicial Ambiental e Diretor
Presidente do Instituto de Segurança Socioambiental-ISSA**
mele@mele.com.br

Paula Fernanda Alves Leonelli

**Tecnóloga em Gestão Ambiental
Instituto de Segurança Socioambiental-ISSA**
paulaleonelli@gmail.com

Este simpósio tem o apoio da Fundação Fernando Eduardo Lee

Resumo

A criação de uma Área de Proteção Ambiental - APA envolve metodologias próprias e a observação de preceitos legais para sua efetivação. O presente trabalho aborda a criação deste espaço territorial protegido e o que se pretende, no que tange o ordenamento territorial e à defesa socioambiental da Serra do Guararu, a qual está situada na região leste do município de Guarujá e possui relevantes remanescentes de Mata Atlântica, bem como monumentos históricos, estéticos e paisagísticos. O trabalho descreve como se processou, técnica e legalmente, a criação da APA.

Palavras-chave: Ordenamento Territorial, Área de Proteção Ambiental-APA e Meio Ambiente.

Apresentação: Banner.

1. Introdução

As políticas públicas voltadas à defesa social e ambiental sempre procuraram mecanismos legais para efetivar estas ações. No Brasil, foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, prevendo alguns instrumentos de proteção integral aos remanescentes florestais e outros de uso sustentável, especialmente quando a ocupação humana já se instalou e não pode mais ser remanejada para outras áreas.

Essas normas preveem a forma como o território pode ser ocupado e que tipo de gestão pode levar a ganhos na proteção de fauna, flora e das comunidades locais.

O presente trabalho tem como mote a experiência da criação da APA da Serra do Guararu e da Estrada Turística, que receberam estudos por vários anos, culminando com o Decreto Municipal nº 9.948, de 29 de junho de 2012, que estabelece os limites e a forma de como pode se efetuar a gestão dessa nova Unidade de Conservação – UC, de manejo sustentável.

Pretende-se descrever os passos que foram necessários para o estabelecimento deste diploma legal, com as fases do processo e os critérios técnicos, bem como, os mecanismos de participação social que foram efetuados.

O trabalho tem ainda como proposta, a possibilidade de servir de roteiro para outras Unidades de Conservação, tanto no município de Guarujá, quanto em outras Unidades da Federação.

2. Ações preliminares para criação da APA Serra do Guararu

2.1 Contextualização histórica regional

O município de Guarujá, de forte vocação turística, apresenta um histórico de muitas degradações ambientais pela ocupação de residências de segunda moradia, tendo em vista que possui um turismo balneário muito expressivo, pelo conjunto de vinte e sete praias que envolvem o território local.

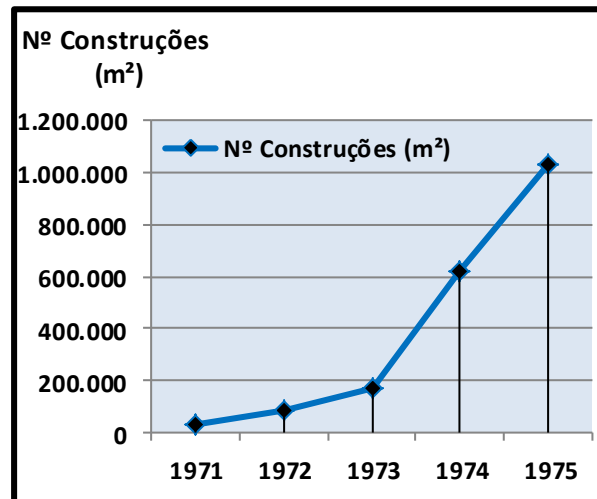
O fato de o município estar totalmente inserido na ilha de Santo Amaro impediu que até a década de 1970 houvesse uma ocupação maciça, pois a chegada de pessoas e materiais só se efetivava por via marítima, com embarcações de passageiros e balsas para veículos, que criavam uma forte restrição para a ocupação espacial.

Os espaços até então ocupados o eram tradicionalmente por pessoas com poder aquisitivo alto e que davam à cidade os contornos de ordenamento requintado, que atribuíram ao Guarujá o título “Pérola do Atlântico”.

