



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS: IDENTIFICANDO A RELAÇÃO DOS AGENTES SOCIAIS ESTATAIS E NÃO ESTATAIS COM AS APAs PARA O CUMPRIMENTO DO SEU PAPEL COMO POLÍTICA PÚBLICA**

**Luiza Beatriz Bastos Siqueira e Silva**

2023

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Áreas de Proteção Ambiental no Município de Duque de Caxias:  
Identificando a relação dos agentes sociais estatais e não estatais com as  
APAs para o cumprimento do seu papel como política pública**

**LUIZA BEATRIZ BASTOS SIQUEIRA E SILVA**

*Sob a orientação da Professora*

**Maria Gracinda Carvalho Teixeira**

Monografia submetida como requisito  
parcial para obtenção do grau de **Bacharel  
em Administração Pública**, no Curso de  
Graduação em Administração Pública,  
Área de concentração em Políticas  
Públicas.

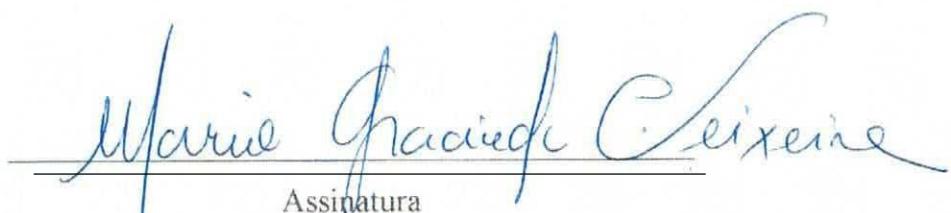
Seropédica, RJ

Julho de 2023

# LUIZA BEATRIZ BASTOS SIQUEIRA E SILVA

Monografia submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel, no Curso de Graduação em Administração Pública, na área de concentração em Políticas Públicas

**MONOGRAFIA APROVADA EM 25/07/2023**



Assinatura

**Profa. Dra. Maria Gracinda Carvalho Teixeira**

Orientadora - Presidente

Departamento de Administração Pública

UFRRJ

Documento assinado digitalmente

**gov.br**

HUDSON SANTOS DA SILVA

Data: 07/08/2023 21:15:34-0300

Verifique em <https://validar.it.gov.br>

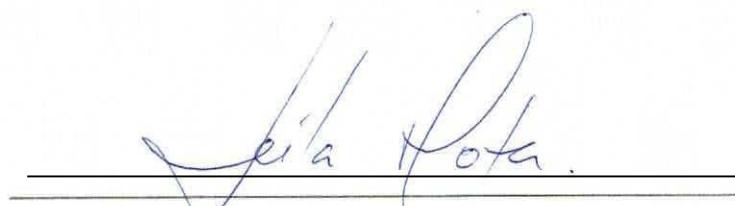
---

Assinatura

**Prof. Dr. Hudson Santos da Silva**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro

IFRJ



---

Assinatura

**Profa. MSc. Leila Madeira da Mota**

Centro de Educação Superior à Distância

CEDERJ/UFRRJ

## RESUMO

**SILVA, Luiza Beatriz B. S. A Área de Proteção Ambiental de São Bento no Município de Duque de Caxias: Identificando a dos Agentes Sociais Estatais e Não Estatais com as APAs para o Cumprimento do seu Papel como Política Pública.** 2023. 56 p. Monografia (Bacharelado em Administração Pública). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2023.

A discussão acerca das Áreas de Proteção Ambiental (APAs) do Município de Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, guiou a presente pesquisa, na qual buscou-se identificar a relação dos agentes sociais estatais e não estatais com as APAs presentes no município. Nesse sentido, pretendeu-se mapear as possibilidades e os possíveis entraves existentes para que as APAs cumpram o seu papel como políticas públicas, com base na experiência da APA de São Bento, pertencente ao referido município. As Áreas de Proteção Ambiental referem-se a uma categoria dentro das Unidades de Conservação de Uso Sustentável constituídas por terras públicas ou privadas, segundo Art. 15 §1º da Lei nº 9.985/2000. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa que conta com fontes bibliográficas e documentais complementadas por relatos de entrevistas com os sujeitos envolvidos na temática da pesquisa. Os resultados obtidos com a pesquisa apontam um cenário de incertezas sobre o futuro da APA no tocante ao seu papel, o que deverá ser definido pelas autoridades públicas responsáveis por essa política pública.

**Palavras-chave:** Área de Proteção Ambiental; Entraves socioambientais; Políticas Públicas.

## ABSTRACT

SILVA, Luiza Beatriz B. S. **The Environmental Protection Area of São Bento in The Municipality of Duque de Caxias: Identifying the State and Non-State Social Agents with the APAs for the Fulfillment of its Role as Public Policy.** 56 p. 2023. Monograph (Bachelor in Public Administration). Institute of Social Applied Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2023.

The discussion about the Environmental Protection Areas (APAs) of the Municipality of Duque de Caxias, in Rio de Janeiro, guided this research, in which we sought to identify the relationship of state and non-state social agents with the APAs present in the municipality. In this sense, it was intended to map the possibilities and possible obstacles for APAs to fulfill their role as public policies, based on the experience of the APA of São Bento, belonging to that municipality. The Environmental Protection Areas refer to a category within the Sustainable Use Conservation Units constituted by public or private lands, according to Art. 15 § 1 of Law No. 9.985/2000. This is a qualitative research that relies on bibliographic and documentary sources complemented by reports of interviews with the subjects involved in the research theme. The results obtained from the research point to a scenario of uncertainty about the future of the APA regarding its role, which should be defined by the public authorities responsible for this public policy.

**Keywords:** Environmental Protection Area; Socio-environmental Obstacles; Public policy.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Limites do Município de Duque de Caxias.....	23
Figura 2 - APA São Bento e os limites territoriais .....	24

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Cinco estágios do ciclo político e sua relação com a resolução aplicada de problemas .....	10
Quadro 2 - Categorias das Unidades de Conservação .....	14
Quadro 3 - Questões norteadoras da pesquisa/Roteiro de perguntas .....	21
Quadro 4 - Configuração dos Sujeitos de Pesquisa .....	25
Quadro 5 – Configuração Empírica das Questões Norteadoras .....	26

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- APA – Área De Proteção Ambiental
- CONAMA – Conselho Nacional Do Meio Ambiente
- IBAMA – Instituto Brasileiro Do Meio Ambiente E Dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMBio – Instituto Chico Mendes De Conservação Da Biodiversidade
- INEA – Instituto Estadual Do Ambiente Do Rio De Janeiro
- IPHAN – Instituto Do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
- IUCN – International Union For Conservation Of Nature
- MVSB – Museu Vivo Do São Bento
- NEPP – Núcleo De Estudos De Políticas Públicas
- ONG – Organização Não-Governamental
- ONU – Organização Das Nações Unidas
- PNMA – Política Nacional De Meio Ambiente
- Rebio – Reserva Biológica
- RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável
- Resex – Reserva Extrativista
- RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural
- RVS – Refúgio de Vida Silvestre
- SISNAMA - Sistema Nacional Do Meio Ambiente
- SMMA - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Proteção Animal
- SNUC – Sistema Nacional De Unidades De Conservação Da Natureza
- UC – Unidade De Conservação
- UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
1.1. Contextualização .....	1
1.2 Problema/Suposição de pesquisa .....	3
1.3 Objetivos.....	5
1.3.1 Objetivo geral.....	5
1.3.2 Objetivos específicos .....	5
1.4 Relevância da Pesquisa .....	5
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>8</b>
2.1 Políticas públicas e o meio ambiente: um breve panorama .....	8
2.2 A institucionalização das Unidades de Conservação no âmbito da política pública .....	11
2.3 O papel das Áreas de Proteção Ambiental e sua contribuição para sustentabilidade socioambiental do território .....	15
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>18</b>
3.1 Tipo de pesquisa .....	18
3.2 Coleta de dados.....	18
3.2.1 Pesquisa bibliográfica .....	18
3.2.2 Pesquisa documental.....	18
3.2.3 Entrevistas.....	19
3.3 Sujeitos da pesquisa.....	19
3.4 Questões norteadoras da pesquisa .....	20
<b>4 RESULTADOS E ANÁLISES DOS DADOS DA PESQUISA.....</b>	<b>21</b>
4.1 Breve histórico do Município de Duque de Caxias.....	22
4.2 Caracterização das Áreas de Proteção Ambiental municipais de Duque de Caxias .....	23
4.3 Análise de dados empíricos – Entrevistas.....	25
4.3.1 Elementos Norteadores/Questões Empíricas Emergentes .....	27
a) Área de Proteção Ambiental .....	27
b) Mapeando os Agentes Estatais e Não Estatais .....	28
c) Entraves Socioambientais.....	30
d) Ocupação e Uso do Território da APA d.1) Definição das atividades realizadas na APA .....	32
<b>4 CONCLUSÕES .....</b>	<b>36</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>38</b>
<b>APÊNDICE A – AUTORIZAÇÃO DO ENTREVISTADO PARA CONCEDER ENTREVISTA .....</b>	<b>41</b>
<b>APÊNDICE B - CONSENTIMENTO PÓS-INFORMAÇÃO DO ENTREVISTADO....</b>	<b>42</b>
<b>ANEXO I – DECRETO N°3020 de 1997 CRIAÇÃO DA APA SÃO BENTO .....</b>	<b>43</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1. Contextualização

O surgimento de Unidades de Conservação (UCs) acontece no cenário brasileiro a partir da década de 30 com a criação e delimitação do Parque Nacional de Itatiaia – RJ. Essa experiência brasileira entre outras iniciais, tiveram inspiração nas políticas de preservação da natureza que haviam se constituído nos Estados Unidos cerca de 60 anos antes, em 1872, norteadas pelo conceito de *wilderness* (vida natural/selvagem). Isso significava que a preservação de áreas "virgens", que não deveriam de forma alguma ser habitadas pelo homem, viriam a orientar a concepção do Parque Nacional de Yellowstone, o primeiro parque nacional criado a partir dessas ideias preservacionistas que estavam em plena ascensão desde o início do século XIX no país (DIEGUES, 1994). Nesse cenário, surge em 1890 também nos Estados Unidos, o Parque Nacional de Yosemite (FERREIRA, 2013). Essas ideias preservacionistas estudadas por Diegues (1994) e Ferreira (2013) podem ser explicadas através da visão de que essas áreas se baseavam no mito do "paraíso terrestre", por serem áreas sem interferência do homem.

Enquanto as ideias acerca do conceito de *wilderness* foram se difundindo, em contraponto, num outro extremo dessa corrente, as ciências sociais críticas começaram a defender que, ao se pensar um mundo material socializado, a sociedade e seu meio ambiente coexistem indissociáveis. Uma vez que os elementos que constituem o "ambiente" não são meramente matéria e energia, são também culturais e históricos (ACSELRAD, 2004).

Mantendo-se na linha de pensamento das ciências sociais crítica, estudos acadêmicos e cenários registradas por organizações humanitárias e ambientalistas vêm questionando essas abordagens colonialistas, que se baseiam em princípios preservacionistas de áreas naturais em detrimento das populações nativas que lá já estavam, especialmente pela exclusão do ser humano no processo de proteção (CABRAL, 2002). Esse tipo de questionamento, veio crescendo em vários países, com base nas experiências conflituosas provocadas desde as primeiras implantações de áreas protegidas no mundo, podendo citar o modelo de Yellowstone, sendo duramente criticadas pela forma como as populações tradicionais dessas áreas foram removidas de seus territórios ancestrais (DIEGUES, 1994).

Em 1968, foi fundado o Clube de Roma, uma instituição que reuniu grupos de pessoas de diferentes segmentos, sendo eles: cientistas, economistas, agentes políticos e sociais, que tinha como objetivo discutir questões de ordem política, econômica e social relacionadas ao

meio ambiente (THE CLUB OF ROME, 2023). Em 1972, o Clube de Roma abordou temas como: crescimento populacional e o esgotamento dos recursos naturais, na obra “O limite do crescimento”, mesmo ano em que foi realizada a 1<sup>a</sup> Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente.

Segundo a Organização das Nações Unidas — ONU — (2020), a sua 1<sup>a</sup> Conferência é considerada o ponto de partida para a discussão sobre o meio ambiente, apresentando outras abordagens ao viés preservacionista original. Tendo sido elaborado pela Assembleia Geral da ONU, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento publicou o Relatório “Nosso Futuro Comum”, conhecido também como Relatório Brundtland (ONU, 2000), apresentando o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Promovido pela *World Commission for Environment and Development*, o relatório criticava a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo então vigentes, entre outras questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e ambientais dos países. A partir desse documento, houve a reelaboração do conceito de desenvolvimento sustentável e, assim, incorporou-se uma nova dimensão, em que se passou a compreender que o desenvolvimento deveria suprir não só as necessidades das presentes gerações como também das futuras (TEIXEIRA, 2010).

