UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MUDANÇA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

ANA CAROLINA DE CAMPOS HONORA

Territórios tradicionais, unidades de conservação e conflitos socioambientais: estudo de caso do Mosaico da Juréia-Itatins - SP

São Paulo
2018

ANA CAROLINA DE CAMPOS HONORA

Territórios tradicionais, unidades de conservação e conflitos socioambientais: estudo de caso do Mosaico da Juréia-Itatins - SP

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Mudança Social e Participação Política.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 19 de outubro de 2018. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de concentração:

Participação política e desenvolvimento local

Orientador:

Prof. Dr. Sidnei Raimundo

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO
(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)
CRB 8 - 4936

Honora, Ana Carolina de Campos
Territórios tradicionais, unidades de conservação e conflitos socioambientais: estudo de caso do Mosaico da Juréia-Itatins - SP / Ana Carolina de Campos Honora ; orientador, Sidnei Raimundo. – 2018
196 f.: il. + 1 CD-ROM

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo
Versão corrigida

1. Gestão ambiental - Juréia-Itatins (SP). 2. Áreas de conservação - São Paulo (SP). 2. Juréia-Itatins (SP). 3. Comunidades locais - Juréia-Itatins (SP). 4.Conflitos socioambientais. I. Raimundo, Sidnei, orient. II. Título.
CDD 22.ed. – 577.098161

Nome: HONORA, Ana Carolina de Campos

Título: Territórios tradicionais, unidades de conservação e conflitos socioambientais: estudo de caso do Mosaico da Juréia-Itatins - SP

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política

Área de concentração:

Participação política e desenvolvimento local

Aprovado em: 19/10/2018

Banca Examinadora

Profa. Dra.	Cristina Adams	Instituição:	EACH-USP
Julgamento:	Aprovada	Assinatura:	_____
Prof. Dr.	Paulo Santos de Almeida	Instituição:	EACH-USP
Julgamento:	Aprovada	Assinatura:	_____
Prof. Dr.	Maurício de Alcântara Marinho	Instituição:	Externo
Julgamento:	Aprovada	Assinatura:	_____

AGRADECIMENTOS

Retomar a vida acadêmica depois de um tempo parecia ser um grande desafio no começo. Porém, pesquisar sobre a Juréia com certeza apaziguou todo o desenvolvimento do mestrado.

A cada leitura me lembrava dos lugares e das pessoas que lá conheci quando fui trabalhar em 2004.

Este trabalho contou com o envolvimento de muitas pessoas que me apoiaram para que eu tivesse êxito nessa jornada.

Agradeço, primeiramente, ao Sidnei Raimundo por todos os ensinamentos (desde os tempos de Juréia) e por ter aceitado ser meu orientador.

Ao João Pedro, que me faz buscar ser sempre uma pessoa melhor e soube lidar com os momentos de ausência da mamãe, e ao João Mauro, pela parceria da vida.

Aos meus pais e minhas irmãs, Renata e Roberta (in memoriam), por me incentivarem em todos os momentos e também por ajudarem na logística com JP.

A todas as pessoas que gentilmente contribuíram com seus conhecimentos, vivências e com seu tempo para serem entrevistados no âmbito desta pesquisa.

Aos funcionários da Fundação Florestal que sempre me receberam tão bem e contribuíram para esta pesquisa, em especial, ao Osmar, Otto e Messias, e à Angélica, pelo empenho em preparar a versão final do mapa das unidades de conservação.

À Malu Oliveira, Marisa Villi e Dani Marcondes, que deixaram essa caminhada mais leve e divertida.

Ao Eric Peleias, amigo incrível que me ajudou com as artes da dissertação.

À Wanda Maldonado e Claudia Shida, pelas conversas e por terem me ajudado no “resgate” de documentos e memórias.

Ao Pedro Lobão, meu amisócio, por ter segurado as pontas para que eu me dedicasse à pesquisa.

À Gizele Laranjeira, pela cuidadosa revisão deste trabalho.

À Lucinha, pelo incentivo diário, principalmente nos últimos dias de finalização do trabalho.

Finalmente, mas não menos importante, aos caiçaras da Juréia. Este trabalho é para vocês.

A história da vida na Terra tem sido uma história de interação entre coisas vivas e seus ambientes.

Rachel Carson

RESUMO

HONORA, Ana Carolina de Campos**. Territórios tradicionais, unidades de conservação e conflitos socioambientais**: estudo de caso do Mosaico da Juréia-Itatins – SP, 2018. 196 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Versão corrigida.

O modelo de criação das unidades de conservação (UCs) de proteção integral sobrepostas a territórios ocupados por comunidades tradicionais no Brasil tem gerado vários conflitos socioambientais relacionados, sobretudo, a visões dicotômicas sobre o entendimento e manejo dessas áreas protegidas. Destaca-se o preservacionismo, como corrente histórica hegemônica, que considera o manejo dessas áreas sem a presença de moradores tradicionais e em que as atividades humanas estão associadas exclusivamente ao uso público e pesquisa; e o socioambientalismo, que entende a permanência desses moradores considerando serem eles também responsáveis pela conservação da área protegida. Embora haja vários estudos sobre ambas, bem como as possibilidades de relações entre elas, ainda há lacunas no que diz respeito à sistematização de instrumentos de planejamento e diplomas legais que contemplem essas correntes e apontem caminhos para resolução ou manejo dos conflitos ambientais nas UCs de proteção integral. A partir de base teórica de perspectiva interdisciplinar, relacionando categorias do Direito, Antropologia e Geografia, esta pesquisa analisou o caso da idealização e estruturação do Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins como instrumento de gestão dos conflitos socioambientais, de forma a avaliar como essa experiência pode fornecer subsídios para o encaminhamento de situações semelhantes em outras áreas. Foram analisados documentos normativos, jurídicos, judiciais e técnicos, assim como entrevistas com atores que possuem interesses diversos sobre o território. Os resultados apontam que a legislação inclui os conceitos socioambientais nos atos normativos, que anteriormente estavam mais fundamentados em bases preservacionistas. Indicam, também, que a desconsideração da situação de fato do território e a falta de uma visão mais integrada da legislação em vigência resultaram na formatação de um mosaico

que não resolveu completamente os conflitos existentes. Por fim, identifica-se que os conflitos atuais no território estão relacionados aos aspectos fundiários ainda pendentes e nas deficiências da gestão e do mosaico como proposta de integrar as visões de conservação e as categorias de manejo das unidades de conservação.

Palavras-chave: Territórios tradicionais. Unidades de conservação. Conflitos socioambientais. Mosaico da Juréia-Itatins.

ABSTRACT

HONORA, Ana Carolina de Campos. **Traditional territory, protected areas and socio-environmental conflicts:** a case study of the Juréia-Itatins Mosaic – SP, 2018. 196 f. Dissertation (Master in Sciences) – Post-graduate Program in Social Change and Political Participation, School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, 2018. Corrected version.

The model for creating integral protected areas overlapping territories occupied by traditional communities in Brazil has created many socio-environmental conflicts, related, above all, to dichotomous views on the understanding and handling of these protected areas. Two of these highlighted views are the preservationism, as a hegemonic historical strand, which considers the administration of these areas disregarding the presence of traditional inhabitants, and in which human activities are solely related to public use and research; and the socio-environmentalism, which understands these inhabitants' presence, considering them as also responsible for preserving the protected area. Although there are many studies on both strands of thought, as well as the possibility of relating them, there are still gaps concerning the systematization of planning tools and legal certificates that may cover these strands and point out paths for solving or handling environmental conflicts inside integral protected areas. Based on an interdisciplinary theoretical basis, relating categories of Law, Anthropology, and Geography, this research has analyzed the case of the design and organization of the Juréia-Itatins Protected Areas Mosaic as a tool for managing socio-environmental conflicts, so to assess how can this experience provide bases for handling similar situations in other areas. Regulatory, legal, judicial and technical documents were analyzed, as well as interviews with actors who present multiple interests on the territory. The results point out that the legislation includes socio-environmental concepts in normative rules, which were previously more anchored on preservationist bases. They also indicate that disregarding the territory's actual situation and the lack of a more integrated view in the current legislation have resulted on creating a mosaic that has not completely solved the existing conflicts. Lastly, it was identified that current conflicts in the territory are related to unsolved land

aspects and to flaws in the administration and in the mosaic as a proposal for integrating preservation views and the handling categories in protected areas.