Com o advento da ligação por terra, decorrente da construção da Rodovia Piaçaguera-Guarujá, este quadro mudou de forma rápida e brutal, fazendo com que a cidade em poucos anos apresentasse um crescimento populacional desordenado, penalizando o meio ambiente natural e a ordem do território de forma significativa, o que trouxe, para os nossos dias, um volume de problemas socioambientais de complexa e difícil administração.

Os números são muito claros em demonstrar esse fenômeno, pois em 1971, a Prefeitura Municipal aprovou 30.000 m² de novas construções; em 1972, 81.000m²; em 1973, 174.000 m²; em 1974, 618.000 m²; e, em 1975, 1.031.690 m² (VAZ, 2003).

Gráfico 01. Construções no município de Guarujá – década de 1970



Fonte: Paula Leonelli, com as informações de VAZ (2003), acima referenciadas.

A parte mais distante para acesso foi a região leste, onde se encontra o maciço florestal denominado Serra do Guararu.

A Serra do Guararu está situada entre o Oceano Atlântico e o Canal de Bertioiga, no extremo leste da Ilha de Santo Amaro, às margens da Rodovia Ariovaldo de Almeida Viana - SP-061, também conhecida como Estrada Guarujá-Bertioiga.

Trata-se de região com relevo montanhoso e, tendo em vista que o formato da Ilha de Santo Amaro faz lembrar a figura de um dragão e em seu “rabo” se localiza a Serra do Guararu, o local ficou popularmente conhecido como “Rabo do Dragão”.

Figura 01: Localização da Serra do Guararu, popularmente conhecida como “Rabo do Dragão”, na Ilha de Santo Amaro, município de Guarujá, entre o Canal da Bertioiga e o Oceano Atlântico.



Fonte: <<http://www.novomilenio.inf.br/guaruja/gh018.htm>>

A Serra do Guararu é formada por áreas privadas dos loteamentos particulares ali legalmente implantados, áreas de proteção ambiental desses loteamentos, áreas comunitárias e áreas públicas.

Esse maciço também passou a ser ocupado, porém, de uma forma menos agressiva que outros locais da cidade. A menor contundência de ocupação se deu em função das dificuldades do acesso e porque na região os empreendimentos imobiliários que se implantaram tiveram um padrão diferenciado e se pode estabelecer uma ocupação de baixa densidade.

Ainda, um fator importante para frear a expansão imobiliária é que a Serra do Guararu foi tombada pelo CONDEPHAAT, através da Resolução SC-48/92, mantendo, entretanto, os loteamentos já implantados, mas restringindo novas ocupações.

O maciço da Serra do Guararu acompanha os contornos do canal de Bertiooga e a estrada de acesso foi, durante muitos anos, a única ligação para se chegar ao atual município de Bertiooga.

Com essa conformidade geográfica, se estabeleceram, ao longo do maciço Guararu e na parte fronteira ao canal, indústrias de beneficiamento de pescado, que, após a ligação seca do Guarujá com o continente, foram cedendo espaços para estabelecimentos náuticos, com saída para o mar.

Essa região passou, então, a se caracterizar como uma daquelas de importância imobiliária, de turismo náutico, histórico e arqueológico e, também, de acomodação de comunidades tradicionais, juntamente com outras, que se estabeleceram neste território ao longo dos anos.

Por todos estes valores, no início da década de 2000, foram desenvolvidas algumas atividades, com o apoio da Fundação SOS Mata Atlântica, tendo por objetivo a aplicação de mecanismos de conservação daquele território.

Essas ações apresentaram alguns efeitos, porém, em 2005, foram encerradas sem o resultado que talvez se esperasse no início dos trabalhos.

Em 2008, se buscou retomar ações de conservação para a Serra do Guararu, sendo levado a efeito um projeto que recebeu o nome de Projeto de Conservação e Segurança da Serra do Guararu (MELE, 2009).

Referido projeto produziu um minucioso diagnóstico, no qual ficou amplamente demonstrado que se a região da Serra do Guararu não recebesse um tratamento diferenciado para a proteção ambiental e social, correria o risco de ver os seus espaços invadidos, como já havia acontecido em outras áreas. Essa invasão poderia ser acelerada pela projeção da implantação de atividades de exploração do pré-sal na Baixada Santista e a implantação de uma via que facilita o acesso da parte central da cidade para a região leste onde se localiza a Serra do Guararu.