No âmbito acadêmico, no Brasil, surgem discussões que propõem debater sobre o esgotamento dos recursos naturais e as questões sociais, e que passaram a discutir as limitações da visão preservacionista, indicando uma série de mudanças institucionais e sociais para conter os efeitos destrutivos que o esgotamento dos recursos causaria, ideia que explica a relação entre gestão e o manejo das áreas naturais.

As UCs são caracterizadas como espaços territoriais legalmente instituídos pelo Poder Público e institucionalizados pela Lei nº 9.985, de 19 de Julho de 2000. Lei essa que instituiu em seu Art. 1º o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelecendo assim os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação (BRASIL, 2000). As áreas de proteção, dispostas na Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981), tem como seus mecanismos a preservação e conservação dos recursos ambientais e assume como principal objetivo, a compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (Art. 4º, I). Entende-se, conforme as leis que instituíram as áreas de proteção ambiental no Brasil, portanto, que o desenvolvimento deve caminhar concomitantemente à proteção ambiental nas UCs.

Ao se abordar Áreas de Proteção Ambiental (APAs) como Unidade de Conservação de uso sustentável, assim como foram legalmente instituídas, é preciso se compreender, conforme mencionado no Art. 15, que são áreas destinadas à proteção e conservação dos sistemas naturais nelas existentes; com isso entende-se que deve ocorrer também uma melhoria da qualidade de vida ali presente (BRASIL, 2000). Esse entendimento é crucial, pois nessas áreas no Brasil habitam grupos sociais que lá já estavam, mesmo antes de se transformarem em APAs. Nesse sentido, a proteção requer um olhar amplo que considere essas populações durante o processo de proteção das áreas (CABRAL, 2002). Sendo esse um questionamento que requer muita atenção dos estudiosos das Unidades de Conservação no Brasil, por ser complexo o estudo desses territórios pelo potencial de desencadearem conflitos, assim como acena a literatura consultada sobre a criação e implementação de APAs no Brasil. Nesse sentido, o tema requer que nos debrucemos sobre as questões socioambientais envolvidas na gestão desses territórios a partir da criação das APAs como políticas públicas.

## **1.2 Problema/Suposição de pesquisa**

A criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) proporcionou uma política nacional no campo ambiental e foi fundamental para que houvesse uma delimitação na ocupação e uso desses territórios e se propusesse uma gestão dessas áreas (BRASIL, 2000). Nesse sentido, a criação de APAs foi consolidando-se como uma relevante política pública, ao mesmo tempo em que serviu também para expor os conflitos socioambientais que surgem dentro desses espaços delimitados.

Acselrad (2004) aborda que dentro da perspectiva das ciências sociais não é possível haver a separação entre sociedade e meio ambiente, pois os elementos que fazem parte do meio ambiente são cultural e historicamente construídos, ou seja, para o autor existe uma forte conexão entre ambos e nessa interação com o ambiente tem um sentido específico para cada ser que ali atua. O conjunto das práticas desenvolvidas em um território forma uma interação complexa que o autor denomina de processos socioecológicos.

Dado que em um mesmo território surgem diferentes significações e projetos para o uso dos recursos ali presente, e que nem sempre estão em harmonia, e podem gerar conflitos, essa situação é de grande interesse da agenda de pesquisa das ciências sociais e administração pública, consequentemente, entender o papel de cada agente social na gestão pública das APAs e na relação dos agentes com o ambiente dessas áreas de proteção é vital para compreender a maneira e o motivo para o surgimento dos conflitos.

Associado a isso, um desafio que se apresenta à pesquisa são as dificuldades de se compreender as interferências tanto de agentes públicos e da sociedade civil quanto dos atores privados para que as APAs cumpram o seu papel legal e as populações que lá habitam possam desenvolver uma relação sustentável com o território (HOEFFEL; FADINI; SEIXAS, 2010).

A pesquisa se atenta às dificuldades em relação às particularidades que envolvem o papel das APAs, sejam sociais, econômicas ou ambientais da região a ser estudada, pois entende-se que não há um senso comum, uma política pública universal (CABRAL, 2002) que resolva tantas singularidades próprias das APAs.

Nos primeiros contatos junto aos agentes estatais da Prefeitura de Duque de Caxias, em que se abordou junto ao Secretário Municipal de Meio Ambiente o interesse da pesquisadora pelo estudo das APAs pertencentes ao município, compreendeu-se que foram instituídas 3 APAs em Duque de Caxias. Conforme verificou-se na visita, estudar com mais profundidade a Área de Proteção Ambiental de São Bento, criada em 1997, seria justificável em razão dos impactos socioambientais vistos durante o estudo prévio da área, as inconsistências na definição dos seus limites territoriais, a exploração imobiliária e especulação econômica da região e a relevância histórica que Duque de Caxias têm dentro do Estado do Rio de Janeiro e que muitas vezes não é valorizada, visto que essa APA está sob a responsabilidade institucional do poder municipal.

Tendo em vista a complexidade que se apresenta para tratar das APAs, somada às informações obtidas após contatos junto à Prefeitura de Duque de Caxias e também junto ao Fórum de Apoio à APA São Bento, compreendeu-se ser impossível abraçar todas as particularidades relacionadas às APAs no território, algumas das quais até aqui apresentadas. Nesse sentido, a presente pesquisa de conclusão de curso requer uma delimitação do seu campo de estudo e, portanto, se pauta na seguinte indagação: **de que forma os agentes sociais estatais e não estatais se relacionam com a Área de Proteção Ambiental São Bento, pertencente ao município de Duque de Caxias para que essa área cumpra o seu papel institucional como política pública?**

Definido o problema de investigação, entendemos como suposição de pesquisa que as formas de enfrentamento dos problemas socioambientais existentes na Área de Proteção Ambiental São Bento divergem entre os agentes sociais envolvidos nessa APA, por não haver uma compreensão compartilhadas igualmente por esses agentes, pois estabelecem uma relação distinta com o território.

## 1.3 Objetivos

### 1.3.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste trabalho é identificar os agentes sociais estatais e não estatais que se relacionam com a Área de Proteção Ambiental São Bento do município de Duque de Caxias e a atuação desses agentes para que essa APA cumpra o seu papel institucional como política pública.

### 1.3.2 Objetivos específicos

Para se alcançar o objetivo geral deste trabalho, pretende-se atingir os seguintes objetivos específicos:

1. Levantar dados que permitam compreender a situação das APAs do Município de Caxias desde a sua implantação;
2. Mapear os agentes sociais estatais e não estatais envolvidos com a APA São Bento de Duque de Caxias;
3. Identificar qual é a relação entre os agentes sociais estatais e não estatais com a APA em estudo e de que forma essa relação ocorre ao longo do tempo;
4. Levantar possíveis entraves encontrados pela gestão pública da APA para que esta cumpra a sua função socioambiental;
5. Identificar de que maneira a preservação da APA em estudo contribui ou pode contribuir para o desenvolvimento socioambiental sustentável do território.

## 1.4 Relevância da Pesquisa

O município de Duque de Caxias ocupa a segunda posição do ranking de maior área territorial da Baixada Fluminense, totalizando 467, 319 km<sup>2</sup> (IBGE, 2021), apresentando cerca de 44% de áreas verdes, abrangendo 7 unidades de conservação em seu território. São elas: APA São Bento, APA Alto Iguaçu, APA Petrópolis (somente 4,54% de seu total), Parque Natural Municipal Da Caixa D'água, Parque Natural Municipal da Taquara, Rebio do Parque Equitativa, Rebio do Tinguá.

Como viu-se, o município possui somente três APAs, entre as Unidades de Conservação, dentre as quais esta pesquisa privilegia a APA São Bento, por ter sido a primeira APA criada na Baixada Fluminense e, conforme visto nos documentos consultados e visita a Prefeitura pela autora desta monografia, a mesma não possui tanta visibilidade em comparação às demais APAs, pois está sob a responsabilidade do poder público local, o que se diferencia

das demais características de APAs de um modo geral, fato que chamou a atenção desta pesquisadora.

Com o crescimento econômico municipal, passando de cidade dormitório à cidade do refino de petróleo, Duque de Caxias observou sua população demográfica aumentar, fazendo com que a disposição demográfica se estabelecesse principalmente no 1º Distrito, região central do município, provocando um aumento do custo de vida e elevada especulação imobiliária, causando uma segregação de parcela da população mais carente que buscou moradia nos distritos mais afastados do centro, como é o caso do bairro São Bento, situado no 2º Distrito, onde em 1997 foi criado a APA. O agravamento da situação socioeconômica e habitacional configurou-se uma situação de risco para os novos ocupantes desses territórios, principalmente a área onde está fixada a APA, por ser localizada entre os rios Sarapuí e Iguaçu e propensa a inundação. Vale mencionar que as moradias situadas a beira dos rios foram estabelecidas de maneira irregular, e, em sua maioria, antes da criação da APA em estudo.

A relevância do estudo em questão se faz na escolha de um assunto caro à agenda de pesquisa das Ciências Sociais e em especial à Administração Pública, tendo em vista que abordar as APAs passa pela preocupação com uma política pública ambiental relevante por se mostrar um campo muito rico de interações sociais que ocorrem no âmbito desses territórios e que requer uma gestão pública e boa governança para que essas áreas cumpram a sua razão institucional.

É também uma oportunidade de se conhecer os desafios apresentados pelos agentes que interagem com esses territórios uma vez que se pressupõe um manejo sustentável dessas áreas que deve ser realizado com participação dos grupos sociais locais estabelecidos nas APAs.

É valido destacar que o cenário brasileiro em relação a preocupação com o meio ambiente não encontrou a devida importância por parte das políticas governamentais do último Governo Federal, encerrado em 2022, o que sacrificou o orçamento de órgãos federais, que vinha sendo agravado desde 2016, no governo Temer, com a política de congelamento dos investimentos públicos no país, afetando profundamente as políticas ambientais. Essa situação chegou a um panorama dramático, segundo dados apresentados pelo Instituto Socioambiental a respeito do Orçamento Público Federal para a Gestão Ambiental, o que atingiu durante o governo Bolsonaro números alarmantes. A pesquisa mostra que, ao se levantar às despesas discricionárias, a perda mais significativa pode ser notada no orçamento do IBAMA, cujo gasto em 2021 diz respeito a apenas 57% do valor despendido em 2008. Já no caso do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), o ano de 2020 registra a menor despesa discricionário de

toda a sua existência, no valor de R\$ 185 milhões, sendo apenas despendido 44% do orçamento do ano de 2010 (FREITAS, CARVALHO, OVIEDO, 2022). Além disso, o mesmo Órgão, em 2021 atingiu um déficit de 1.317 servidores (INESC, 2021).

Com as perspectivas positivas trazidas pelo novo governo sobre as questões socioambientais brasileiras, e em decorrência disso, novos cenários vêm se desenhando para as políticas públicas ambientais, pode-se prever que pesquisas dessa natureza receberão maior incentivo devido a sua importância reconhecida pelo novo governo, refletindo-se na academia. Nesse sentido, a pesquisa estabelece interseção com alguns Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU, até 2030, a saber: cidades e comunidade sustentáveis, água limpa e saneamento, saúde e bem-estar, ação contra a mudança global do clima, entre outros.

Por fim, justifica-se o estudo por se entender que os problemas ambientais estão inseridos nas questões sociais. Esse entendimento precisa ser incorporado na formulação da política pública de criação das APAs e, nesse sentido, do ponto de vista teórico e prático o tema se mostra pertinente para os estudos do campo disciplinar da Administração Pública, além de a temática envolver organizações públicas, privadas e não governamentais, e sua relação com as questões socioambientais que são expostas em pesquisas dessa natureza. Apesar de haver estudos na área de Administração Pública sobre formulação e implementação de políticas públicas, há uma lacuna a ser preenchida no que se refere ao estudo de políticas públicas ambientais na área.

Assim compreendemos que a pesquisa pode contribuir para fortalecer essa abordagem, ampliar e aprofundar o estudo de políticas públicas ambientais na Administração Pública. Além de somar para futuras pesquisas acerca da temática sobre questões ambientais na Baixada Fluminense, colocando a APA São Bento dentro da discussão.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O arcabouço teórico da pesquisa baseia-se na discussão entre meio ambiente e políticas públicas, com ênfase na institucionalização das Áreas de Proteção Ambiental no âmbito das Unidades de Conservação no Brasil. Pretende-se apresentar uma discussão teórica de como essas áreas tem desempenhado o seu papel para a sustentabilidade socioambiental, considerando a relação que tem se estabelecido entre os agentes sociais estatais e não estatais com as APAs para o alcance dos seus objetivos como políticas públicas.

### 2.1 Políticas públicas e o meio ambiente: um breve panorama

Baseando-se na relação homem e natureza que sofreu diversas mudanças ao longo da história, o homem passou do processo de extração de alimentos necessários para sua sobrevivência para o uso de técnicas de cultivos que foram se aprimorando até chegarmos a uma situação não mais harmônica entre homem e natureza. Passando, assim, para uma produção de larga escala, atendendo as demandas das sociedades que foram se formando.