Keywords: Traditional territory. Protected areas. Socio-environmental conflicts. Juréia-Itatins Mosaic.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Identificação da situação fundiária das unidades de conservação paulistas 21
Figura 2 - Procedimento de criação de unidades de conservação do SIGAP .. 41
Figura 3 - Unidades de Conservação sob gestão da Fundação Florestal 43
Figura 4 - Identificação do MUCJI no organograma da Fundação Florestal 44
Figura 5 - Municípios abrangidos pelo MUCJI..... 67
Figura 6 - Ocupações do território da Juréia-Itatins (2008) 72
Figura 7 - Ações de desapropriação e terras devolutas do território da Juréia-Itatins (2009) 73
Figura 8 - Mosaico de UCs da Juréia-Itatins de acordo com a Lei nº 12.406/2006 74
Figura 9 - Mosaico de UCs da Juréia-Itatins conforme a Lei nº 14.982/2013... 80
Figura 10 - Desenvolvimento da análise de conteúdo..... 86
Figura 11 - Etapas para análise dos documentos 87
Figura 12 - Linha do tempo dos atos normativos analisados, indicando as unidades de registro identificadas por tipologias..... 114

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características para categorias de áreas protegidas IUCN 27
Quadro 2 - Conceitos de RDS e RESEX de acordo com o SNUC 33
Quadro 3 - Mosaicos oficialmente reconhecidos no Brasil até agosto de 2010 36
Quadro 4 - Eixos temáticos do PNAP 38
Quadro 5 - Quantidade de unidades de conservação geridas pela Fundação Florestal por categoria..... 44
Quadro 6 - Conceitos de comunidades tradicionais na legislação analisada ... 47
Quadro 7 - Lista de atos normativos relacionados ao território da Juréia-Itatins 68
Quadro 8 - Unidades de conservação que compõem o Mosaico da Juréia-Itatins..... 79
Quadro 9 - Atos normativos analisados 88
Quadro 10 - Documentos jurídicos analisados..... 89
Quadro 11 - Documentos judiciais analisados 89
Quadro 12 - Unidades de registro definidas por tipologia 90
Quadro 13 - Denominação dos arquivos de acordo com o banco de dados 91
Quadro 14 - Identificação dos entrevistados por gênero e instituição que representam 96
Quadro 15 - Quantidades de unidades de registro por tipologias identificadas nos atos normativos 99
Quadro 16 - Quantidades de unidades de registro por tipologias identificadas nos documentos judiciais 115
Quadro 17 - Quantidades de unidades de registro por tipologias identificadas nos documentos jurídicos..... 122
Quadro 18 - Quantidades de unidades de registro por tipologias identificadas nos documentos técnicos..... 125
Quadro 19 - Impactos socioambientais da proposta de Mosaico de unidades de conservação..... 129

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Total de unidades de registro referenciadas..... 92
Gráfico 2 - Unidades de registro preservacionistas referenciadas por tipos de documentos..... 93
Gráfico 3 - Unidades de registro socioambientais referenciadas por tipos de documentos..... 94
Gráfico 4 - Unidades de registro de gestão de conflito referenciadas por tipos de documentos..... 94
Gráfico 5 - Quantidades de unidades de registros por tipologias identificadas nos atos normativos 101
Gráfico 6 - Quantidades de unidades de registro por tipologias identificadas nos documentos judiciais 116
Gráfico 7 - Quantidades de unidades de registro por tipologias identificadas nos documentos jurídicos 123
Gráfico 8 - Quantidades de unidades de registro por tipologias identificadas nos documentos técnicos..... 126

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
APA	Área de Proteção Ambiental
ASPE	Áreas sob Atenção Especial do Estado em Estudo para Expansão da Conservação da Biodiversidade
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CGO	Cadastro Geral de Ocupantes
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONDEPHAAT	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico
CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
COTEC	Comissão Técnico-Científica
EACH	Escola de Artes, Ciências e Humanidades
EE	Estação Ecológica
EEJI	Estação Ecológica da Juréia-Itatins
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FF	Fundação Florestal
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IF	Instituto Florestal
IN	Instrução Normativa
ISA	Instituto Socioambiental
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MUCJI	Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PE	Parque Estadual
PL	Projeto de Lei
PNAP	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PNPCT	Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais
RBMA	Reserva da Biosfera da Mata Atlântica
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RESEX	Reserva Extrativista
RIMA	Relatório de Impacto ao Meio Ambiente
RVS	Refúgio de Vida Silvestre
SIEFLOR	Sistema Estadual de Florestas
SIGAP	Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo
SMA	Secretaria do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

UC	Unidade de Conservação
UMJ	União dos Moradores da Juréia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP	Universidade de Campinas
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 19
1.1 QUESTÃO DA PESQUISA 24
1.2 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS 25
2 BASES TEÓRICAS E CONCEITUAIS 26
2.1 ÁREAS PROTEGIDAS 26
2.1.1 Áreas protegidas no Estado de São Paulo 40
2.2 COMUNIDADES TRADICIONAIS 45
2.3 CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS 53
2.3.1 Instrumentos jurídicos de gestão dos conflitos 58
2.3.1.1 Desafetação 58
2.3.1.2 Reassentamento 59
2.3.1.3 Recategorização 62
2.3.1.4 Dupla afetação 65
2.4 JURÉIA-ITATINS 67
3 METODOLOGIA 84
3.1 ESTUDO DE CASO 85
3.2 ANÁLISE DOCUMENTAL 85
3.3 ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS 95
4 O MUCJI COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS 99
4.1 OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS À LUZ DA LEGISLAÇÃO INCIDENTE 99
4.2 INTERPRETAÇÕES JURÍDICAS E JUDICIAIS DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS 115
4.3 ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS VINCULADOS À GESTÃO DO MUCJI 125
4.4 A GESTÃO DO MUCJI E OS CONFLITOS ATUAIS 132
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 138
REFERÊNCIAS 143
APÊNDICE A – BANCO DE DADOS 153
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO 154
APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO GESTORES 156

APÊNDICE D – QUESTIONÁRIOS LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS 158
APÊNDICE E – RESUMO DAS ENTREVISTAS 159
ANEXO A – APROVAÇÃO PLATAFORMA BRASIL 194

1 INTRODUÇÃO

O estabelecimento de áreas protegidas [1], nos cenários mundial e nacional, sempre se fundamentou, em um primeiro momento, na busca por preservar sítios de beleza cênica expressiva. Posteriormente, a expansão da fronteira agrícola e da urbanização foram fatores determinantes para a definição dessas áreas. Em muitos casos, as restrições decorrentes destes status de proteção ocasionaram conflitos resultantes de interesses de usos diversos sobre um determinado território.

A ideia de desenvolver esta pesquisa partiu de uma experiência profissional de aproximadamente dez anos na Fundação Florestal (FF), órgão gestor das unidades de conservação paulistas.

Os primeiros desafios profissionais junto à gestão destas áreas protegidas estavam diretamente relacionados a situação fundiária não regularizada das unidades de conservação do grupo de proteção integral.

Ao promover a atualização do Cadastro de Ocupantes da Estação Ecológica da Juréia-Itatins (EEJI), em 2005, visando desenvolver uma proposta de Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins (MUCJI), propondo alterações em partes do território de unidades de conservação de proteção integral para uso sustentável, devido essencialmente às ocupações de comunidades tradicionais e não tradicionais, foi possível identificar a complexidade dos conflitos socioambientais decorrentes da sobreposição de territórios tradicionalmente ocupados com unidades conservação de proteção integral.

Esses conflitos estavam diretamente relacionados com interesses de usos (ou não uso) diversos, originários de grupos distintos, incidentes sobre um mesmo território.

De acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Brasil possui uma área total de 1.582.758 km² de unidades de conservação, sendo que desses, 541.296

[1] No contexto brasileiro, o conceito de áreas protegidas é mais amplo, dentro do qual se incluem as unidades de conservação, como veremos adiante.