2.2 Resultado dos estudos e propostas para a Serra do Guararu

Os estudos indicaram que se algumas providências estratégicas não fossem adotadas, poder-se-ia dar início a um processo de difícil reversão.

Constaram deste diagnóstico as seguintes sugestões:

- 1) Criação de um Programa para estabelecer a conservação da Serra do Guararu, adequando-o a um processo perene de implantação;

- 2) Criação de uma entidade com personalidade jurídica, para administrar e operacionalizar as atividades de conservação e segurança ambiental da Serra do Guararu;
- 3) Criação de uma estrutura, com adequado espaço físico, para que a entidade a ser criada pudesse desenvolver os projetos de conservação e segurança;
- 4) Dar continuidade à implantação de mecanismos de uso racional à estrada, que recebeu, preliminarmente, a designação de Estrada Parque, cujos objetivos eram de conservação do entorno da mesma e racionalização do uso, para efeitos turísticos;
- 5) Foi apresentada a proposta de parceria com a UNAERP, tendo em vista que as atividades acadêmicas e científicas poderiam se desenvolver na região em questão, utilizando alunos e professores dos diferentes cursos, objetivando o desenvolvimento de atividades de campo, com resultado de interesse para aquela região e o município como um todo;
- 6) Parceria com órgão da União uma vez que a região é abrangida por áreas de marinha, além de receber a proteção de entidades históricas federais, fazendo com que os órgãos envolvidos tenham a possibilidade de desenvolver ações de proteção aos patrimônios de interesse federal;
- 7) Parceria de policiamento militar ostensivo, decorrente das questões de segurança pública que alcançam aquela região e que decorrem medidas específicas para o combate de crimes peculiares do território;
- 8) Parceria de policiamento ambiental, pois se tratando de uma região com importantes remanescentes de flora e fauna, há necessidade de constante intervenção preventiva e repressiva para o combate às atividades potencial ou efetivamente degradadoras;
- 9) Parceria com a Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais da Secretaria do Estado de Meio Ambiente, em função deste órgão ser o responsável pela emissão de licenças ambientais, bem como, o processamento das infrações administrativas decorrentes de ações ilegais ou indevidas de corte de vegetação natural em Mata Atlântica;
- 10) Parceria com o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico - CONDEPHAAT, da Secretaria de Estado da Cultura, tendo em vista que na região encontram-se monumentos históricos do século XVI, instalados após o descobrimento do Brasil;
- 11) Parceria com a Prefeitura Municipal de Guarujá, pois o território em questão está inserido na área urbana, tendo, portanto, o poder público local gestão direta no parcelamento do solo e demais regramentos de ocupação;
- 12) Parcerias com outras instituições, pois nessa região se verificam atividades sociais, ambientais e outras, em projetos que envolvem a comunidade e o território da Serra do Guararu;
- 13) Propostas para a Prainha Branca, no sentido de adequar a ocupação do solo e as intervenções da comunidade local, pois essas ações apresentam conflitos, alguns deles acompanhados pelo Ministério Público Estadual;
- 14) Proposta de ações junto à Praia do Perequê, decorrentes de que a ocupação daquela região, contígua a Serra do Guararu, é a que apresenta maiores vetores de degradação ambiental, tais como, ocupação irregular de solo, poluição por resíduos sólidos, poluição de efluentes e poluição visual

ao longo da estrada que a margeia;

15) Propostas para que os empreendimentos imobiliários já consolidados façam as adequadas adaptações, para que as intervenções no Guararu sejam de baixo impacto, observando a legislação de proteção ambiental e que as atividades somente se efetivem mediante a competente licença do Poder Público;

16) Propostas para que as demais formas de ocupação, como empreendimentos náuticos e avanço de ocupação humana, respeite os regramentos específicos e que qualquer atividade clandestina seja reprimida de imediato;

17) Propostas para que naquela região sejam desenvolvidas boas práticas de conservação, através de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo – MDL;

18) Proposta do estabelecimento de um programa de educação ambiental, alcançando pessoas e empreendimentos da Serra do Guararu, como forma de mudar os comportamentos e direcioná-los às ações conjuntas de conservação;

19) Proposta de estabelecer uma relação com a imprensa, pois através dela se possibilita a divulgação dos valores existentes na região e as melhores maneiras de se utilizar ou visitar a Serra do Guararu, sem criar ações que venham comprometer o patrimônio socioambiental;

20) A criação de um banco de dados com informações sobre a região, que possa ser compartilhado por entidades públicas e privadas, que, de alguma forma, tenham poder de polícia, ou de intervenção, e realizem atividades na região e seu entorno.