O caso do Brasil não se difere dessa realidade; um país com uma grande diversidade biológica, possuindo uma diversa fauna e flora em todo o seu território. Entretanto, sua beleza e biodiversidade vem sofrendo desde sua colonização, com o modelo extrativista e predatório que aqui se instalou, sendo as Cartas Régias da Coroa Portuguesa a única forma de contenção da devastação florestal, não por conta de ideais preservacionistas, mas sim por conta da preocupação com a falta de madeira para construção de navios (ALEXANDRE, 2003). Essa situação vem afirmar a ideia de que a natureza passa a ser vista exclusivamente como territórios de recursos a serem extraídos, sem considerar populações que já os habitavam.

Após o mundo ter conhecimento da devastação que ataques nucleares eram capazes de provocar a cidades inteiras, ao final da II Guerra Mundial, uma consciência ambiental foi se formando para lidar com os efeitos gerados pelos impactos ambientais de ações antrópicas. Gerou-se, consequentemente, diversos movimentos sociais e, mais tarde, ações de pressão aos governantes para a tomada de medidas, de forma a mitigar o avanço da problemática socioambiental de um modo geral. Um exemplo dessas ações foi o surgimento, em 1948, da *International Union for Conservation of Nature* — União Internacional de Conservação da Natureza (IUCN) —, dedicada à conservação da natureza.

Seguindo no debate da consciência ambiental, em 1992 ocorreu no Rio de Janeiro a ECO-92, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Essa foi a 1ª conferência em que a sociedade civil pôde participar, fato que atraiu diversos segmentos

de diferentes continentes, incluindo estadistas, representantes do mundo empresarial, de povos originários, ambientalistas, ONGs, cientistas, parlamentares, entre outros, para discutirem a questão ambiental, fazendo com que o meio ambiente e desenvolvimento sustentável passasse a fazer parte da agenda política global tendo em vista que conseguiu aglutinar tantos segmentos diversificados em torno de uma questão, a ambiental. Com a ECO-92 ficou claro um aumento da mobilização da sociedade brasileira em assuntos que se relacionavam a políticas públicas ambientais (ADAPT BRASIL, [s. d.]).

A partir daí, os impactos ambientais da ação do homem passaram a ter um foco maior por meio de evidências apontadas em estudos científicos, o que deu início a uma pressão de movimentos sociais sobre os governantes, para que medidas que mitigassem o avanço desses impactos fossem tomadas. Com o avanço da problemática socioambiental entrando na agenda política, percebeu-se que não seria um assunto fácil de tratar, por haver tantos interesses envolvidos. Acselrad (2004) aborda em sua obra a necessidade de colocar a Natureza dentro da discussão do conflito social, evidenciando que esse é um desafio não só para pesquisadores, como também para formuladores de políticas.

Com a desburocratização da Administração Pública a partir dos anos 1970, o papel do *policymaker*, assumindo então o papel de administrador, passou a ser reconhecido não só como um mero executor de políticas públicas, mas também como agente público capaz de fazer política (FARAH, 2013). Os problemas públicos passaram a ser enfrentados de maneira técnica com um grande planejamento por trás.

A definição de "política pública" não é única, e depende da abordagem de seus autores. No presente trabalho destacaremos algumas que julgamos relevantes para a pesquisa. Marques (2013, p.24) considera que é "o conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo", ou seja, o autor trata do estudo das políticas públicas através da maneira de como e por que o Estado age dadas as condições que o circundam. Já para Howlett, Perl e Ramesh (2012), existem inúmeras definições para políticas públicas, as quais expressam que essas são processos técnico-políticos envolvendo atores sociais cercados de restrições, mas que tentam compatibilizar os objetivos aos meios de resolver os problemas.

Já Little (2003, p.17-18) possui uma visão que envolve junto ao poder público a participação da sociedade civil e do setor privado na discussão sobre o tema. Para o autor, o conceito de "políticas públicas" está relacionado ao "conjunto de decisões interrelacionadas, definido por atores políticos, que tem como finalidade o ordenamento, a regulação e o controle

do bem público". Por mais que gere impactos em curto prazo, política pública deve ser tratada como de longo prazo e envolve desdobramentos, como consequência, após a tomada de decisão, implicando também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006).

Nesse sentido, chega-se ao entendimento de que para definir se uma política entrará ou não na agenda pública é necessário que haja um planejamento prévio dessa política, tendo a partir disso o ciclo de políticas públicas, ou seja, é o planejamento lógico que tem como função a resolução aplicada do problema (HOWLETT; PERL; RAMESH, 2012), como pode ser evidenciado no Quadro 1, a seguir:

**Quadro 1 - Cinco estágios do ciclo político e sua relação com a resolução aplicada de problemas**

Resolução aplicada de problemas	Estágios no ciclo político
1. Montagem da agenda 2. Formulação da agenda 3. Tomada de decisão política 4. Implementação da política 5. Monitoração dos resultados	1. Montagem da agenda 2. Formulação da agenda 3. Tomada de decisão política 4. Implementação da política 5. Avaliação da política

Fonte: Howlett, Perl e Ramesh (2012, p. 15).

Conforme observado no quadro acima, os estágios do ciclo político irão tratar da *montagem da agenda* que consiste no processo para que determinado problema alcance a atenção governamental; a *formulação da política* diz respeito a maneira como as propostas são elaboradas; a *tomada de decisão* é o momento em que os governos decidem se a política irá ou não ter continuidade; a *implementação da política* é a forma e processos realizados para dar curso a tal política; e, por fim, a *avaliação da política*, que como o próprio nome já diz, irá avaliar os indicadores e resultados das políticas, podendo causar uma reformulação total da política de acordo com os dados que serão obtidos (HOWLETT; PERL; RAMESH, 2012).

Ao se observar o ciclo de políticas públicas é de suma importância que o problema público esteja presente na agenda governamental e seja muito bem elaborada a sua implementação. Pois, para se alcançar o êxito esperado, os objetivos deverão estar muito bem definidos. Para Secchi (2010), a vontade política de seus implementadores é crucial para definir o sucesso ou fracasso do programa, independente da política pública. É válido destacar que, segundo estudos de casos fornecidos pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP, 1999), são raros os casos em que as políticas públicas são implementadas conforme seu planejamento. Segundo o órgão, isso se deve ao fato do que ocorre durante a formulação da

política, porque não se visualiza a "política em ação" de maneira geral, além de uma série de fatores internos e externos que impactam na implementação de uma política pública.

Já Little (2003) argumenta que, quando se entra no âmbito das políticas ambientais, surgem muitos desafios de natureza técnica e social pertinentes ao meio ambiente na sua interrelação com os indivíduos. O primeiro desafio está ligado à conciliação entre os diferentes agentes políticos e sociais, pois os interesses desses grupos estão relacionados com a forma que os problemas os afetam. Afirma Little que “na medida em que os interesses desses variados grupos são divergentes, ou mesmo contraditórios, a meta comum de um meio ambiente saudável para todos teria de nortear os debates e ações” (LITTLE, 2003, p.18).

O segundo desafio diz respeito à dificuldade da participação efetiva dos diferentes agentes nos processos de elaboração e implementação da política. Little defende que o envolvimento dos atores sociais deve se fazer presente em todas as etapas do processo, desde sua formulação, continuando no monitoramento e, por fim, na avaliação dessa política.

No terceiro desafio, Little refere-se ao problema ambiental que não pode ser setorizado; ele perpassa todos os setores produtivos, à medida que o “meio ambiente” afeta cada setor produtivo de maneira diferente.

Por fim, o último desafio irá tratar das dificuldades de distinção referente às especificidades de cada nível ou escala para qual as políticas ambientais são idealizadas. Segundo Little (2003), as políticas precisam atender às especificidades de cada nível além do envolvimento dos atores se fazer presente também em cada nível/escala.

Dessa forma, ainda de acordo com Little (2003), a dimensão e a complexidade dessa interface entre a concepção e a execução de políticas públicas brasileiras é um forte motivo para focar nessa problemática, no tocante aos problemas ambientais no Brasil encontrados no interior das APAs em particular, que já são numerosos, como se aponta neste trabalho, através da experiência da APA São Bento do município de Duque de Caxias.

## **2.2 A institucionalização das Unidades de Conservação no âmbito da política pública**

Conforme explorado na contextualização desse trabalho, a experiência brasileira sobre criação de Unidades de Conservação teve inspiração nas políticas de preservação da natureza que haviam se constituído nos Estados Unidos em meados do século XIX. Nesse sentido, é importante resgatar o seu significado original segundo a *International Union for Conservation of Nature* (IUCN):

Uma área de terra e/ou mar especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica e de seus recursos naturais e culturais associados, e, manejada através de instrumentos legais ou outros efeitos (IUCN, 1994).

No processo de elaboração da legislação de áreas protegidas no Brasil, há dois conceitos divergentes que são defendidos por diferentes setores do movimento ambientalista e devem ser mencionados: preservação e conservação.

De acordo com o Art. 2º, V, da lei nº 9.985/2000, **preservação** está associada ao “conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção em longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais”. Enquanto que o Art. 2º, II define **conservação** como

o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral (BRASIL, 2000, [n. p.]).

As áreas protegidas dizem respeito a uma política pública ambiental concebida tanto no âmbito internacional como no Brasil. Tornou-se, então, relevante que fosse apresentado o surgimento das Áreas de Proteção Ambiental (APAs) no Brasil, assim como, seus desdobramentos e interligações como unidades de conservação de uso sustentável.

Conforme citado anteriormente, a expansão da ação governamental brasileira nesse âmbito se deu como um dos resultados práticos das inúmeras conferências internacionais, assim como pressões políticas e mobilizações sociais em prol da questão ambiental (LITTLE, 2003). Segundo o referido autor, após a promulgação da Constituinte, “vários programas e instituições governamentais foram estabelecidos para atender à crescente demanda por soluções para os problemas ambientais do país” (LITTLE, 2003, p. 16), conforme pretende-se destacar no presente tópico.

No Brasil, por meio da elaboração da Lei nº 6.938, de 1981, foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) (BRASIL, 1981). Tendo a PNMA, no Art. 2º, como objetivo:

[...] a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao

desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (BRASIL, 1981, [n. p.]).

Já o SISNAMA, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (1981), tem como propósito o estabelecimento de um conjunto estruturado e descentralizado de ações para a gestão ambiental no Brasil, incorporando normas e atos específicos que se complementem nas três esferas governamentais.

Outro órgão importante é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), instituído pela Lei nº 6.938/81, sendo o órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA. O CONAMA é um colegiado, representado por cinco setores, que são: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil (MMA, 1981).

Mesmo com a instituição dos órgãos mencionados, foi somente em 1988, com a Constituição Federal, que as políticas ambientais brasileiras passaram de fato a ter uma atenção mais específica às questões ambientais, com destaque para o Art. 225, que trata exclusivamente da preservação do meio ambiente pensando nas gerações futuras e no patrimônio genético que há no território brasileiro, além, de atribuir responsabilidade sobre o meio ambiente ao poder público, principalmente e para ser tratado como um bem público. A Constituição de 1988, através do Artigo 225, ficou conhecida como uma das mais avançadas da época no tocante às questões ambientais.

Os órgãos ambientais brasileiros passaram por mudanças significativas após a Constituição de 1988, tendo sido criado, em 1989, o IBAMA, com a missão de formular, coordenar e executar a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Entretanto, somente anos depois foi criado o Ministério do Meio Ambiente, e por ser considerado um órgão de hierarquia superior passou a exercer as funções que anteriormente eram do IBAMA, enquanto esse último passou a atuar como órgão fiscalizador.

No que se refere à criação e gestão de Unidades de Conservação, pode-se destacar a institucionalização do SNUC, promulgado pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, conforme mencionado anteriormente, tendo sido regulamentado pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Por meio desse sistema foram estabelecidos critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs nos três níveis de governo: municipal, estadual e federal.

A parte que viria a acompanhar a implementação do SNUC foi realizada pelo CONAMA, e o Ministério do Meio Ambiente ficou como órgão responsável por sua coordenação e gerenciamento. A Lei que rege o SNUC contempla amplas propostas de criação e administração das unidades de conservação em suas respectivas esferas de atuação e é

considerado um embrião para o planejamento das áreas protegidas, por esse estabelecer a proteção dos recursos naturais necessários à proteção das populações tradicionais das regiões às quais fazem parte.

Através da criação do SNUC, que determina as diretrizes fundamentais para criação e gestão das UCs, houve a ampliação das categorias das Unidades de Conservação, que conforme o Ministério do Meio Ambiente são criadas por ato do poder público, e definidas como:

[...] espaços territoriais, incluindo seus recursos ambientais, com características naturais relevantes, que têm a função de assegurar a representatividade de amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, preservando o patrimônio biológico existente. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, [s.d], [n. p.])