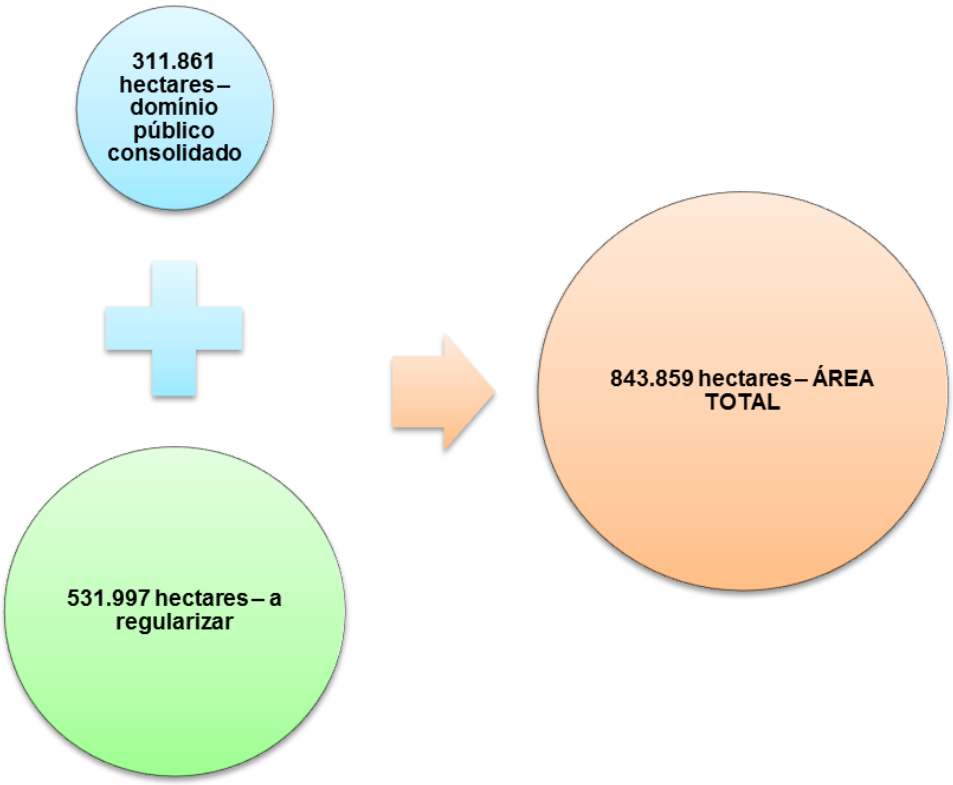
km² pertencem às unidades de conservação da categoria de proteção integral (BRASIL, 2017b).

Uma busca no referido cadastro, a partir da aplicação de filtros de pesquisa, permite identificar que a maior parte das unidades de conservação de proteção integral existentes no Brasil, seja pertencente à União, aos Estados ou aos Municípios, apresenta o item “aspectos fundiários” como “parcialmente regularizado” ou “não regularizado”, o que nos faz constatar que esses conflitos não se restringem ao Estado de São Paulo (BRASIL, 2017b).
Embora a questão da regularização fundiária seja extremamente complexa, o fato de uma unidade de conservação (UC) de proteção integral receber o status de “parcialmente regularizada” ou “não regularizada” pode significar que:

a) A unidade não está regularizada com relação à situação documental, sob a ótica do instituto jurídico da propriedade, ou seja, a documentação imobiliária ainda não está de acordo com o que preceitua a lei, especialmente, no que concerne à incorporação dos imóveis privados ao patrimônio público, ou áreas públicas e terras devolutas ainda pendentes de registros adequados;
b) A unidade não se encontra regularizada sob a situação de fato, relacionada à questão da posse, diante da existência de ocupações de comunidades tradicionais ou não tradicionais no interior da área protegida.

De acordo com os levantamentos realizados, em 2006, por Costa Neto (2018), de um total de 843.859 hectares de unidades de conservação de proteção integral no Estado de São Paulo, apenas 311.861 hectares (37%) constituem áreas de domínio público consolidado (destes, 176.312 hectares incorporados a partir de ações desapropriatórias e 135.458 hectares advindos de terras devolutas), e 531.997 hectares (63%) a regularizar: destes, 178.901 hectares caracterizam-se por áreas públicas a regularizar e 353.096 hectares classificados como outras situações (domínio particular ou indefinido), conforme pode ser observado na figura 1:

Figura 1 - Identificação da situação fundiária das unidades de conservação paulistas



Fonte: Adaptado de COSTA NETO (2018, p. 24).

Certamente, esses problemas fundiários decorrem do fato de que estes territórios não foram profunda e adequadamente analisados quando do processo de criação e estabelecimento da unidade de conservação, resultando em conflitos socioambientais que consistem em um ônus para a gestão.

Um dos possíveis argumentos a esta resposta se deve ao fato do Brasil ter utilizado o modelo norte americano de parques[2] como principal referência para o estabelecimento de seu sistema de áreas protegidas, desconsiderando as especificidades físicas, bióticas e socioeconômicas do país (BRITO, 2003).

A partir da edição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985, em 18 de julho de 2000, ficou estabelecido que os processos de criação e gestão de unidades de conservação devem ser precedidos de estudos técnicos, audiências públicas e participação das populações locais (BRASIL, 2000). Porém, anteriormente ao SNUC, as

[2] O modelo norte americano de parques dissociava o homem da natureza, a partir do entendimento de que essas áreas deveriam receber uma proteção total, sendo permitido apenas a realização de atividades educativas e de recreação (BRITO, 2003).

unidades de conservação brasileiras e paulistas foram criadas praticamente sem estudos técnicos e equipes bastante reduzidas, com pouca ou nenhuma participação popular.

Além das populações locais, um processo de criação de unidade de conservação envolve uma gama diversificada de atores, que perpassa pelos órgãos oficialmente responsáveis pela criação e gestão, pela sociedade civil em geral, pesquisadores, proprietários e posseiros, *trade* turístico, setor imobiliário, produtivo, e até, em alguns casos, conta com o envolvimento de órgãos jurídicos, como Ministério Público, Procuradorias e Defensorias.

Retornando à questão fundiária e considerando que o SNUC dispõe em seu artigo 7º, inciso I, que as unidades de conservação de proteção integral possuem o objetivo de preservar a natureza, admitindo apenas o uso indireto dos recursos naturais e estabelece que a maioria das unidades de conservação desta categoria deve ser de posse e domínio públicos (BRASIL, 2000), resta evidente que a instituição de uma unidade de conservação de proteção integral somada às situações anteriormente indicadas (posse e domínio públicos + uso indireto [3] + situação fundiária não regularizada) acarretará em conflitos socioambientais complexos, diante dos diferentes usos pretendidos e permitidos para os territórios abrangidos por essas áreas protegidas.

Com relação à questão documental, na maioria dos casos, verificou-se que a regularização das áreas se submete a processos burocráticos e judiciais que se arrastam por longos períodos, até que se obtenha um resultado, muitas vezes, extremamente dispendioso aos cofres públicos, haja vista a existência de diversos precatórios milionários decorrentes do ajuizamento de ações de desapropriação (diretas e indiretas) face à criação de unidades de conservação de proteção integral.

Porém, a situação dos ocupantes e posseiros, caracterizados em sua grande parte como população rural de baixa renda ou comunidades tradicionais, é considerada a mais complexa de todas pelos diversos fatores que a permeiam e sobre os quais discorreremos com maior detalhe quando tratarmos das bases teóricas e conceituais desta pesquisa.

[3] De acordo com o artigo 2º, X do SNUC, uso indireto é “aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais” (BRASIL, 2000).

A complexidade certamente aumenta quando se verifica que uma unidade de conservação de proteção integral foi criada com sobreposição a territórios anteriores e tradicionalmente ocupados e utilizados por comunidades, uma vez que o conflito se estende às normas constitucionais que garantem direitos ao modo de vida tradicional e à criação de espaços territoriais especialmente protegidos.

Diante dos anos decorridos sem solução aparente para esta questão, os órgãos gestores buscaram de alguma forma amenizar a situação de conflito (o que invariavelmente depende da boa vontade e bom senso das instituições), a partir do estabelecimento de regras temporárias que objetivavam garantir a boa convivência entre ocupantes e funcionários.

Por outro lado, o tempo transcorrido e a pressão vivenciada permitiram que essas comunidades se organizassem em movimentos sociais que passaram a reivindicar a superação da situação.