Como se pode verificar, além das propostas haveria a necessidade de criar uma instituição legalmente instrumentalizada para produzir os trabalhos que viessem orientar uma política pública de proteção socioambiental para aquela região.

3. A criação do ISSA e sua articulação para criar a APA e Estrada Turística da Serra do Guararu no Município de Guarujá

A proposta de se trabalhar a criação de um espaço territorial protegido compreende ações multidisciplinares e, portanto, uma estratégia própria para conduzir este processo.

Essa condução apresenta muitas dificuldades, se levada a efeito por uma pessoa física, pois, como os objetivos são amplos e envolvem o interesse público, alguns mecanismos apresentam maior dificuldade de implementação.

Decorrente desta condição, foi criado o Instituto de Segurança Socioambiental – ISSA, que, a princípio, conduz dois projetos de interesse socioambiental sendo um deles o Projeto de Conservação e Segurança da Serra do Guararu, e o outro, o Projeto de Revitalização Socioambiental da Enseada, ambos no município de Guarujá.

O Instituto possui, como meta principal, o desenvolvimento de atividades que possibilitem e viabilizem a tomada de decisão e a implantação de políticas públicas, voltadas à preservação da ordem pública e da ordem pública do meio ambiente, de acordo com o Artigo 4º, do Capítulo II, do Objeto Social, que dispõe: “Planejamento, coordenação e

execução de atividades que promovam a salvaguarda do estado de equilíbrio social e ambiental, objeto de Ordem Pública Ambiental”.

Com esse espectro e organização administrativa, se pode criar as estruturas que viabilizaram estudos técnicos, indicando o desenvolvimento de propostas dessas políticas públicas, na região da Serra do Guararu.

Uma delas foi a de propor a criação de uma Área de Proteção Ambiental, através de uma empresa especializada em levantamentos técnicos do meio físico e do ambiente social, com a demonstração de que valores ambientais, culturais, paisagísticos, estéticos e históricos teriam a necessidade de receber um tratamento diferenciado e, conseqüentemente, uma proteção legal.

A contratação da empresa Ambiental Consulting passou a fazer parte de um planejamento e de uma metodologia de trabalho, acompanhada pelo Fundo Nacional de Biodiversidade – FUNBIO. Em que pese esse projeto da criação da APA não ter recebido verbas específicas deste fundo, usou as metodologias por ele exigidas, que são de alta relevância, pelo grau de exigência, registros e publicidade das ações executadas.

Para que os referidos estudos ganhassem consistência, se buscou apresentar um trabalho do ISSA ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA, e colher o referendo do órgão, uma vez que possui ele não só o caráter consultivo, mas também deliberativo.

Desta forma, na data 10/10/2011, foram apresentados os trabalhos do ISSA para ambos os projetos e votado o referendo favorável a que os estudos se processassem na Serra do Guararu, a fim de criar a Unidade de Conservação de Uso Sustentável.

Os estudos foram realizados e envolveram a análise dos seguintes quesitos: meio físico, localização, clima, geologia, flora, fauna, hidrologia, potencial turístico e portuário, segurança pública, aspectos culturais e arqueológicos, fiscalização e limites da área tombada e seu entorno, ações civis públicas na região, histórico das comunidades locais, tipos de poluição no local e análise dos acervos fotográficos.

Em uma segunda etapa, e observados os ritos de criação da APA, os estudos foram novamente levados ao COMDEMA, em 02/04/2012, e, após amplo debate, aprovada a proposta de criação da área de Proteção Ambiental e da Estrada Turística da Serra do Guararu.

A primeira, com o objetivo de ordenamento e controle de todo o espaço territorial a ser protegido e a segunda, para o ordenamento e gestão da Estrada, que corta a região e que é um dos vetores da degradação ambiental, a qual se pretende reverter.