A seguir, no Quadro 2, são apresentadas as unidades de conservação brasileiras, divididas em unidades de proteção integral e de uso sustentável, definidas de acordo com suas possibilidades de manejo, e onde é possível visualizar a categoria APA:

**Quadro 2 - Categorias das Unidades de Conservação**

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

Fonte: BRASIL/Ministério do Meio Ambiente (2023)

A diferenciação das categorias de UC é feita com base na Lei nº 9.985/2000, onde nas Unidades de Conservação de Proteção Integral é permitido somente o uso indireto dos recursos naturais, ou seja, que não envolve o consumo, coleta ou danos aos recursos naturais. Nesses territórios, pode ocorrer recreação em contato com a natureza, turismo ecológico, pesquisa científica, educação e interpretação ambiental, entre outras. Agora no caso das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, em que estão inseridas as APAs, estas são áreas em que deve ocorrer a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais, desde que praticadas de uma forma em que a perenidade dos recursos

ambientais renováveis e dos processos ecológicos esteja assegurada (BRASIL/Ministério do Meio Ambiente, 2023).

No que tange o planejamento da gestão das UCs, foi estabelecido que todas possuam um plano de manejo, onde conste a área da unidade, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos de que façam parte, servindo como um norteador para a administração e implantação da UCs, e com o objetivo de promover integração com a rotina econômica e social das comunidades ao entorno.

### **2.3 O papel das Áreas de Proteção Ambiental e sua contribuição para sustentabilidade socioambiental do território**

Criada originalmente pela Lei nº 6.902/1981, a Área de Proteção Ambiental, atualmente, segue as regulamentações do SNUC, instituído através da Lei nº 9.985/2000, para basear-se nas normas para sua criação, implantação e gestão.

Uma APA caracteriza-se como uma área natural destinada à proteção e conservação de sua fauna e flora, além de seus atributos culturais e estéticos. Tendo como objetivo básico, conforme o Art.15, a proteção da diversidade biológica e a conservação de processos naturais (BRASIL, 2000).

Bensusan (2006) reforça que um dos maiores desafios ao tratar de áreas protegidas é a preservação dos processos que geram e mantêm a diversidade biológica que ali se quer conservar. Somado ao fato de que é de extrema necessidade o manejo e a gestão das unidades de conservação, pela razão da natureza ser dinâmica e está em constante transformação, por isso é tão imprescindível esse acompanhamento das áreas, para que a gestão transcendente espacial e temporalmente, assegurando sua integridade ecológica a longo prazo. Somado a uma necessidade de capacitação dos gestores relacionados diretamente com a UC, aqui destaca-se um conjunto de ações políticas, legislativas e administrativas que garantam essa capacidade por parte do ator público.

Concordante ao que já foi citado, a APA é uma unidade de conservação de uso sustentável, permitindo a ocupação humana dentro da sua área, ou seja, engloba terras públicas e privadas, envolvendo grupos sociais desses dois segmentos. Estas unidades buscam conciliar a ocupação humana na área e o uso sustentável dos seus recursos naturais, baseando-se na ideia do desenvolvimento sustentável para as atividades realizadas dentro da área.

Soma-se a discussão, a visão de diferentes autores acerca do uso humano dentro das áreas protegidas, onde uns defendem os baixos níveis de uso ou o uso zero. Porém, há os que

sustentam o argumento que deve sim haver o uso humano, todavia deve ser estritamente voltado à conservação, e vão além ao defender que privando as áreas do uso humano da população que já estaria presente naquela área poderia resultar em um risco ainda maior para a biodiversidade da área, pelo fato dos mesmos terem conhecimento das espécies e a experiência necessária para o uso da terra, logo a ação antrópica dos ecossistemas é essencial para a manutenção da biodiversidade (BENSUSAN , 2006).

Percebe-se, portanto, que o melhor caminho a ser seguido é tratar cada área de acordo com suas particularidades, ou seja, o cenário de conservação apropriado dependerá dos fatores sociais e ecológicos do local onde será estabelecida a UC.

Constata-se, também, que o plano de manejo se faz extremamente necessário para a delimitação de uma APA, pois é nele que irá se desenvolver o planejamento, organização e resolução dos conflitos, sendo a participação dos atores sociais interessados fundamental para que seja bem-sucedido, além da participação em fóruns políticos com o objetivo de desenvolver um consenso entre as iniciativas governamentais locais e regionais.

Ao tratar sobre o tema das áreas de proteção ambiental e sua contribuição para a sustentabilidade socioambiental e conservação da biodiversidade a qual estão alocadas, o Relatório de Brundtland (ONU, 2000) apresentou ao mundo o conceito de “desenvolvimento sustentável”, em que se debateu a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo então vigentes, além de tratar também sobre as questões ambientais resultantes do desenvolvimento econômico. Sugeriu o Relatório um novo caminho para o desenvolvimento, que o deveria suprir não só as necessidades das presentes gerações como também das futuras (TEIXEIRA, 2010).

O Relatório Brundtland influenciou tanto o debate quanto a implementação de políticas ambientais pelo mundo e, possivelmente, motivou as preocupações com a sustentabilidade das Unidades de Conservação, trazendo uma visão da conservação como um caminho para a transformação social. Nesse sentido, construiu-se um espaço onde se possa criar uma atmosfera social, institucional e econômica que promova em comunhão a proteção da biodiversidade dessas áreas, e para isso o engajamento governamental deve se fazer necessário para que haja a proximidade com a população local que se espera que tome parte da elaboração do Plano de Manejo e gerenciamento desses territórios.

A ECO 92 foi decisiva para aprofundar os debates sobre o Meio Ambiente, inclusive para a criação de APAs no Brasil. Movidos pelo desejo de preservação, técnicos, pesquisadores e professores da Secretaria Municipal de Meio Ambiente da cidade de Duque de Caxias

elaboraram a proposição da primeira área de proteção ambiental da Baixada Fluminense. Vale destacar que, conforme apresentado na justificativa da lei de sua criação, a área possui um dos últimos remanescentes de Mata Atlântica próximo ao centro urbano do Município. Está localizado em um ponto estratégico servindo de barreira natural para a poluição atmosférica, somado à relevância histórica que a área possui e por haver inconsistência na definição de seus limites, conforme relatado pelo Secretário de Meio Ambiente em nossa visita à Prefeitura do Município. Além desses fatores, podemos destacar que está localizada em uma área sujeita a inundações periódicas, isso serve de alerta a situações que podem colocar a população em situação de vulnerabilidade visto que já é de conhecimento do público e assimilado pela população, que não deve ocorrer maior adensamento populacional nesse território.

### **3 METODOLOGIA**

São apresentados nesse tópico os procedimentos metodológicos seguidos para a realização do estudo. Define-se aqui a natureza da pesquisa, os tipos de coleta de dados e os sujeitos da pesquisa. Por fim, apresentam-se as questões norteadoras da pesquisa, sobre as quais as perguntas aos sujeitos foram elaboradas.

#### **3.1 Tipo de pesquisa**

A pesquisa é de natureza qualitativa. Conforme Godoy (1995), na pesquisa qualitativa o fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual faz parte, devendo ser analisado em uma perspectiva integrada, considerando a sua totalidade. Essa abordagem dispensa métodos quantitativos e estatísticos e outras generalizações dessa natureza; a abordagem qualitativa trabalha com descrições, narrativas, comparações e interpretações, como formas de abordar o fenômeno social.

#### **3.2 Coleta de dados**

Na presente pesquisa, a coleta de dados se deu por meio de pesquisa bibliográfica, análise documental e relatos extraídos de entrevistas com os sujeitos selecionados.

##### **3.2.1 Pesquisa bibliográfica**

Segundo Gil (2008), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já organizado. Utilizou-se na pesquisa a literatura dos campos das Ciências Sociais e Humanas, principalmente, e também de outras áreas afins visto que o tema da pesquisa é multidisciplinar.

##### **3.2.2 Pesquisa documental**

Como fontes documentais destacam-se as seguintes:

1. Decreto nº 3020, de 1997, onde foi decretado pelo município a criação da APA São Bento, disponibilizado pela prefeitura, conforme Anexo I.
2. Documento intitulado “Fórum de Apoio à APA São Bento” elaborado em 2017 por um coletivo de professores e pesquisadores do campo da Geografia e História que atuam no município de Duque de Caxias. A obra constitui em um compilado de dados e pesquisa com o objetivo de abordar questões relacionadas ao patrimônio e socioambientais conflituosas que ocorreram nos vinte anos da APA que completaria em 2017, publicado nesta data.

3. Documentos do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA, do ICMBio, entre outros sobre regulamentações, definições sobre as áreas protegidas entre outros dados institucionais.

### 3.2.3 Entrevistas

Segundo a metodologia proposta, as entrevistas foram planejadas com roteiro semiestruturado, junto aos sujeitos selecionados, entre eles, agente público, organização não governamental, assim como associações de moradores da APA.

Salienta-se que as entrevistas individuais foram gravadas em áudio para possibilitar a retomada do conteúdo falado, por meio de autorização dos entrevistados, através do “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” (ver Apêndice A). Tanto os entrevistados quanto a pesquisadora permaneceram com uma cópia assinada do Termo, com o objetivo de resguardar ambas as partes. Assim como, acordou-se entre as partes que seria mantida a confidencialidade dos nomes dos sujeitos da pesquisa, caso assim desejassem, exceto o que eles representam junto às APAs. O roteiro da entrevista foi elaborado com base nas questões norteadoras da pesquisa, alinhadas aos objetivos específicos.

## 3.3 Sujeitos da pesquisa

A seleção dos respondentes ficou a cargo da pesquisadora que utilizou sua imaginação social científica para compilar tais participantes, conforme Gaskell (2002) argumenta e esclarece que não existe um método específico e único para selecionar os entrevistados em uma pesquisa qualitativa. O critério da acessibilidade foi importante para a escolha dos sujeitos.

Assim, escolheu-se entre as entidades públicas a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Proteção Animal (SMMA), por ser esse o órgão responsável pelas políticas públicas ambientais do município de Duque de Caxias. Em relação às ONGs, foi selecionada o Museu Vivo do São Bento, por possuir sede dentro da APA e estar articulado em defesa do patrimônio e na intervenção em prol de questões ambientais no município. Ainda no tocante à sociedade civil, foi selecionada a Associação de Moradores do Parque da Liberdade, entidade que se localiza na Rua Castro Alves, nº 2, São Bento – DC - RJ, CEP: 25050-005. Essa escolha foi em razão de se constituir a única Associação de Moradores organizada e ativa na região.

### **3.4 Questões norteadoras da pesquisa**

As questões norteadoras da pesquisa tiveram como objetivo não só orientar o estudo como um todo, mas também o diálogo entre o pesquisador e os sujeitos selecionados da pesquisa. Por meio da formulação dessas, elaborou-se um roteiro semiestruturado de perguntas, conforme apresentado no quadro abaixo. Pretendeu-se com as respostas dos sujeitos selecionados atingir os objetivos específicos e, consequentemente, o objetivo geral da pesquisa. Ressalta-se que alguns objetivos da pesquisa se buscaram alcançar por meio das fontes documentais.

**Quadro 3 - Questões norteadoras da pesquisa/Roteiro de perguntas**

<b>Objetivos específicos</b>	<b>Questões norteadoras</b>	<b>Roteiro de perguntas</b>
Mapear os agentes sociais do Estado e não estatais envolvidos com a APA São Bento	Quem são os agentes sociais envolvidos na APA São Bento?	<p>1) O que você entende por Áreas de Proteção Ambiental?</p> <p>2) Qual é o seu conhecimento sobre a APA São Bento?</p> <p>3) Qual é a sua função junto à APA São Bento e desde quando atua nessa APA?</p>
Identificar qual é a relação entre os agentes sociais do Estado e não estatais com a APA em estudo e de que forma essa relação ocorre ao longo do tempo	Como atuam os agentes sociais envolvidos na APA São Bento?	<p>1) Que instituição você representa junto à APA São Bento e como ela atua dentro da APA?</p> <p>2) Quais outras instituições você conhece que também atuam junto à APA São Bento e o que elas fazem?</p> <p>3) Como você interage com essas outras instituições em função da APA São Bento?</p> <p>4) Como você percebe a atuação da Prefeitura em relação à APA?</p>
Levantar possíveis entraves encontrados pela gestão pública da APA para que esta cumpra a sua função socioambiental;	Quais são os possíveis entraves que ocorrem na gestão da APA São Bento?	<p>1) Você tem conhecimento sobre o Conselho Gestor dentro da APA? Você faz parte do mesmo?</p> <p>2) Você possui conhecimento sobre o desenvolvimento de um Plano de Manejo para a APA São Bento? Você participa dele?</p> <p>3) Quais são os principais problemas/conflitos socioambientais que existem sobre a APA São Bento?</p> <p>4) De que maneira você/sua instituição está envolvida nos problemas/conflitos?</p> <p>5) Como você identifica os residentes da APA São Bento e o que fazem esses moradores dentro da APA?</p>
Identificar de que maneira a preservação da APA em estudo contribui ou pode contribuir para o desenvolvimento socioambiental sustentável.	De que maneira é realizada a preservação da APA São Bento de forma a se relacionar com o desenvolvimento socioambiental sustentável?	<p>1) O que você entende que seja permitido fazer dentro do território da APA?</p> <p>2) Você já foi impedido de realizar alguma prática/atividade dentro da APA ou conhece alguém que já foi?</p> <p>3) Quais são as atividades permitidas dentro da APA?</p> <p>4) Essas atividades são controladas por quem?</p> <p>5) Quais são os serviços públicos que existem na APA?</p> <p>6) Você acredita que há um incentivo ao desenvolvimento sustentável dentro da APA? De que maneira ele ocorre? Se não ocorre, o que acontece?</p> <p>7) Você acredita que APA ainda cumpre o seu papel institucional?</p>

Fonte: Elaboração própria (2023).