Foi o que aconteceu na Estação Ecológica da Juréia-Itatins (EEJI), criada em 1986, e vem ocorrendo em diversas outras unidades de conservação no Brasil. Em uma articulação desses movimentos sociais com o Poder Legislativo, foi proposto o Projeto de Lei (PL) nº 613/2004, que indicava a recategorização de algumas localidades de Estação Ecológica (EE) para Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), categoria de uso sustentável que garante a permanência da comunidade tradicional no território, bem como o uso e manejo de recursos naturais (SÃO PAULO, 2006).

Este Projeto de Lei resultou na promulgação de uma lei estadual no ano de 2006, que foi declarada inconstitucional em 2009, em decorrência do julgamento de procedência de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN).

Em 2013, foi estabelecido um novo Mosaico pela Lei do Estado de São Paulo nº 14.982, de 08 de abril, que buscou a correção dos itens que ensejaram a declaração de inconstitucionalidade, bem como de alguns aspectos técnicos e de gestão que foram identificados durante a vigência da lei anterior (SÃO PAULO, 2013).

Atualmente, o Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins (MUCJI) permanece com uma parte de seu território como Estação Ecológica,

sendo que duas outras partes foram recategorizadas para Parques Estaduais (PE) – Itinguçu e Prelado -, duas foram recategorizadas para Reservas de Desenvolvimento Sustentável – Barra do Una e Despraiado – e adicionalmente foi criado um Refúgio de Vida Silvestre (RVS) em ilhas próximas – Abrigo e Guararitama – e as áreas marinhas foram incorporadas às Áreas de Proteção Ambiental Marinhas do Litoral Centro e Litoral Sul.

Devido à participação profissional e por todo o processo histórico de ocupação e conservação e complexidade existente no território abrangido pela Juréia-Itatins, definiu-se que essa seria a área de estudo desta pesquisa, o que permitiu uma avaliação empírica dos fatos, seguida por uma reflexão teórica sobre o tema.

Paralelamente ao conflito, que por si só já é uma questão bastante complexa, são adicionadas questões técnicas, econômicas e políticas que tornam por dificultar ainda mais a busca por um encaminhamento das circunstâncias.

A pesquisa analisou o processo de idealização e estruturação de um mosaico para o território abrangido pela Juréia-Itatins, juntamente ao arcabouço jurídico existente para as temáticas unidades de conservação, comunidades tradicionais e conflitos socioambientais, bem como verificou os documentos técnicos, jurídicos e judiciais relacionados a esta área, no ensejo de que esta avaliação possa contribuir na gestão de situações semelhantes, de forma a garantir que a conservação ambiental esteja associada à justiça ambiental.

1.1 QUESTÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa possui a seguinte questão central: como a experiência da instituição de um mosaico no território abarcado pela Juréia-Itatins pode contribuir para a gestão (e, talvez, solução) de conflitos socioambientais semelhantes, decorrentes da sobreposição de territórios tradicionalmente ocupados com unidades de conservação de proteção integral?

1.2 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

O objetivo geral da pesquisa é analisar o processo de idealização e estruturação do Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins como instrumento de gestão dos conflitos socioambientais decorrentes da sobreposição de territórios tradicionalmente ocupados com unidades de conservação de proteção integral.

A pesquisa possui os seguintes objetivos específicos:

a) Levantar, analisar e sistematizar os atos normativos relacionados às temáticas “áreas protegidas”, “comunidades tradicionais” e que propõem a gestão dos conflitos socioambientais decorrentes da sobreposição de unidades de conservação de proteção integral com territórios tradicionalmente ocupados;
b) Analisar o processo administrativo que acompanhou a composição do MUCJI;
c) Analisar as principais peças processuais das ADINs impetradas em face das duas leis – de 2006 e 2009 – que instituíram mosaicos na área abrangida pela Juréia-Itatins;
d) Apresentar um diagnóstico dos instrumentos jurídicos (desafetação, recategorização, reassentamento e dupla afetação) de gestão dos conflitos socioambientais em análise;
e) Identificar a existência de novos conflitos socioambientais a partir da instituição do MUCJI e de que forma eles tem sido gerenciados.

2 BASES TEÓRICAS E CONCEITUAIS

Este capítulo apresentará as bases teóricas, conceituais e normativas consultadas durante a pesquisa, que nortearam os estudos para que os objetivos fossem alcançados.

Para facilitar a compreensão, o capítulo está dividido em três grandes temas: áreas protegidas, comunidades tradicionais e conflitos socioambientais.

Durante o desenvolvimento dos conteúdos, julgou-se pertinente demonstrar as interpretações técnicas e normativas sobre os temas, a fim de assegurar que os resultados almejados sejam alcançados.

2.1 ÁREAS PROTEGIDAS

A ideia de se determinar alguma proteção para áreas delimitadas remonta há muitos séculos, desde o estabelecimento de reservas pelos assírios, antes do nascimento de Cristo, até a definição, em 1832, por George Catlin, do que deveria ser um parque nacional (MORSELLO, 2001).

Na esfera mundial, a criação do Parque Nacional de Yellowstone nos Estados Unidos, em 1872, é considerada “o marco fundamental da estratégia do estabelecimento desses sistemas de áreas protegidas” (BRITO, 2003, p. 19).

Durante o século XIX, a criação de áreas protegidas foi marcada pelos ideais defendidos pelos naturalistas (dentre os quais se destacaram Henry David Thoureau e John Muir), pautados na dissociação do homem da natureza e no entendimento de que as áreas mais preservadas deveriam ser objeto de proteção total (BRITO, 2003; DIEGUES, 2004a).

Atualmente, a União Internacional para Conservação da Natureza (UICN) estabelece as seguintes características para a designação das categorias de áreas protegidas (DUDLEY, 2008), como podemos verificar no quadro 1:

Quadro 1 - Características para categorias de áreas protegidas IUCN

CATEGORIA	DENOMINAÇÃO	DESCRIÇÃO
IA	Reserva natural estrita	Áreas protegidas de maneira estrita, destinadas à proteção da biodiversidade, nas quais a visitação, o uso e os impactos humanos são estritamente controlados e limitados, para que se possa assegurar os objetivos de conservação.
IB	Área de vida selvagem	Áreas protegidas não modificadas ou minimamente modificadas, isentas de influência humana significativa ou permanente, e que são protegidas e geridas para que mantenham sua condição natural.
II	Parque nacional	Áreas protegidas (geralmente de grande extensão) de caráter natural, destinadas para a proteção de processos ecológicos, de espécies e ecossistemas característicos, e que também proporcionam condições para oportunidades científicas, educacionais, recreativas e de visitação.
III	Monumento natural	Áreas protegidas (geralmente de tamanho pequeno) destinadas a proteger um monumento natural específico, geralmente relacionada a uma formação geológica.
IV	Área de gestão de espécies e habitat	Áreas protegidas que objetivam proteger espécies ou habitats específicos, e sua gestão deve refletir esta prioridade.
V	Paisagens protegidas terrestres e marinhas	Áreas protegidas onde a interação das pessoas com a natureza por meio do tempo tem produzido uma área de caráter distinto, com grande valor ecológico, biológico, cultural e cênico.
VI	Área protegida de utilização sustentável dos recursos naturais	Áreas protegidas (geralmente de grandes extensões) que conservam ecossistemas e habitats, juntamente aos valores culturais associados e sistemas tradicionais de gestão de recursos naturais.

Fonte: Dudley (2008, p.13-22, tradução nossa).

É importante ressaltar que as recomendações da UICN embasaram a criação de unidades de conservação no Brasil a partir de sua primeira publicação, em 1956[4], em especial dos parques nacionais, com a concepção de que a presença de seres humanos nestes espaços seria exclusivamente permitida para os casos de uso público com o viés de turismo ecológico, educação ambiental e pesquisa científica (TÁRREGA; GONÇALVES, 2016).

No Brasil, o Código Florestal de 1934 forneceu fundamentos jurídicos para a criação do primeiro parque nacional brasileiro, o Parque Nacional do Itatiaia, criado em 1937 (LEUZINGER, 2009).