Passadas essas providências fundamentais, duas novas fases extremamente críticas deveriam ser vencidas, qual seja, a concordância do Poder Executivo Municipal em criar essa UC e a Consulta Pública das pessoas e entidades regionais sobre a pretensão de transformar a tutela jurídica sobre aquele território.

No que tange ao convencimento do Poder Executivo, mesmo antes da criação do ISSA, já vinha sendo feito este trabalho, quando foi editada a primeira versão do Projeto para esta região, em 2009. Após a criação do ISSA, essa ação foi fortalecida e o Poder Público aquiesceu com a proposta, ressaltando, apenas, que a mesma não gerasse ônus para o erário e

pudesse alcançar os objetivos sociais e ambientais, para aquela parcela do território municipal.

Com essa manifestação e aprovação do COMDEMA, para os estudos realizados, se partiu para uma das últimas fases deste processo, que foi a realização da Audiência Pública. Ela se efetivou na data de 12/05/2012, com dezenas de participantes daquela região e de fora dela. Conforme determina a legislação, foi devidamente registrada, para compor o processo formal de geração do Decreto Municipal.

O ISSA, depois da realização de todas as fases exigidas, juntamente com a Ambiental Consulting, contratada para realizar os serviços técnicos, elaborou a proposta de Decreto e, mediante ofício, encaminhou à prefeita municipal, Sra. Maria Antonieta de Brito, a minuta do Decreto, de todo este histórico processo, com centenas de páginas de estudos técnicos, mapas e outras informações, para subsidiar a decisão final do município.

O resultado foi a publicação no D.O. nº 29/06, do Decreto Municipal nº 9.948, de 29 de junho de 2012, com a criação da APA e da Estrada Turística, prevendo, entre outras ações, a gestão compartilhada, através de um Conselho Gestor de caráter consultivo e deliberativo, composto por dezesseis integrantes, sendo oito do Poder Público e oito da sociedade civil.

Todo esse projeto foi acompanhado pela Universidade de Ribeirão Preto – Campus Guarujá, tendo em vista que o mesmo está inserido em um Projeto de Segurança Socioambiental de Guarujá, que é certificado pelo CNPq, e onde os professores e alunos efetuam pesquisas específicas.

Atualmente, o ISSA disponibiliza todas essas informações técnicas em seu site www.issa.net.br, que pode ser consultado por todos aqueles que queiram conhecer a forma como foi criada a APA e como se desenvolvem outros projetos da entidade.

4. Conclusões Articuladas

1- A criação de uma Área de Proteção Ambiental – APA, é um instrumento de ordenamento territorial que pode assegurar a proteção de valores socioambientais das regiões que tenham um patrimônio a ser preservado.

2- O município de Guarujá apresenta, na Serra do Guararu, um importante remanescente ambiental de Mata Atlântica ainda em bom estado de preservação, associado a um patrimônio histórico e cultural a ser resguardado das degradações, em suas diferentes formas.

3- A proposta de se efetivar essa proteção foi conduzida pelo Instituto de Segurança Socioambiental - ISSA, tendo como objeto as normas que regulam a criação de uma UC de manejo sustentável, seguindo o seu estatuto, no sentido de contribuir para a implementação de políticas públicas de proteção ambiental e social.

4- A criação da APA na Serra do Guararu foi um caso de sucesso, pela forma como foi elaborada e pelo tempo como isso se realizou, bem abaixo da previsão e das análises iniciais.

5- Esse caso pode servir de modelo para a criação de outras Unidades de Conservação similares, no município de Guarujá, ou em outros municípios brasileiros, com especial atenção para o fato de que a lei

permite este tipo de criação pela administração local e, quando isso ocorre, a gestão é mais próxima e mais adequada, pela resposta que pode ser dada através do Poder Público, das entidades e das pessoas que tenham interesse ou interação na região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MELE, João Leonardo. *Projeto de Conservação e Segurança Ambiental - Serra do Guararu*. Guarujá: Edição Independente, 2009.

_____. *Projeto de Revitalização Socioambiental da Enseada*. Guarujá: Edição Independente, 2009.

VAZ, Angela Omati Aguiar. *Guarujá - Três momentos de uma mesma história*. Santos: Espaço do Autor, 2003.

Instituto de Segurança Socioambiental - ISSA. Estatuto Social, 2010.

Sítio consultado: <<http://www.novomilenio.inf.br/guaruja/gh018.htm>>.