#### **4 RESULTADOS E ANÁLISES DOS DADOS DA PESQUISA**

O presente tópico apresenta os resultados e análises dos dados, incluindo os documentais e empíricos utilizados na pesquisa, buscando relacioná-los com os objetivos da pesquisa.

#### **4.1 Breve histórico do Município de Duque de Caxias**

O município de Duque de Caxias está situado na Baixada Fluminense, no Estado do Rio de Janeiro, tendo obtido sua emancipação em 1941. Sua história confunde-se com a dos municípios que lhe são vizinhos. Isso porque, até a década de 1940, Duque de Caxias, São João de Meriti e Nilópolis, juntos com Nova Iguaçu, formavam um só município (DUQUE DE CAXIAS, 2023).

O povoamento da região data o século XVI, quando foram doadas sesmarias, durante a expulsão dos franceses que haviam invadido a Baía de Guanabara. Uma das principais áreas foi a Fazenda do Iguaçu, que data do ano de 1565, às margens do rio Iguaçu, e que mais tarde seria adquirida pela Ordem de São Bento, tornando-se então a mais antiga e importante fazenda localizada na região que hoje constitui o município de Duque de Caxias. A atividade econômica que incentivou a ocupação da região foi a do cultivo da cana-de-açúcar. O milho, o feijão, a mandioca e o arroz tornaram-se, também, importantes produtos durante esse período e abasteceram a cidade do Rio de Janeiro, assim como a lenha retirada da região (DUQUE DE CAXIAS, 2023).

O município é dividido em quatro distritos: 1º- Duque de Caxias, 2º- Campos Elíseos, 3º- Imbariê, 4º- Xerém. Em cumprimento à Lei Orgânica, a sede municipal, que se encontrava no 1º Distrito, foi transferida, em 29 de maio de 1991, para o 2º Distrito.

Conforme figura 1, o município de Duque de Caxias limita-se ao Norte com Petrópolis e Miguel Pereira; ao Leste com a Bahia da Guanabara e Magé; ao Sul com a cidade do Rio de Janeiro e ao Oeste com São João de Meriti, Belford Roxo e Nova Iguaçu.

## **Figura 1 - Limites do Município de Duque de Caxias**



Fonte: Google Maps, 2023

O município tem uma posição de destaque no ranking dos maiores PIBs – Produto Interno Bruto —, municipais de 2018, ocupando o segundo lugar, somente atrás do Rio de Janeiro (CEPERJ, 2020). Tendo uma população estimada em 929.449 pessoas, segundo Censo Demográfico de 2020 (IBGE, 2021).

#### 4.2 Caracterização das Áreas de Proteção Ambiental municipais de Duque de Caxias

O município de Duque de Caxias possui três Áreas de Proteção Ambiental dentro de seu território, são elas: A APA São Bento, gerenciada pelo próprio Poder Público local (Prefeitura), conforme consta no Art. 5º do decreto de criação da APA; a APA Alto Iguáçu, que possui o Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (INEA) como órgão gestor; e APA Petrópolis, tendo como órgão gestor o ICMBio, e com apenas 4,54% de seu território dentro do município.

A APA São Bento, criada pelo Decreto nº 3.020 de 05 de Julho de 1997 e formada pelo conjunto natural compreendido entre os Rios Sarapuí e Iguaçu e o conjunto arqueológico e histórico do Bairro de São Bento, localizado no 2º Distrito do município de Duque de Caxias,

possui área de 1.033,40 hectares (RAULINO, [s. d.] *apud*. SÁ; BEZERRA; SOUZA; RAULINO, 2017). Tendo como justificativa a preservação das características ecológicas, históricas, arqueológicas e culturais do território, além de possuir também dentro do seu território um bem tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

(IPHAN). Somado a isso, houve uma preocupação para que não se repetisse os casos de inundações de áreas no entorno de rios, como ocorreram em outras regiões da Baixada Fluminense, logo a APA São Bento buscava também evitar que novas populações se instalassem em área de vulnerabilidade à enchente, pois a mesma está situada entre rios, portanto, em uma planície de inundaçāo, conforme pode ser observado na Figura 2.

**Figura 2 - APA São Bento e os limites territoriais**



Fonte: Google Earth, 2023

Em 27 de Outubro de 2006, o então prefeito de Duque de Caxias, Washington Reis, sancionou a Lei nº 2003/2006, que excluiria da APA São Bento as áreas denominadas de Campo do Bomba 1 e Campo do Bomba 2, que somadas ocupavam uma área de cerca de 315 hectares. A justificativa para tal supressão não foi clara, conforme consta na Lei nº 2003/2000.

Atualmente, conforme evidenciado na figura 2, a APA São Bento é dívida em APA São Bento Oriental, em posse e sobre fiscalização da Marinha, e a APA São Bento Ocidental, área onde estão localizados os patrimônios arqueológicos e históricos, além de 11 comunidades assentadas pelo Ministério da Agricultura, pelo Governo do Estado, por movimentos sociais e por milicianos que venderam de forma ilícita terras da União sem conhecimento do INCRA (SÁ; BEZERRA; SOUZA; RAULINO, 2017).

Como mencionado, algumas dessas comunidades sofreram ocupação humana ainda em meados do século XX, como é o caso do Parque São Bento, ocupação mais antiga dentro do território da APA. Tendo sido criado pelo estado brasileiro, em 1932, o Núcleo Colonial São Bento, com o objetivo de conter a malária, através de ações de saneamento e recuperação de áreas alagadas (SÁ; BEZERRA; SOUZA; RAULINO, 2017). Outras ocupações se estabeleceram na região durante o período da década de 1970, onde o município de Duque de

Caxias sofreu com um crescimento urbano, o qual não foi acompanhado de um planejamento urbano e políticas públicas de moradia. Sendo assim, a pobreza, a ausência de fiscalização e de políticas públicas de habitação foram cruciais para tais ocupações desordenadas e sem infraestrutura urbana, resultando na formação de tais comunidades.

A grande problemática que atinge alguma dessas 11 comunidades pertencentes a APA diz respeito a ocupações em áreas de inundações e alagamento localizadas próximas aos rios Iguaçu e Sarapuí. Após a implementação da APA, em 1997, foram tomadas medidas para conter as inundações e ocupações, como ocorreu após as enchentes de dezembro de 2009, onde o INEA incluiu no Projeto Iguaçu e PAC 2 a comunidade Vila Alzira. Foi feito na localidade a dragagem do Rio Iguaçu e a construção das estradas que margeavam o rio (SÁ; BEZERRA; SOUZA; RAULINO, 2017).

Outra atuação do INEA na região ocorreu em 2015, desta vez o objetivo do órgão era realizar o cadastramento das famílias que seriam realocadas para o empreendimento denominado São Bento, em agosto de 2016. Todavia, após a finalização da construção do empreendimento, o INEA anunciou que somente as famílias ribeirinhas do Rio Sarapuí seriam contempladas, já as comunidades localizadas à beira do Rio Iguaçu não seriam realocadas a priori, como é o caso das famílias de Vila Alzira. A comunidade de Vila Alzira ainda aguarda um recadastramento e a remoção da área.

#### **4.3 Análise de dados empíricos – Entrevistas**

A presente subseção apresenta a análise dos dados empíricos da pesquisa, cujo objetivo central foi buscar identificar os agentes sociais estatais e não estatais com a APA e o envolvimentos dos mesmos para que a APA venha a cumprir a sua função como Política Pública no município de Duque de Caxias.

**Quadro 4 - Configuração dos Sujeitos de Pesquisa**

<b>ENTREVISTADO</b>	<b>ÓRGÃO DE ORIGEM</b>
Entrevistado 1	SMMA
Entrevistado 2	Associação de moradores do Parque da Liberdade
Entrevistado 3	Museu Vivo São Bento

Fonte: Elaboração própria a partir da seleção dos sujeitos da pesquisa (2023).

Os sujeitos foram selecionados em função do seu relacionamento com a APA, principal critério para sua participação na pesquisa. Nesse sentido, justifica-se a escolha dos sujeitos em suas contribuições singulares:

1. SMMA (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Proteção Animal) – Setor de Meio Ambiente, pelo fato de a instituição ser responsável por serviços como; execução do Licenciamento Ambiental de atividades potencialmente poluidoras; com relatórios de vistoria e parecer técnico para expedição das licenças solicitadas, execução de fiscalização ambiental, inclusive das áreas verdes, cumprimento das leis ambientais, análise, aprovação e fiscalização de projetos de recuperação ambiental sob a competência desta secretaria. (SMMA, 2023), além de estar envolvida nos conflitos socioambientais locais já que é o órgão municipal responsável por essas áreas;
2. Associação de Moradores do Parque da Liberdade, por ter sido oficialmente registrada em cartório em 1985 e possuir histórico de militância nas reivindicações sociais da região e participação marcante em espaços públicos, levando a luta por melhores condições de vida aos órgãos públicos;
3. Museu Vivo do São Bento, por possuir sede dentro da APA e estar articulado em defesa do patrimônio e na intervenção em prol de questões ambientais no município.

**Quadro 5 – Configuração Empírica das Questões Norteadoras**

Elementos norteadores	Questões empíricas emergentes
a) Área de Proteção Ambiental	a.1) Entendimento sobre legislação ambiental da APA
b) Mapeando os Agentes Estatais e não Estatais	b. 1) Atuação dos agentes e sua relação junto à APA
c) Entraves Socioambientais	c. 1) Infraestrutura e políticas ambientais
d) Ocupação e Uso do Território da APA	d.1) Definição das atividades realizadas na APA d.2) Futuro da APA São Bento

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das entrevistas (2023).

Conforme se vê no quadro 5, sintetiza-se os elementos norteadores, a partir das questões norteadoras acima apresentadas. A cada elemento norteador há questões empíricas emergentes a este conectadas. Com base nesse quadro, apresentam-se os relatos dos entrevistados.

#### *4.3.1 Elementos Norteadores/Questões Empíricas Emergentes*

##### **a) Área de Proteção Ambiental**

###### **a.1) Entendimento sobre a legislação ambiental da APA**

Cada categoria de entrevistado entende de maneira distinta o que é uma APA e o que se pode fazer em sua área, conforme os relatos abaixo:

De acordo com a visão do entrevistado 3, a principal dificuldade de entendimento da APA São Bento em relação à legislação ambiental é evidenciada através da falta de clareza quanto às responsabilidades do órgão gestor da APA, a Prefeitura Municipal, tanto no gerenciamento, quanto no cuidado e na fiscalização:

*A APA, ela é uma ferramenta que identifica, que mapeia e que reconhece um determinado território delimitado por ela como importante a ser preservado, mas é uma ferramenta muito frágil. Ele faz um reconhecimento, mas se você não tiver, por exemplo no caso da APA do São Bento, ela é uma unidade municipal, então cabia a Prefeitura, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente fazer a proteção dessa área identificada (...) Na lei tá dizendo ali o que essa APA tem de importância para ser considerada uma Área de Preservação. Então, se ela é uma área de Preservação, o próprio nome já diz, ela teria que ser preservada, havendo um reconhecimento, um mapeamento, uma identificação. Porque quando você cria a APA, ela é um tombamento, entretanto, quem deveria estar cuidando dessa unidade não cuidou o suficiente, então ela pode ser agredida (Entrevistada 3).*

O trecho acima chama atenção para qual finalidade as APAs são criadas e, assim, que a legislação ali desenvolvida se faça validada e seguida.

Todavia, há quem perceba a APA conforme relato a seguir:

*Bom, uma área de proteção ambiental você tem que conservar ela, né. Porque é dali que a gente vai tirar o que sobreviver (...). Porque eu entendo que ela tem que ser preservada e aqui não é preservada, só isso. Eu acho que aqui deveria ter um lazer, quem sabe um lugar pra plantar...Acho que deveria ter um cuidado com o morador, mas não tem, aqui não têm (Entrevistado 2).*

Tentando compreender qual é a noção que possui o entrevistado sobre as atividades que podem ser realizadas dentro da APA, o relato a seguir expõe como a realidade se apresenta em relação aquilo que está definido na lei. O trecho, a seguir, ilustra o olhar do sujeito:

*Então, Área de Proteção Ambiental, que a gente chama de APA, é uma unidade de conservação, mas com assim, muito... Com poucas restrições. É diferente, por exemplo, de um Parque (Parque Nacional – Parna), que faz parte de Unidade de Proteção Integral, que têm muitas restrições. Diferente ainda de uma Reserva Biológica (Rebio) que têm mais restrições ainda, diferente de uma Estação Ecológica (Esec) que têm mais restrições ainda. A APA ela é uma área que o município só vai controlar o avanço ali dentro. Tem algumas coisas ali que são de interesse ambiental, então a Prefeitura, o gestor público só vai na verdade, controlar esse avanço, a gente não pode impedir, mas a gente controla o avanço. Isso é uma APA. (Entrevistado 1)*

### **b) Mapeando os Agentes Estatais e Não Estatais**

#### **b.1) Atuação dos agentes e sua relação junto à APA**

Esse elemento norteador está focado em reunir os relatos acerca das formas de atuação dos agentes sociais envolvidos com a APA em estudo, sendo estes públicos ou agentes da sociedade civil.