Morsello (2001) assevera que a criação do Parque Nacional do Itatiaia tinha mais o objetivo de preservar a beleza cênica do que a biodiversidade do

[4] Considerado o primeiro sistema de classificação de áreas protegidas, diferenciava reservas naturais e zonas de proteção. (RODRIGUES, 2005).

local, salientando que somente após os anos 60, devido à expansão agrícola e a urbanização, os aspectos ecológicos passaram a ser considerados para a definição destas áreas.

No mesmo sentido, Almeida (2014) destaca que, quando da criação do Parque Nacional do Itatiaia, o Brasil não possuía nenhum estudo que priorizava áreas que precisavam ser protegidas ou critérios que estabeleciam as regras para priorização destas áreas.

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), da qual o Brasil é signatário, incorporada à legislação brasileira por intermédio do Decreto Legislativo nº 02, de 1994, conceitua que "área protegida significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação" (BRASIL, 1994).

A CDB indica, com relação à conservação *in situ*, que cada Estado-membro deve, na medida do possível, estabelecer um sistema de áreas protegidas indicando as medidas necessárias para conservar a diversidade biológica, bem como adotar providências que garantam a utilização sustentável dos recursos naturais (BRASIL, 1994).

Seguindo as diretrizes da CDB e influenciada pelo movimento ambientalista, a Constituição Federal de 1988 recebeu um capítulo específico para tratar da questão ambiental, composto pelo artigo 225 que dispõe, em seu §1º, inciso III, que incumbe ao Poder Público:

> [...] definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 1988).

Em um sentido amplo, este dispositivo "refere-se à conservação dos processos ecológicos, ao manejo dos ecossistemas e à conservação do patrimônio genético" (LEITE, 2015, p. 62).

Juridicamente, existem alguns entendimentos sobre o termo espaços territoriais especialmente protegidos. Conceitualmente, LEUZINGER (2002), entende que estes espaços consistem nas áreas públicas ou privadas submetidas a algum regime de proteção, total ou parcial, de seus atributos naturais que ensejam a proteção.

Seguindo este entendimento, Pereira e Scardua (2008) apresentam um rol amplo sobre as tipologias de áreas que podem ser enquadradas como “espaços territoriais especialmente protegidos”:

> unidades de conservação; áreas protegidas; quilombos; áreas tombadas; monumentos arqueológicos e pré-históricos; áreas especiais e locais de interesse turístico; reserva da biosfera; corredores ecológicos e zonas de amortecimento; Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-grossense e Zona Costeira; jardins botânicos, hortos florestais e jardins zoológicos; terras devolutas e arrecadadas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais; áreas de preservação permanente e reservas legais; e megaespaços ambientais (PEREIRA; SCARDUA, 2008, p. 5).

Ainda que não indicado pelos autores, consideramos que as terras indígenas também devem ser incluídas como uma das tipologias de espaços territoriais especialmente protegidos.

Importante ressaltar que, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, “influenciada pelo fortalecimento dos valores ecológicos que estavam em curso no cenário político-comunitário brasileiro à época” (SARLET; MACHADO; FENSTERSEIFER, 2015, p. 486), que posteriormente acarretaria na promulgação da Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, já dispunha sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental (BRASIL, 1981).

Em 2000, após uma década de discussão legislativa, o inciso III da Constituição Federal foi regulamentado pela Lei nº 9.985, de 18 de julho, que instituiu o SNUC (BRASIL, 2000). A ideia de estabelecer um Sistema Nacional de Unidades de Conservação começou a ser estruturada no Brasil na década de 1970, porém somente no final de década de 1980 que o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) contratou um estudo que objetivava avaliar as categorias de unidades de conservação existentes e a elaboração de um anteprojeto de lei, que começou a tramitar na Câmara dos Deputados como projeto de lei somente em 1992 (MERCADANTE, 2001).

Todo este processo de construção do SNUC foi influenciado essencialmente por dois grupos: os conservacionistas e os socioambientalistas, e o legislador teve um grande esforço no sentido de conciliar essas visões no texto final da lei (RODRIGUES, 2005).

A partir da instituição do SNUC, surgiu a discussão acerca da abrangência da expressão “espaços territoriais especialmente protegidos”, que consta da Constituição Federal, e do termo “unidades de conservação”, estabelecido pela legislação infraconstitucional.

Afirmando o entendimento de que as unidades de conservação constituem uma modalidade de espaço territorial especialmente protegido, Benjamin (2001, p. 288) atesta que:

> [...] em nenhum momento o texto constitucional alude à expressão Unidades de Conservação, usando, isso sim, de forma correta, o termo espaços territoriais especialmente protegidos. Não se trata de uma expressão vernacular aleatória ou acidental do legislador em 1988, que, nesse ponto, seguiu o standard científico apropriado, segundo o qual ‘conservação’ não é gênero, muito menos gênero do qual ‘preservação’ seria espécie.
> Muito ao contrário, ‘conservação’ é ela própria modalidade (=espécie) de proteção especial da natureza, contrapondo-se à ‘preservação’: esta como garantia integral da biota; aquela, mais flexível, contestando-se em impor certos requisitos à exploração, dita sustentável, dos recursos naturais.

Diante dessas considerações, podemos entender que o SNUC é tido, no âmbito da legislação brasileira como “uma norma geral sobre a qual devem se orientar as normas individualizadas de criação de unidades de conservação” (DERANI, 2001, p. 236).

Retomando os conceitos, de acordo com o SNUC, unidade de conservação caracteriza-se como o

> [...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

O sistema é composto por doze categorias de unidades de conservação, divididas em dois grupos: proteção integral, que permite o uso indireto dos recursos naturais; e uso sustentável, que permite o uso direto dos recursos naturais.

O uso indireto está definido no artigo 2º, inciso IX como “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais” e o uso direto, definido no inciso X do mesmo artigo como “aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais” (BRASIL, 2000).

O grupo de proteção integral, segundo artigo 7º, § 1º, que tem o objetivo básico de “preservar a natureza” (BRASIL, 2000) é composto por cinco categorias de unidades de conservação, a saber:

a) Estação Ecológica;
b) Reserva Biológica;
c) Parque Nacional;
d) Monumento Natural;
e) Refúgio de Vida Silvestre.

Já o grupo de uso sustentável, no artigo 7º, § 2º, que tem o objetivo básico de “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (BRASIL, 2000), é composto por sete categorias de unidades de conservação. São elas:

a) Área de Proteção Ambiental (APA);
b) Área de Relevante Interesse Ecológico;
c) Floresta Nacional;
d) Reserva Extrativista;
e) Reserva de Fauna;
f) Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e
g) Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Conforme o entendimento de RODRIGUES (2005), este rol de categorias é taxativo e, excepcionalmente, mediante autorização do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), outras categorias podem ser incorporadas ao SNUC desde que sejam criadas para atender peculiaridades regionais ou tenham objetivos de manejo não contemplados por nenhuma das categorias já existentes.

Além de estabelecer e detalhar as categorias de unidades de conservação, o SNUC também dispõe sobre a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, bem como define incentivos, isenções e penalidades, e trata das Reservas da Biosfera (BRASIL, 2000).

O SNUC é regulamentado pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Este Decreto apresenta dispositivos que complementam as regras para criação de unidades de conservação, trata da questão do subsolo e espaço aéreo e do Mosaico de unidades de conservação, dispõe sobre o Plano de

Manejo, sobre os Conselhos Gestores, da gestão compartilhada com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), da autorização para exploração de bens e serviços, da compensação por significativo impacto ambiental, do reassentamento de populações tradicionais e da reavaliação de unidades de conservação de categoria não prevista no Sistema (BRASIL, 2002).

Sobre a criação de unidades de conservação, o SNUC estabelece que estes processos devam ser precedidos de estudos técnicos, audiências públicas e envolvimento das comunidades locais. Dispõe, ainda, que o ato de criação deve conter expressamente a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade, bem como o órgão responsável pela sua gestão (BRASIL, 2000).

Para os casos de Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), o ato de criação deve, ainda, indicar a população tradicional beneficiária.

Para apoiar a gestão, toda unidade de conservação deve dispor de um plano de manejo, definido pelo SNUC, no artigo 2º, XVII, como o

> [...] documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (BRASIL, 2000).

Os estudos e zoneamento do Plano de Manejo, conforme o artigo 27, § 1º do SNUC devem abranger a área da unidade e também a zona de amortecimento e corredores ecológicos.

No âmbito desta pesquisa, duas categorias foram estudadas com maior profundidade – as RESEX e as RDS – sobre as quais passaremos a discorrer.

Essas duas categorias possuem conceitos bastante semelhantes, como podemos observar no quadro 2:

Quadro 2 - Conceitos de RDS e RESEX de acordo com o SNUC

RESEX	RDS
Artigo 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.	Artigo 19. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

Fonte: Brasil (2000).

Aparentemente, a única diferença apresentada no texto legal é que as RESEX são “utilizadas” por populações tradicionais, enquanto que as RDS “abrigam” estas populações.

Rodrigues (2005) salienta que as diferenças entre as duas categorias são sutis e que ambas foram criadas em detrimento aos aspectos políticos que as nortearam, uma vez que as RESEX foram incluídas no SNUC com o objetivo de equacionar a atividade seringueira na Amazônia, pela mobilização e articulação do movimento dos seringueiros, enquanto que a RDS surgiu como uma possibilidade de aumentar os objetivos das RESEX para outras atividades sustentáveis.

As RESEX já haviam sido previstas anteriormente no Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990. Neste Decreto, foram definidas como “espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista” (BRASIL, 1990).

Estas duas categorias têm o objetivo de assegurar e proteger os modos de vida das comunidades tradicionais, bem como garantir o manejo sustentável dos recursos naturais existentes nestes territórios.

O SNUC determina que as RESEX sejam de domínio público, sendo que a posse e o uso devem ser regulados por contrato de concessão de direito real de uso. Com relação às RDS, o SNUC indica que as áreas que compõem o seu território tem de ser desapropriadas apenas “quando necessário” e a posse e o uso também serão regulados por contrato de concessão de direito real de uso (BRASIL, 2000).

Este termo “quando necessário” abre margem para diversas interpretações. Rodrigues (2005, p. 181) interpreta que o SNUC

> [...] partiu da premissa otimista de que os particulares possam interessar-se em integrar voluntariamente a Unidade, na medida em que as atividades econômicas, desde que sustentáveis, não estão inviabilizadas e podem até vir a ter retorno financeiro.

Logo após a edição do Decreto nº 6.040/2006, que institui a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão gestor das unidades de conservação federais, estabeleceu a Instrução Normativa (IN) nº 03, de 18 de setembro de 2007, que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a concepção de RDS e RESEX.

Esta IN dispõe que os processos de criação de RDS e RESEX devem estar embasados por um estudo que contemple os aspectos socioambientais e fundiários, além de garantir ampla participação da comunidade tradicional envolvida.

O estudo socioambiental deve contemplar, ademais de uma caracterização ambiental, socioeconômica, cultural e institucional da unidade proposta, a identificação e caracterização da população tradicional beneficiária, bem como o histórico e as formas que ocupam e utilizam o território, apontando os modos de vida e as práticas produtivas e eventuais conflitos socioambientais incidentes sobre o território.

O estudo fundiário, por sua vez, se concentra mais nos aspectos relacionados à dominialidade, a partir de levantamentos em campo e em cartórios e órgãos fundiários, no sentido de identificar e tipificar as áreas como públicas, devolutas, privadas ou de domínio indefinido.

Especialmente com relação ao plano de manejo das RDS e RESEX, a IN ICMBio nº 07, de 21 de dezembro de 2017, institui um grupo de governança, composto pela equipe de planejamento do plano e por representantes da comunidade tradicional, do conselho gestor e de eventuais consultores técnicos e define sobre a necessidade de envio da versão final do plano de manejo para análise prévia do conselho da unidade (BRASIL, 2017a).

A importância destas duas categorias para esta pesquisa está intimamente ligada aos seus objetivos, tendo em vista que asseguram à

permanência dessas comunidades tradicionais nos territórios que historicamente habitam e utilizam e garantem a manutenção dos modos de vida e técnicas tradicionais.

Também são relevantes, pois o SNUC prevê que ambas devem ser geridas por conselhos deliberativos, o que preserva, de certa forma, a participação das comunidades tradicionais na gestão destes territórios.

Ainda com relação ao SNUC, é necessário apresentar o que a legislação dispõe sobre os Mosaicos de unidades de conservação. O artigo 26 do SNUC dispõe que

> [...] quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional (BRASIL, 2000).

O Decreto que regulamenta o SNUC indica que o Mosaico terá um conselho consultivo, definido como a instância de gestão integrada das unidades de conservação que o compõem. Compete, ainda, ao conselho, compatibilizar e otimizar as ações vinculadas à gestão, especialmente no que concerne à fiscalização, monitoramento e relação com a população residente na área do Mosaico (BRASIL, 2002).

Pensar a gestão de um território de forma integrada é visto como uma iniciativa positiva, pois o diálogo entre os diversos atores facilita acordos, mesmo que provisórios, sobre as divergências decorrentes de alguns dos processos de conservação que, muitas vezes, ultrapassam os limites das unidades de conservação, originando conflitos regionalizados.

Atualmente, de acordo com a Rede de Mosaicos de Áreas Protegidas, o Brasil possui vinte Mosaicos, conforme quadro 3:

Quadro 3 - Mosaicos oficialmente reconhecidos no Brasil até agosto de 2010

Nº	MOSAICO	ESTADO(S)	MÊS E ANO DE INSTITUIÇÃO	ESFERA
1	Mosaico Tucuruí	PA	Março de 2002	Estadual
2	Mosaico Serras da Capivara e Confusão	PI	Março de 2005	Federal
3	Mosaico Litoral Sul do Estado de São Paulo e Litoral do Estado do Paraná (Lagamar).	SP/PR	Maio de 2006	Federal
4	Mosaico Serra da Bocaina.	SP/RJ	Dezembro de 2006	Federal
5	Mosaico Mata Atlântica Central Fluminense	RJ	Dezembro de 2006	Federal
6	Mosaico Serra da Mantiqueira	SP/RJ/MG	Dezembro de 2006	Federal
7	Mosaico Jureia-Itatins	SP	Dezembro de 2006/ 2009	Estadual
8	Mosaico da Serra de São José	MG	Maio de 2007	Estadual
9	Mosaico Jacupiranga	SP	Fevereiro de 2008	Estadual
10	Mosaico das Ilhas e Áreas Marinhas Protegidas do Litoral Paulista	SP	Outubro de 2008	Estadual
11	Mosaico Sertão Veredas Peruaçu. MG/GO/BA	MG/GO/BA	Maio de 2009	Federal
12	Mosaico Apuí	AM	Fevereiro de 2010	Estadual
13	Mosaico Carioca	RJ	Assinado em maio de 2010, aguardando publicação	Federal
14	Mosaico do Manguezal da Baía de Vitória	ES	Novembro de 2010	Estadual
15	Mosaico Baixo Rio Negro	AM	Dezembro de 2010	Federal
16	Mosaico da Foz do Rio Doce	ES	Dezembro de 2010	Federal
17	Mosaico Mico-Leão-Dourado	RJ	Dezembro de 2010	Federal
18	Mosaico Extremo Sul da Bahia	BA	Dezembro de 2010	Federal
19	Mosaico Carioca	RJ	Julho de 2011	Estadual
20	Mosaico Amazônia Meridional	AM/MT/RO	Agosto de 2001	Federal

Fonte: Brasil (s.d); Rede Mosaicos de Áreas Protegidas (s.d).

Além dos Mosaicos constantes do Quadro 3, de acordo com informações da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (RBMA)[5], há trinta e três

[5] UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. Projeto de Fortalecimento e Intercâmbio de Mosaicos de Áreas Protegidas na Mata Atlântica. Lista: Mosaicos de Áreas Protegidas – versão I – Setembro de 2009. Disponível em: <htt/uc.socioambiental.orgps://sites/uc.socioambiental.org/files/Lista%20Mosaicos_RBMA_set2009.pdf> Acesso em: 10 ago. 2018.

iniciativas para formação de Mosaicos de unidades de conservação em andamento.