O relato a seguir aponta a atuação do gestor público que se apresenta como responsável pelas Áreas de Preservação Ambiental do município. Nas palavras do entrevistado:

*Eu sou Diretor do setor de Biodiversidade que cuida das 4 unidades de conservação do município, entre elas a APA São Bento (...) Quando eu entrei na Prefeitura, em 2000, eu já comecei a trabalhar com a APA São Bento. Então tem 23 anos trabalhando direto lá (...) Nós temos 4 unidades de conservação no município, entre elas a APA São Bento. Cada unidade tinha o seu Conselho Gestor, só que a gente teve um problema muito sério que normalmente o Conselho Gestor da APA São Bento, a parte do Poder Público era a mesma composição de uma outra unidade. Ou seja, os agentes do poder público eram sempre os mesmos. Porque a gente não tem tanto agente público assim para poder diversificar. Isso criou um problema pra gente, porque tendo 4 unidades a gente tinha 4 reuniões por mês. Então os representantes do setor público muitas vezes não podiam vir, porque já tinha participado de uma reunião de outra unidade. Acontecia muito lá no São Bento, a gente precisava da composição do poder público, só que como eles já tinham participado de uma outra reunião de uma outra unidades, eles não iam. Ai em 2019 é, a gente resolveu mudar isso né, a gente verificou na legislação e a gente pegou os 4 Conselhos das unidades e transformou em um só. Que é chamado de Conselho Gestor das Unidades de Conservação de Duque de Caxias. Então hoje, o Conselho Gestor é formado por vários representantes dessas 4 localidades. Então a gente tem os*

*representantes lá do São Bento que fazem parte do conselho gestor, que agora é único, que agora é um só. E o presidente do Conselho Gestor, por força de decreto é o diretor de Biodiversidade, que hoje sou eu. Então eu sou o Presidente do Conselho Gestor das Unidades de Conservação do município, entre elas a APA São Bento (Entrevistado 1).*

No que diz respeito a atuação da sociedade civil, foram ouvidos representantes de Associação de Moradores e de ONG. Conforme relatado pela Associação de Moradores do Parque da Liberdade:

*Eu represento a Associação de Moradores do Parque da Liberdade. Aqui nós estamos engatinhando, pra “vê” se a gente se torna um projeto melhor (...) A minha vida é assim, eu “tô” aqui e uma hora chega um, chega outro e eu vou atendendo as pessoas. Aqui, o pouco que tem e o pouco que funciona, é o povo que vai atrás (...) Aqui minha participação é cuidar do interesse de quem mora aqui, muita gente ia ser tirada pela prefeitura e a prefeitura não deu nenhuma explicação sobre porquê elas não foram tiradas de lá (Entrevistado 2).*

O entrevistado referia-se as remoções que seriam feitas na comunidade Vila Alzira, conforme abordado anteriormente, e que ainda aguardam um recadastramento por parte da Prefeitura.

Já no caso da ONG, ao ser indagada sobre a sua atuação junto à APA, a representante do Museu Vivo do São Bento, informou que participava do Conselho Gestor da APA que foi extinto em finais de 2018 e agora está mais envolvida com o Museu. Explica:

*Eu acompanho a APA São Bento desde o seu nascimento. Ela foi criada em 1997 pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (...) o Conselho Gestor da APA foi desfeito pelo Governo Municipal em 2018, dezembro de 2018. Nessa época eu era do Conselho Gestor da APA, mas o Conselho Gestor da APA que se reunia no interior da Unidade de Conservação e que era deliberativo, foi instinto pelo Conselho Municipal e todos os Conselhos das quatro unidades de conservação foram desfeitos. E eles criaram um “Conselhão” somente consultivo, que poderia ter sido criado para fazer mediações entre as unidades, seja parque, seja APA, que estivesse no município, mas não (...) Na época eu estava na Associação Guadavida, essa associação é uma associação de professores que trabalham com as questões ambientais da cidade. Ela ainda existe e ela era uma das Instituições que compunha esse Conselho Gestor. (Entrevistada 3)*

Quando perguntado ao gestor público sobre a atuação de outros atores dentro da APA, o mesmo traz somente os personagens que já fazem parte desta pesquisa, além de defender que a atuação das associações de moradores é mais voltada a questões de “interesses específicos” das comunidades. Conforme suas palavras:

*Então, as associações de moradores, eles atuam bastante lá. É claro que a Associação de moradores, ela vai trabalhar com alguns interesses específicos né, então tem várias comunidades lá e cada comunidade tem seus interesses e essas associações vãodefender esses interesses. É... fora a Secretaria e essas instituições, têm o Museu Vivo do São Bento que atua muito naquela área, principalmente por causa da parte arqueológica, tem um sítio arqueológico lá. É... São as 3 instituições que atuam assim, mais efetivamente lá. (Entrevistado 1).*

A resposta do gestor responsável pela APA não se alinha aos depoimentos dos outros entrevistados. Mais ainda, se choca com as informações dos outros entrevistados. Em relação ao que ele chama de “interesses específicos” que cada comunidade possuí, este não esclarece sobre o que vem a ser esses interesses.

No intuito de compreender essa questão, observa-se de acordo com o Entrevistado 2 o seguinte:

*Tentamos na justiça com o MP o recadastramento do pessoal que não conseguiu ir pro apartamento, para quem ainda não saiu da beira dos rios (...) E a gente vem tentando conseguir um lazer para as crianças, um colégio aqui, até mesmo um ônibus, como falei, para pegar as crianças que moram aqui dentro. (Entrevistado 2)*

### **c) Entraves Socioambientais**

#### **c.1) Infraestrutura e políticas ambientais**

Esse elemento norteador foi dedicado à discussão acerca da infraestrutura básica e participação da prefeitura dentro da APA, e como um Plano de Manejo/Plano Diretor pode impactar na execução de políticas públicas dentro de uma APA.

Nas palavras do entrevistado:

*Eu corri atrás da Águas do Rio e consegui uma bomba e hoje todo mundo tem água através da minha ajuda (...). Eu acho que a gente tem que ter um lazer para as crianças, um colégio dentro do nosso bairro... Pelo menos um ônibus que busque as crianças*

*aqui dentro, porque as escolas que tem aqui são aquelas que vê viu lá na entrada. Já que não fazem a creche, pelo menos tinha que ter o ônibus.* (Entrevistado 2)

O relato acima aponta a relação que as pessoas têm com a APA como se fosse um bairro periférico à cidade de Caxias dentro de uma área especial, que carece de equipamentos urbanos básicos, se distanciando dos debates teóricos e questões documentais relacionadas ao sentido de criação das APAs, como se apresentou no estudo. Parece ter sido construído nesse território, uma nova relação com a ideia de área de preservação, que expõe barreiras socioambientais.

Abordando o tema das enchentes que ocorrem em algumas localidades dentro da área de proteção, explica a entrevistada:

*Você vê, Caxias tem 1 milhão de habitantes, não tem um tratamento de esgoto praticamente, coleta de esgotos só no 1º Distrito, e sem tratamento pra esse esgoto. Então se você fizer um tratamento de esgoto, se você controlar a poluição desse parque industrial, se você reflorestar, se você preservar manguezal, você vai encontrando caminhos pra amenizar os impactos dessas mudanças climáticas (...) Você pega ali aquela população da beirada do rio, do Pilar, da Cidade dos Meninos, do São Bento, do Lote XV... As pessoas não tem quase nada dentro de casa, porque é enchente atrás de enchente. Chega um momento que as pessoas não vão suportar, porque você tinha enchentes Dez/Jan/Fev/Mar e agora você tem enchente o ano todo, como é que vai suportar isso? Eu também penso no seguinte, chega um momento que mesmo que os movimentos sejam derrotados vai chegar um momento que a situação vai ficando mais grave e isso vai impor para própria Defesa Civil ter que tomar alguma atitude, porque até agora há uma omissão da Defesa Civil em relação a essa situação das inundações ali. Eu penso que essa situação das inundações é uma coisa muito real e concreta.*

(Entrevistada 3)

O gestor público responsável pelo Plano de Manejo da APA, argumenta que não há recurso público a ser destinado para a gestão da APA:

*Das nossas 4 unidades, somente 2 tem plano de manejo. A APA São Bento e a Reserva Biológica da Equitativa nós não temos. Em 2005 nós fizemos a 1ª proposta de Plano de Manejo da APA São Bento. Aqui no RJ a gente chama de Plano Diretor. Então a gente fez a proposta do Plano Diretor. Na ocasião não foi aprovado porque não tinha recursos para isso. 5 anos depois a gente voltou a insistir com essa proposta, pra gente*

*fazer de novo um Plano de Manejo, e de novo a gente não teve recursos para fazer isso. A gente insistentemente pede recursos para poder fazer esse Plano Diretor. Não é barato, porque lá a área é muito grande e agora, recentemente a gente pediu ao Conselho de Meio Ambiente, que não tem nada a ver com o Conselho Gestor das unidades (...), Mas aguarda a resposta desse recurso financeiro para fazer esse documento. (Entrevistado 1)*

Contrastando com o relato do entrevistado 1, a entrevistada 3 afirma no seu depoimento que há sim recursos para a criação de um Plano de Manejo para a APA São Bento:

*O que teve foi a contratação de uma empresa chamada Vitalis, que fez um estudo, uma observação da APA, produzindo relatórios. Nós produzimos aquele livro digital que você viu, que ele pode ser muito utilizado pra construção (...) quer dizer, se você juntasse tudo isso, esse histórico, com a lei, a própria lei diz o que pode e o que não pode dentro da unidade. Não seria nenhum bicho de 7 cabeças. (...) Então tudo isso já podia estar, que dizer, tem muita coisa já produzida sobre o território que poderia ser juntado, compilado já pra fazer o plano, mas isso... Já teve liberação de verba pra fazer plano pra todas as 4 unidades, não saiu do papel. Isso já foi aprovado, então de fato é preciso que a gente tenha uma esperança de que a gente consiga ter um executivo municipal mais preocupado com o meio ambiente. (Entrevistado 3)*

#### **d) Ocupação e Uso do Território da APA**

##### **d.1) Definição das atividades realizadas na APA**

Uma grande problemática observada no trabalho de campo diz respeito ao entendimento que os residentes da APA possuem acerca das atividades permitidas ali dentro, agravado pela falta de sinalização dos agentes públicos sobre o que deve ou não ser permitido realizar dentro de uma APA. A soma desses fatores resulta em diversas injustiças e ações consideradas crimes ambientais que ocorrem dentro desta área desde sua criação, como aterramentos em locais inapropriados, extração de saibro, venda ilegal de terras, ocupações que são consideradas fora das conformidades da legislação direcionada ao uso e ocupação do solo dentro das APAs.

Ao ser questionado sobre a ocupação e uso do território da APA, a resposta do agente público se vê no trecho abaixo:

*Mas no caso da APA, que é uma Unidade de Uso Sustentável, se uma pessoa tem o título de propriedade de um terreno, ele vai solicitar nas secretarias de urbanismo,*

*secretaria de meio ambiente, ou algumas vezes na secretaria de obras, ele vai solicitar o início das obras ali. Como é uma APA, a gente não pode proibir, a gente só vai colocar algumas regras para que os recursos naturais ali, principalmente a questão de biodiversidade, não seja afetada (...) Muitas vezes essas pessoas fazem as obras, eles não pedem essas autorizações e a APA São Bento, a Ocidental, é uma área assim difícil de você entrar e você fazer uma fiscalização. Geralmente é alguém que denuncia e muitas vezes, isso nesses 23 anos que eu estou aqui, sempre aconteceu dessa forma, a pessoa faz uma denúncia, só que quando a gente chega no local já aconteceu, já tá tudo feito, não dá pra fazer absolutamente mais nada a não ser chamar o proprietário, multar, se for o caso, não dá pra impedir a obra de acontecer porque já terminou. Então assim, se a pessoa tem o título de propriedade do terreno a gente só precisa respeitar as regras de construção, mas a gente não pode impedir que seja construído.* (Entrevistado 1)

Sobre esse mesmo ponto, ocupação e uso do território da APA, a Associação de Moradores atesta:

*Tem muitos problemas. Tem esses problemas aí que o pessoal tá tomando conta de tudo (...) Eles estão acabando com o meio ambiente e estão vendendo ilegalmente os terrenos. Não denunciamos, porque é um risco pra gente mesmo que vive aqui dentro* (Entrevistado 2).

Outra questão abordada é a ausência de fiscalização por partes dos agentes públicos na preservação dos rios da região e na remoção das ocupações em áreas de risco, conforme exposto a seguir:

*Ali deveria ter tido fiscalização, câmera. Há só 3 lugares de entrada, então é fácil controlar (...) Além da preservação da beira dos rios, realmente deveria ter sido feita a remoção de quem estava na beira do rio, para então reparar uma injustiça anterior, construir de fato essa vegetação das bordas, não permitir corredores rodoviários nem a canalização desses rios, pois eles são muito potentes para serem canalizados e seria a morte deles. Investir em vegetação, potencializar o Conselho Gestor... De fato, onde as pessoas pudessem ficar, você ter um saneamento e onde as pessoas que tivessem que ser removidas, saírem né, para você ter uma qualidade de vida. Mas nada disso tem sido feito* (Entrevistada 3).

Outra questão abordada pela Associação de Moradores diz respeito a falta de cuidado da própria população com o ambiente ao seu redor, ao afirmar:

*Os próprios moradores jogam lixo dentro da lagoa que não pode jogar, então a chuva vai levando, vai levando até tapar aquilo ali e daqui a pouco nós vamos ter enchente aqui na região. Falta educação, falta incentivo com o cuidado da terra, é isso que falta aqui (...) Há muito tempo atrás a gente “consiga” tomar banho na lagoa daqui, agora tá tudo cheio de lixo, não dá pra mais nada. (Entrevistado 2)*

#### **d.2) Futuro da APA São Bento**

O Conselho Gestor da APA São Bento tendo sido extinto, gerou um cenário profundamente desfavorável não somente ao presente quanto ao futuro da APA. Nas palavras do depoente abaixo:

*Não, porque ela praticamente... Ela continua como APA, mas não tem Conselho Gestor, não tem presença do poder público, não tem fiscalização. Quando alguma coisa acontece é porque o MP determina, e nem sempre o Poder Público escuta o MPF, então a gente tem visto uma situação difícil né. Um quadro muito desfavorável (...) não significa que amanhã isso não possa mudar. Pode ter eleição, pode ter uma outra pessoa que ganhe e que seja mais sensível, mas por enquanto não tem projeto de sustentabilidade ali, mas sim pelo contrário, de destruição. (Entrevistada 3)*

O gestor público da APA insiste em que a APA São Bento ainda cumpre o seu papel institucional, apesar da forte descaracterização do território enquanto APA, observado nos documentos disponibilizados pelo Museu e por entrevista com a ONG. Como expressa o agente público:

*Cumpre. Cumpre. Porque, o que eu te falei, a APA São Bento é dividida em 2 partes, essa parte Ocidental ela tem alguns resquícios, alguns fragmentos. A gente ainda tem 32% de fragmentos de Mata Atlântica ali. Como fica dentro de sítios, de propriedades privadas, o que que acontece é que os próprios proprietários mantêm né. Por exemplo, a gente tem ali um Instituto que é da Igreja Católica. E do outro lado, a APA São Bento Oriental, que é a área que a Marinha toma conta é uma área maravilhosa, uma área que tem uma biodiversidade incrível de manguezal (...) A APA São Bento tem suas*

*cólicas, mas tem também seu lado ainda saudável, algumas coisas, alguns fragmentos que dá para se falar que preserva muito o que seria aquela região ali.* (Entrevistado 1)

Apesar de passar uma visão crítica que nos parece a mais real da situação da APA São Bento, a Entrevistada 3 expressa certa esperança:

*Não sei, mas eu sempre quero acreditar que alguma coisa a gente possa conquistar, que a gente possa conseguir fazer a sede da APA, conseguir voltar pro conselho Gestor, que o Parque Quilombo do Bomba saia do papel e vire realidade. Que de fato haja um outro condomínio e que se possa tirar a população fragilizada das bordas do rio... Eu sempre quero apostar nisso, e é por isso que a gente continua lutando e sonhando.*

(Entrevistada 3)

Ao mencionar o Parque Quilombo do Bomba, a entrevistada refere-se a um Projeto de Pós-Graduação da UFRJ que estuda uma área de inundação denominada Campo do Bomba, com a perspectiva de criar projeto de cidades sensíveis às águas. O objetivo é ajudar a combater as inundações, preservar o Campo com uma área de lazer e também de parque. Ao que se percebeu, a entrevistada está envolvida nesse projeto.

## 5 CONCLUSÕES

A Conferência ECO 92, conforme observado anteriormente, marcou o aprofundamento dos debates sobre o Meio Ambiente, inclusive no que tange a criação de APAs no Brasil. Mobilizados por um ambiente favorável à ideia de preservação, técnicos, pesquisadores e professores da Secretaria Municipal de Meio Ambiente da cidade de Duque de Caxias elaboraram a proposição de suas 4 Unidades de Conservação após tal Conferência, sendo a APA São Bento a primeira área de proteção ambiental da Baixada Fluminense.

O objetivo desse estudo foi investigar a relação que os agentes sociais estatais e não estatais tem com a APA São Bento, em Duque de Caxias, para cumprir seu papel como política pública. Nesse sentido, a pesquisa contribui para o campo das Ciências Sociais e Humanas, além de ampliar a agenda de pesquisa da Administração Pública, por se tratar da análise da gestão de uma política pública, no caso, as APAs.

Através da pesquisa bibliográfica e documental ficou claro que o estudo de políticas públicas ambientais enfrenta diversas dificuldades, entre elas, destaca-se o conflito de interesses dos diversos grupos que se relacionam com a política e com os territórios das APAs como se viu com Acselrad (2004). Observou-se que uma boa gestão desta política pública requer o envolvimento do poder público, do setor privado e da sociedade civil, que sua vez, deveriam trabalhar conjuntamente para garantir que se cumpra o papel institucional das APAs. Nesse sentido o autor Little (2003), ajuda a elucidar que, quando se foca no âmbito das políticas ambientais, surgem muitos desafios de natureza técnica e social pertinentes ao meio ambiente na sua interrelação com os indivíduos. O primeiro desafio está ligado à conciliação entre os diferentes agentes políticos e sociais, pois os interesses desses grupos estão relacionados com a forma com que os problemas os afetam

Somado a discussão teórica, a Lei 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), prevê no Art. 4 a promoção da educação ambiental e a proteção dos recursos naturais necessários à subsistência das populações que lá estão, sendo necessário focalizar no desenvolvimento socioeconômico e combater as desigualdades ou assimetrias (BRASIL, 2000). Entretanto, a ideia de criação do SNUC, ainda não alcançou o seu propósito dentro da unidade de conservação abordada nesse estudo.

Para alcançar os objetivos da pesquisa, além do arcabouço teórico e dados documentais utilizados, realizou-se o trabalho de campo no qual obtiveram-se relatos relevantes com os sujeitos selecionados. O trabalho de campo possibilitou levantar diferentes aspectos sobre o papel institucional de cumprimento de uma APA.

Dentre os aspectos levantados pode-se destacar o arcabouço legal que serviu de base para a criação e regulamentação dos territórios das APA. Todavia, a pesquisa aponta que na APA estudada, ao longo dos anos ela veio perdendo suas características de Unidade de Conservação, e vem se configurando cada vez mais como um bairro periférico em que vieram se instalando populações nesse território, sem equipamentos urbanos necessários, como posto de saúde, escola e saneamento, entre outros, dentro de uma “área verde”. Sentiu-se também um descomprometimento das autoridades públicas locais com a APA pois afinal, os agentes públicos locais se dispuseram a ser responsáveis pela gestão dessa APA.

A entrevista com a ONG aponta para duas questões críticas: se o projeto Parque Quilombo do Bomba for aprovado integraria o território da APA consolidando-a, ou se esse Parque teria o seu caminho próprio, abandonando-se o projeto de criação da APA São Bento? As respostas a essas duas questões dependerão da aprovação ou não do projeto de criação do Parque, atualmente, em tramitação na ALERJ.

Por fim, essas duas questões merecem um debate minucioso e aprofundado acerca do futuro da APA São Bento.

Como sugestão de desdobramentos dessa pesquisa, recomenda-se:

- a) Realizar um estudo comparativo entre das APAs situadas no território do Município de Duque de Caxias e que se encontram sob a responsabilidade das autoridades públicas locais, a exemplo da Secretaria de Meio Ambiente da Prefeitura e as APAs também situadas no território do Município de Duque de Caxias e que se encontram sob a responsabilidade dos órgãos públicos federais.
- b) Investigar se o órgão responsável pela criação e gestão da APA São Bento possui capacidade estatal para geri-la, incluindo a capacidade técnica, de recursos financeiros e humanos e de comprometimento institucional para fazer cumprir o papel institucional da APA.

É válido destacar que não só as APAs, como também as outras categorias de UCs devem ser percebidas como territórios de enorme potencial e que tem um papel sinérgico com os municípios onde estão estabelecidas e com o seu desenvolvimento econômico e socioambiental, se constituindo importantes aliadas para a resolução das emergências socioambientais que vem se acelerando no mundo e também nas regiões e localidades.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Conflitos Ambientais – a atualidade do objeto. In: ACSELRAD, Henri (org.) **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ Fundação Henrich Böll, 2004.

ADAPT BRASIL, Acordos internacionais e políticas públicas. Governo do Brasil. [s. d.]. Disponível em: <http://adaptaclima.mma.gov.br/acordos-internacionais-e-politicas-publicas>. Acessado em 28 fev. 2023

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

BENSUSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. 176p. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)**. D.O.U. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)> Acesso em: 28 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal: Artigo 225**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 28 fev 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**. D.O.U. 2000. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm)>. Acesso em 28 fev. 2023.

CABRAL, Nájila Rejanne Alencar Julião. **Análise para o estabelecimento do perímetro de uma área de proteção ambiental: o caso da porção norte da APA Corumbataí - SP. 2002**. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2002. doi:10.11606/T.18.2016.tde-12022016-135406. Acesso em: 2023-07-15.

CEPERJ - Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Dezembro de 2020. Disponível em: <[http://arquivos.proderj.rj.gov.br/sefaz\\_ceperj\\_imagens/Admin/Uploads/PIB-MUICIPIOS-DEZ-2020\\_\(1\).pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/sefaz_ceperj_imagens/Admin/Uploads/PIB-MUICIPIOS-DEZ-2020_(1).pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2023

DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Edusp/NUPAUB, 1994.

DUQUE DE CAXIAS. **Nossa cidade**. Câmara Municipal de Duque de Caxias. [s. d.]. Disponível:<[https://www.cmduquecaxias.rj.gov.br/?page\\_id=1155#:~:text=O%20munic%C3%ADpio%20de%20Duque%20de%20Caxias%20limita-se%20](https://www.cmduquecaxias.rj.gov.br/?page_id=1155#:~:text=O%20munic%C3%ADpio%20de%20Duque%20de%20Caxias%20limita-se%20)>. Acesso em 21 mar. 2023

FARAH, Marta Ferreira Santos. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio

Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 91-126

FERREIRA, Fellipe José Silva. **Lazer, meio ambiente, e a (in)sustentabilidade: o caso da área de proteção ambiental do tinguá – baixada fluminense, RJ**. [manuscrito]. 2013. Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer) 164 p. Universidade Federal de Minas Gerais – BH. 2013.

FREITAS, Camila Rizzini; CARVALHO, Rodrigo Abreu; OVIEDO, Antonio Francisco Perrone. **O financiamento da gestão ambiental no Brasil: uma avaliação a partir do orçamento público federal (2005-2022)**. Instituto Socioambiental. 2022. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/t3d00048.pdf>> . Acesso em 18jan. 2023

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M.; GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002, p. 64-89.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. RAE - Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

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

HOWLETT, Michael; PERL, Anthony; RAMESH, M. **Política pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. Elsevier. 3a. Edição, 2012. p. 3-20

IBGE. **Duque de Caxias**.2021. Disponível em:< <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/duque-de-caxias.html>>. Acesso em 18jan. 2022

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Um país sufocado: Balanço do Orçamento Geral da União 2020**. Abril de 2021. Disponível em: <[https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/04/BGU\\_Completo\\_V06-1.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/04/BGU_Completo_V06-1.pdf)> . Acesso em: 18 jan. 2023

IUCN. **Guidelines for protected area management categories. Part II, The management categories**. International Union for Conservation of Nature. Gland, Switzerland, and Cambridge, UK: IUCN, 1994.

LITTLE, Paul Elliott. Os desafios da política ambiental no Brasil. In: LITLLE, Paul E. (org.). **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003, p. 13-21.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 23-46.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **O que é o CONAMA?** 1981. Disponível em: <<http://conama.mma.gov.br/o-que-e-o-conama>> . Acesso em: 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **O que são Unidades de Conservação.** [s. d.] Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/areas-protégidas/unidades-de-conservação/o-que-são.html>> . Acesso em: 05 fev. 2023.