Hermann e Costa (2015) realizaram uma análise da efetividade de gestão de Mosaicos com base na análise de quatro casos: Mosaico Amazônia Meridional, Mosaico Sertão Veredas-Peruaçu, Mosaico Baixo Rio Negro e Mosaico Central Fluminense. Os resultados destes estudos indicaram que a maioria dos entrevistados reconhece a importância dos Mosaicos para garantir a conservação da biodiversidade e fomentar a prática de atividades sustentáveis no território, a partir de uma metodologia que adotou três instrumentos, a saber: “a) Protocolo de avaliação de efetividade; b) Entrevista sobre o alcance dos objetivos e; c) Entrevista sobre o ambiente institucional para gestão integrada” (HERMANN; COSTA, 2015, p. 5).

Contudo, o mesmo estudo concluiu que ainda existem desafios a serem superados e eles estão divididos em dois grupos: **estruturais**, relacionados às questões de recursos financeiros, humanos e metodológicos; e **culturais**, relativo à necessidade de que o conceito de gestão territorial seja incorporado nas instituições enquanto política pública (HERMANN; COSTA, 2015).

Passadas algumas décadas da criação dos primeiros parques no Brasil, e da edição do SNUC, seguindo uma tendência mundial, esses conceitos vem sendo aprimorados e renovados.

Neste sentido, foi editado o Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, que instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP).

Em primeiro lugar, é possível notar que o Plano utiliza o termo “áreas protegidas”, deixando claro que as unidades de conservação são uma das modalidades destas áreas. Assim sendo, o artigo 2º determina que a implementação do PNAP será acompanhada por uma comissão composta por representantes das três esferas de governo (nacional, distrital e estadual e municipal), de representações de comunidades indígenas, comunidades quilombolas, comunidades extrativistas, do setor empresarial e da sociedade civil (BRASIL, 2006).

Para Leuzinger (2009, p. 119), embora o PNAP

> [...] mencione outras espécies de espaços protegidos, como é o caso das áreas de preservação permanente e áreas de reserva legal, reconhecidas como ‘elementos integradoras da paisagem’, refere-se

> especialmente a unidades de conservação, terras indígenas e territórios quilombolas, seja em relação aos princípios, seja em relação aos eixos temáticos.

O PNAP possui uma lista extensa e detalhada de princípios e diretrizes, dentre os quais destacamos que as áreas protegidas carecem se constituir em instrumentos de conservação da diversidade biológica e sociocultural e que os direitos territoriais de povos indígenas e comunidades quilombolas devem ser assegurados, inclusive como estratégia de conservação da biodiversidade (BRASIL, 2006).

Dividido em quatro eixos temáticos, o PNAP apresenta o detalhamento de seus objetivos e ações de forma interligada. Cada eixo é composto da seguinte maneira, conforme quadro 4, a seguir:

Quadro 4 - Eixos temáticos do PNAP

EIXO TEMÁTICO	DESCRIÇÃO
1 - Planejamento, fortalecimento e gestão	propõe ações relacionadas à implementação e ao fortalecimento do SNUC e à gestão da biodiversidade nas terras indígenas e nas terras quilombolas. Formulado no âmbito da abordagem ecossistêmica, busca a efetividade do conjunto de áreas protegidas e sua contribuição para a redução da perda de diversidade biológica
2 - Governança, participação, eqüidade e repartição de custos e benefícios	prevê ações relacionadas: a. à participação dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais na gestão das unidades de conservação e outras áreas protegidas; b. ao estabelecimento de sistemas de governança; c. à repartição eqüitativa dos custos e benefícios; e d. à integração entre unidades de conservação e entre outras áreas protegidas.
3 - Capacidade institucional	ações relacionadas ao desenvolvimento e ao fortalecimento da capacidade institucional para gestão do SNUC e para conservação e uso sustentável da biodiversidade nas terras indígenas e nas terras quilombolas. Prevê, ainda, o estabelecimento de normas, bem como de uma estratégia nacional de educação e de comunicação para as áreas protegidas.
4 - Avaliação e monitoramento	ações relacionadas à avaliação e ao monitoramento das áreas protegidas, bem como à gestão, ao monitoramento e à avaliação do PNAP.

Fonte: Adaptado de BRASIL (2006).

A ampliação abarcada pelo conceito de “áreas protegidas” é bastante importante, uma vez que considera o viés de conservação existente em outras áreas que não unicamente nas unidades de conservação de proteção integral, bem como a possibilidade de gestão integrada entre estes territórios diversos, como, por exemplo, as terras indígenas e os territórios quilombolas.

Alguns estudos, como o desenvolvido por Hayes e Ostrom (2005) questionam a eficácia das áreas protegidas para a conservação das florestas. Este estudo analisa três mitos relacionados à questão da conservação florestal que são fundamentais para esta pesquisa: (1) o estabelecimento de áreas protegidas de propriedade e posse públicas e geridas pelo Poder Público é a única forma de conservar as florestas; (2) as comunidades locais, usuárias de recursos naturais, não têm capacidade de estabelecer e cumprir regras que protejam a integridade desses recursos; e (3) a elaboração de regras *top-down* é imprescindível para se obter uma proteção ambiental apropriada.

A conclusão deste estudo (nas áreas por ele analisadas) aponta que as áreas legalmente designadas como protegidas não atestam a conservação florestal, nem mesmo apresentam níveis mais altos de densidade vegetacional do que outras áreas florestadas. Ressalta, também, a importância do reconhecimento das instituições de nível local para a conservação da florestal, e o envolvimento e participação destas comunidades no estabelecimento das regras e monitoramento do território.

Como podemos observar ao longo deste capítulo, as áreas protegidas foram inicialmente estabelecidas para conservar locais de beleza cênica diferenciada, bem como para frear o desenvolvimento de atividades agrícolas e da expansão urbana, estabelecendo uma dicotomia entre preservacionismo[6] e socioambientalismo[7].

Em um segundo momento, passaram a ser determinadas regras tanto para priorizar as áreas mais importantes para serem destinadas à conservação, como também para criar categorias diversas, com características específicas, fundamentada no estabelecimento de sistemas de áreas protegidas, visando uma adequação às especificidades existentes nos mais diversos locais.

Feitas estas considerações sobre as áreas protegidas no cenário nacional e internacional, passaremos a analisar a questão das áreas protegidas no Estado de São Paulo.

---

[6] Entendemos o preservacionismo como a corrente que dissocia o homem da natureza.

[7] Entendemos o socioambientalismo como a corrente que entende ser possível a conservação da natureza com a participação do homem, em especial, residindo em áreas protegidas ou manejando recursos naturais.

2.1.1 Áreas protegidas no Estado de São Paulo

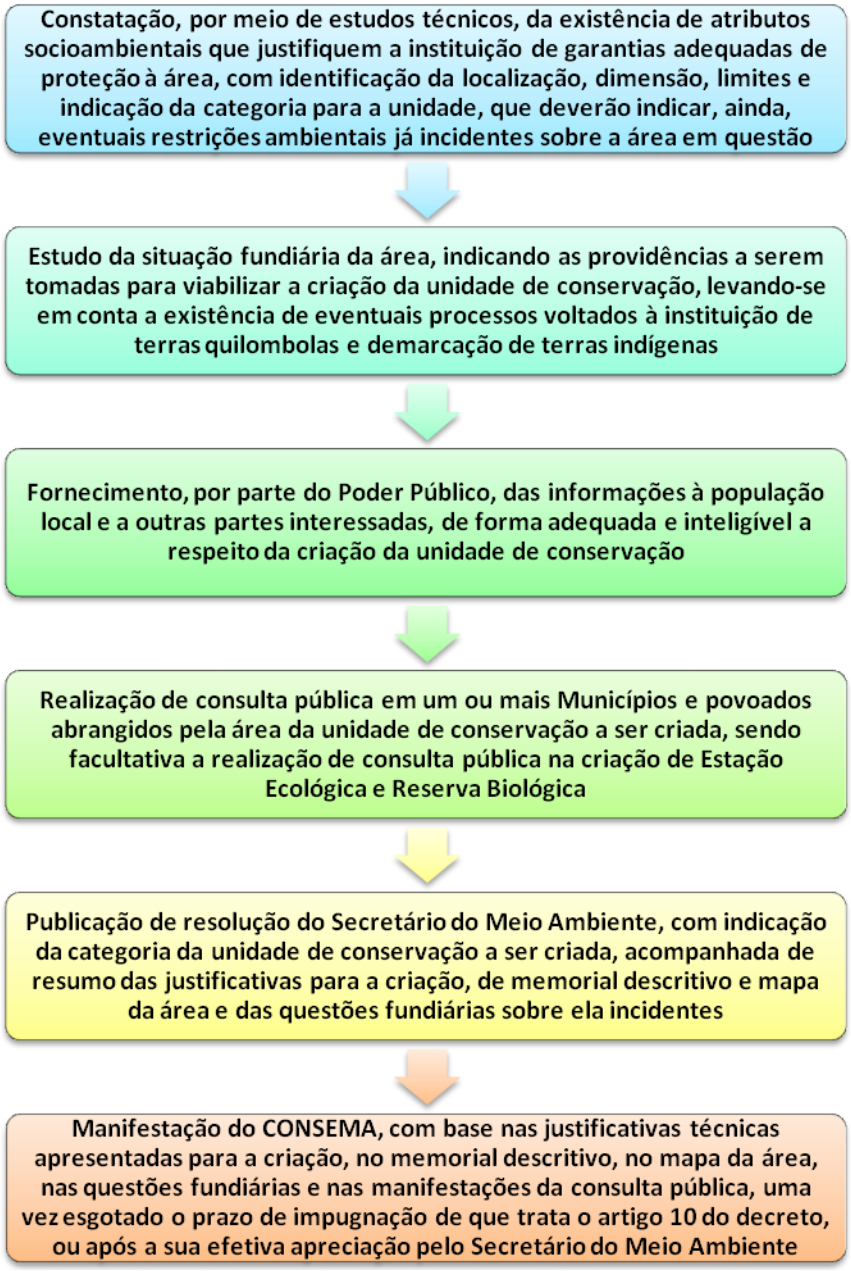
No Estado de São Paulo, o Decreto nº 60.302, de 27 de março de 2014, instituiu o Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo (SIGAP).