MUSEU VIVO DO SÃO BENTO. **Institucional.** Disponível em:<<https://www.museuvivodosabento.com.br/institucional>>. Acesso em 14 mai. 2023

NEPP. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: relatório final.** Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. UNICAMP. Campinas, 1999. Disponível: <[http://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_docman&view=document&category\\_slug=atencao-primaria-em-saude-944&alias=557-modelo-avaliacao-programas-sociais-prioritarios-relatorio-final-7&Itemid=965](http://www.paho.org/bra/index.php?option=com_docman&view=document&category_slug=atencao-primaria-em-saude-944&alias=557-modelo-avaliacao-programas-sociais-prioritarios-relatorio-final-7&Itemid=965)>. Acesso em: 28 fev. 2023.

ONU. **A ONU e o meio ambiente.** 2020. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>> . Acesso em: 25 jan. 2023.

SÁ, Arilson Mendes; BEZERRA, Helenita; SOUZA, Marlucia Santos de; RAULINO, Sebastião Fernandes. **Fórum de Apoio a APA São Bento.** 2017

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: Conceito, Esquemas De Análise, Casos Práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

TEIXEIRA, Maria Gracinda C. Teixeira. Impasses na Constituição de Mecanismo de Mudança Climática: A Experiência de uma Empresa Brasileira de Geração de Energia Elétrica Proveniente do Lixo. **Organizações e Sociedade.** v.17 - n.55, p. 665-688 - Outubro/Dezembro – 2010.

THE CLUB OF ROME. **History.** The Club of Rome (website). 2023. Disponível em: <<https://www.clubofrome.org/>> . Acesso em: 25 jan. 2023.

## APÊNDICE A – AUTORIZAÇÃO DO ENTREVISTADO PARA CONCEDER ENTREVISTA



### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Meu nome é Luiza Beatriz Bastos Siqueira e Silva, discente do Curso de Administração Pública do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Venho, por meio deste, convidá-lo(a) a participar da pesquisa referente ao trabalho de conclusão de curso “Áreas de Proteção Ambiental no Município de Duque de Caxias: Identificando a Relação dos Agentes Sociais Estatais e Não Estatais com as APAs para o Cumprimento do seu Papel como Política Pública”, sob a Orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Gracinda Carvalho Teixeira, membro do quadro permanente de professores do Departamento de Administração Pública - DAP/UFRRJ, matrícula SIAPE 1805336. A pesquisa tem fins puramente científicos e tem como objetivo identificar os agentes sociais estatais e não estatais que se relacionam com a Área de Proteção Ambiental São Bento do município de Duque de Caxias para que essa APA cumpra o seu papel institucional como política pública.

Sua participação na pesquisa fornecendo uma entrevista e, se necessário, uma segunda entrevista, é de vital importância para o sucesso da pesquisa. Entretanto, a sua participação é absolutamente voluntária e, portanto, poderá ser declinada se essa for a sua vontade. A discente/pesquisadora ficará à sua disposição para quaisquer esclarecimentos sobre os desdobramentos da pesquisa. A entrevista será gravada em áudio e, caso não deseje que o seu nome seja identificado no registro dos resultados da pesquisa, será mantida a confidencialidade do seu nome/identidade.

Após ler este **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido** e aceitar participar da pesquisa, **solicitamos a sua assinatura em duas vias**, sendo que uma delas permanecerá em seu poder. Qualquer informação adicional ou esclarecimento acerca deste estudo poderá ser obtido com a pesquisadora pelo telefone (21) 97936-2126, e-mail: [luizabeatriz98@gmail.com](mailto:luizabeatriz98@gmail.com).

---

Luiza Beatriz Bastos Siqueira e Silva

Discente do Curso de Administração Pública/ICSA/UFRRJ –

Matrícula 201745522-7

## APÊNDICE B - CONSENTIMENTO PÓS-INFORMAÇÃO DO ENTREVISTADO

Eu, \_\_\_\_\_, portador do número de identidade \_\_\_\_\_, declaro por meio deste documento, meu consentimento em participar da pesquisa “Áreas de Proteção Ambiental no Município de Duque de Caxias: Identificando a Relação dos Agentes Sociais Estatais e Não Estatais com as APAs para o Cumprimento do seu Papel como Política Pública”, que será realizada no município de Duque de Caxias, RJ.

Local da entrevista: \_\_\_\_\_

Em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

Assinatura: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Entrevistadora: \_\_\_\_\_

## ANEXO I – DECRETO Nº3020 de 1997 CRIAÇÃO DA APA SÃO BENTO



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS  
GABINETE DO PREFEITO**

DECRETO N° 3.020, DE 05 DE Junho DE 1997.

EMENTA: Cria a Área de Proteção Ambiental de São Bento.

O PREFEITO MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS,  
no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o que consta na Lei Orgânica do Município, Capítulo V, Seção IV, Artigo 119, § 1º, Inciso I, e,

considerando que a área de São Bento situada no 2º Distrito do Município apresenta características ecológicas, históricas, arqueológicas e culturais;

considerando que a área apresenta um dos últimos remanescentes de Mata Atlântica próximo ao centro urbano do Município;

considerando que essa vegetação está localizada em ponto estratégico, retendo e servindo de barreira natural para a poluição atmosférica, melhorando a qualidade do ar da área e de seu entorno;

considerando o Tombamento do Mosteiro de São Bento e o conjunto arquitetônico adjacente a ele, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em 10 de julho de 1957;

considerando que grande parte da área é sujeita a inundações periódicas tornando-se naturalmente um ecossistema de suma importância por abrigar espécies raras ou ameaçadas de extinção e ser área de transbordamento de dois importantes rios (Sarapuí e Iguaçu) que percorrem o Município,

D E C R E T A:

Political Relations Official



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS  
GABINETE DO PREFEITO**

Art. 1º - Fica criada a Área de Proteção Ambiental (APA) São Bento, formada pelo conjunto natural compreendido entre os Rios Sarapuí e Iguáçu, o conjunto arquitetônico , histórico e arqueológico do Bairro São Bento e parte do Bairro de São Bento, 2º Distrito do Município, com área de 1.033,4- ha.

Parágrafo Único - A delimitação da APA está descrita por suas coordenadas no Anexo Único deste Decreto.

Art. 2º - São objetivos da Área de Proteção Ambiental São Bento:

- I - a recuperação e a preservação da cobertura vegetal existente;
- II - a preservação e o asilo de exemplares raros, endêmicos, ameaçados de extinção ou insuficientemente conhecidos da flora e da fauna;
- III - a proteção de sítios de excepcional beleza e valor científico;
- IV - o estímulo a atividades de lazer, quando compatíveis com os demais objetivos da APA;
- V - o desenvolvimento em bases sustentáveis de atividades econômicas na APA;
- VI - a proteção e valorização do entorno do bem natural tombado evitando a descaracterização do mesmo;
- VII - o desenvolvimento de política urbana e habitacional em bases sustentáveis;
- VIII - salvaguardar o patrimônio histórico evitando sua descaracterização e preservando a memória histórica do Município.

Art. 3º - Na implantação e administração da APA São Bento serão adotadas as seguintes medidas:

- I - o zoneamento ambiental da APA, definindo as atividades a serem permitidas ou incentivadas em cada zona, bem como as que deverão ser restringidas ou proibidas;



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS  
GABINETE DO PREFEITO**

- II - fiscalização com a utilização dos instrumentos legais e administrativos governamentais;
- III - educação ambiental, através da divulgação das medidas previstas neste Decreto objetivando o esclarecimento das cunidades envolvidas sobre a APA e as finalidades de sua criação;
- IV - o plano de gestão da APA, de maneira participativa, com a criação de um es- critório técnico da APA.

Art. 4º - Na Área de Proteção Ambiental São Bento não serão permitidas atividades que venham a agradar ou causar impactos ambientais, bem como alterar o patrimônio histórico, cultural ou arqueológico, tais como:

- I - a extração, corte ou retirada de cober tura vegetal nativa;
- II - as ações que impeçam ou dificultem a regeneração natural da vegetação nativa;
- III - a extração de recursos hídricos ou minerais do solo ou subsolo;
- IV - caça ou perseguição de animais, bem como a retirada de ovos, destruição de seus ninhos ou criadouros;
- V - o exercício de atividades efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental;
- VI - descaracterização, modificação ou destruição do patrimônio histórico, cultural e arqueológico.

Art. 5º - A tutela e gestão da APA São Ben- to cabem ao órgão competente do meio ambiente, ouvido o órgão competente do Patrimônio Cultural, quando se tratar de defesa do Patrimônio Cultural, ouvido o Chefe do Poder Executivo quando se tratar do desenvolvimento em bases sustentáveis da área.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS  
GABINETE DO PREFEITO**

- II - fiscalização com a utilização dos instrumentos legais e administrativos governamentais;
- III - educação ambiental, através da divulgação das medidas previstas neste Decreto objetivando o esclarecimento das cunidades envolvidas sobre a APA e as finalidades de sua criação;
- IV - o plano de gestão da APA, de maneira participativa, com a criação de um es- critório técnico da APA.

Art. 4º - Na Área de Proteção Ambiental São Bento não serão permitidas atividades que venham a agradar ou causar impactos ambientais, bem como alterar o patrimônio histórico, cultural ou arqueológico, tais como:

- I - a extração, corte ou retirada de cober tura vegetal nativa;
- II - as ações que impeçam ou dificultem a regeneração natural da vegetação nativa;
- III - a extração de recursos hídricos ou minerais do solo ou subsolo;
- IV - caça ou perseguição de animais, bem como a retirada de ovos, destruição de seus ninhos ou criadouros;
- V - o exercício de atividades efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental;
- VI - descaracterização, modificação ou destruição do patrimônio histórico, cultural e arqueológico.

Art. 5º - A tutela e gestão da APA São Ben- to cabem ao órgão competente do meio ambiente, ouvido o órgão competente do Patrimônio Cultural, quando se tratar de defesa do Patrimônio Cultural, ouvido o Chefe do Poder Executivo quando se tratar do desenvolvimento em bases sustentáveis da área.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS  
GABINETE DO PREFEITO**

Parágrafo Único - O licenciamento de qualquer tipo de construção, modificação, acréscimo e demolição de construções existentes, de usos e atividades, está sujeito a prévia realização de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e autorização do órgão competente do patrimônio histórico, cultural e arqueológico, conforme a natureza do licenciamento.

Art. 6º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, **05**  
de **Junho** de 1997.

JOSE CAMILO ZILPE DOS SANTOS FILHO  
Prefeito Municipal

ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS  
GABINETE DO PREFEITO

A N E X O      Ú N I C O

(A QUE SE REFERE O DECRETO N° 3.020 , DE 05 DE Junho DE 1997)

"DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL SÃO BENTO"  
(Em Coordenadas UTM)

Partindo do ponto A, com coordenadas em UTM iguais a X=7.486.342,23 e Y=673.237,85 situado no eixo da ferrovia da RFFSA, segue em um alinhamento até o ponto B, com coordenadas X=7.486.821,63 e Y=673.445,17 junto à faixa marginal de proteção do Rio Iguaçu, confrontando com a quadra que faz testada para a Rua Adelino Ferreira. Do ponto B segue junto à faixa marginal de proteção do Rio Iguaçu, passando pelo ponto C no eixo da ferrovia da RFFSA, com coordenadas X=7.486.024,88 e Y=675.036,22, segue pela faixa marginal do rio atingindo o ponto D e E, junto à faixa de domínio da Rodovia Washington Luiz, com coordenadas X=7.485.822,11 e Y=675.686,15 e X=7.485.825,45 e Y=675.746,07, respectivamente. Daí segue, acompanhando o Rio Iguaçu até o ponto F, na confluência dos Rios Iguaçu e Sarapuí, com coordenadas X=7.484.217,51 e Y=679.084,09.

Do ponto F segue junto à faixa marginal de proteção do Rio Sarapuí, passando pelos pontos G e H, situados junto à faixa marginal de domínio da Rodovia Washington Luiz, com coordenadas X=7.483.682,89 e Y=675.804,44 e X=7.483.622,97 e Y=675.801,33, respectivamente. Daí segue pela faixa marginal do Rio Sarapuí até o ponto I de coordenadas X=7.483.582,12 e Y=675.833,29 no eixo da RFFSA, segue pela ferrovia até o ponto J de coordenadas X=7.484.149,40 e Y=674.058,72, daí seguindo em um alinhamento único até o ponto L na Avenida Presidente Kennedy, com coordenadas X=7.484.583,13 e Y=673.568,09 fazendo limite com a quadra que faz testada com a Avenida Fernando Ferrari. Do ponto L, às margens da Avenida Presidente Kennedy, segue junto à mesma até o ponto M com coordenadas X=7.486.098,41 e Y=673.135,88, segue em linha reta até o ponto N no eixo da ferrovia da RFFSA, com coordenadas X=7.486.342,15 e Y=673.489,52, confrontando com a quadra que faz testada com a Rua P. Do ponto N segue em um alinhamento até o ponto A, fechando o perímetro.