As diretrizes e objetivos do SIGAP permitem avaliar que este sistema está pautado no conceito mais abrangente de áreas protegidas, conforme exposto no item anterior. Assim sendo, embora o SIGAP não estabeleça nenhuma categoria de unidade de conservação diferente daquelas existentes no SNUC (alguns estados da Federação criaram novas categorias em seus sistemas estaduais de unidades de conservação), reconhece como áreas protegidas as áreas de preservação permanente, as reservas legais, as reservas da biosfera, as áreas úmidas, áreas naturais tombadas (inscritas em livro de tombo federal, estadual ou municipal), as Áreas Do Patrimônio Mundial Natural (reconhecidas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO) e as áreas de cavidades naturais subterrâneas (SÃO PAULO, 2014).

Complementarmente, define como “áreas de interesse ambiental” as estradas-parque, as Áreas sob Atenção Especial do Estado em Estudo para Expansão da Conservação da Biodiversidade (ASPE), as passagens culturais, os eco-museus e os monumentos geológicos (SÃO PAULO, 2014).

Com relação aos procedimentos preparatórios para criação de unidades de conservação, o SIGAP estabelece as seguintes etapas:

Figura 2 - Procedimento de criação de unidades de conservação do SIGAP



Fonte: Adaptado de SÃO PAULO (2014).

Como pode ser observado na figura 2, ainda que o SIGAP apresente diretrizes semelhantes ao SNUC, amplia a participação ao submeter a proposta à apreciação do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA), que é composto por representantes de diversos segmentos do poder público, setor empresarial e sociedade civil.

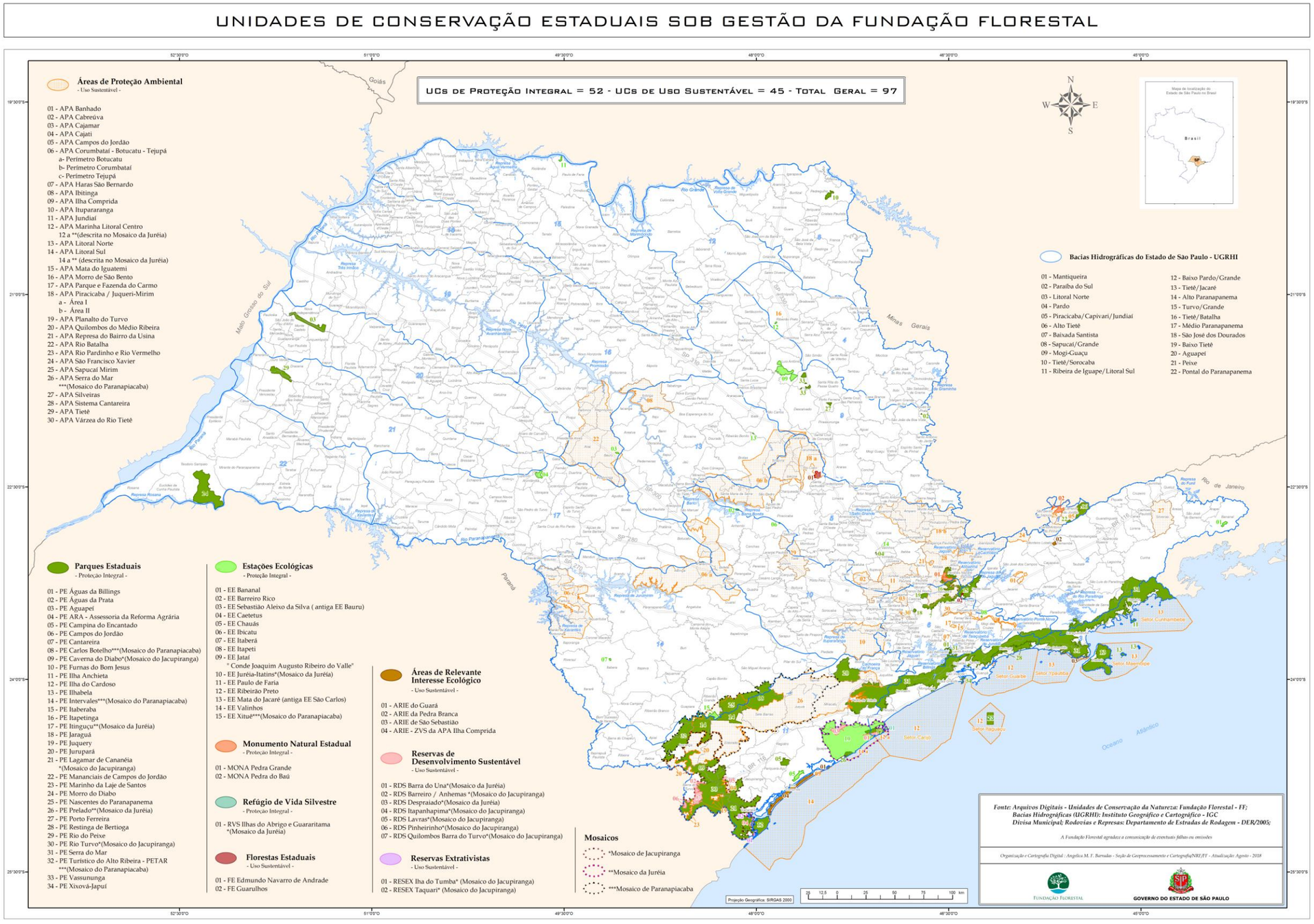
O SIGAP estabelece, ainda, que o Sistema Estadual de Florestas (SIEFLOR), instituído pelo Decreto do Estado de São Paulo nº 51.453, de 29

de dezembro de 2006, alterado pelo Decreto do Estado de São Paulo nº 54.079, de 04 de março de 2009, passa a integrar o SIGAP como um subsistema (SÃO PAULO, 2014). De acordo com o SIGAP, o órgão responsável pela criação e gestão da maior parte das unidades de conservação paulistas é a Fundação para a Conservação e Produção Florestal do Estado de São Paulo (FF).

Atualmente, o território sob gestão da Fundação Florestal pode ser visualizado na figura 3 e quadro 5, a seguir[8]:

[8] A quantidade total de UCs existentes no mapa e no quadro diferem pois, até a finalização deste trabalho, a Fundação Florestal não disponibilizou o quadro total de áreas por categoria de UC atualizado.

Figura 3 - Unidades de Conservação sob gestão da Fundação Florestal



Fonte: São Paulo (s.d).

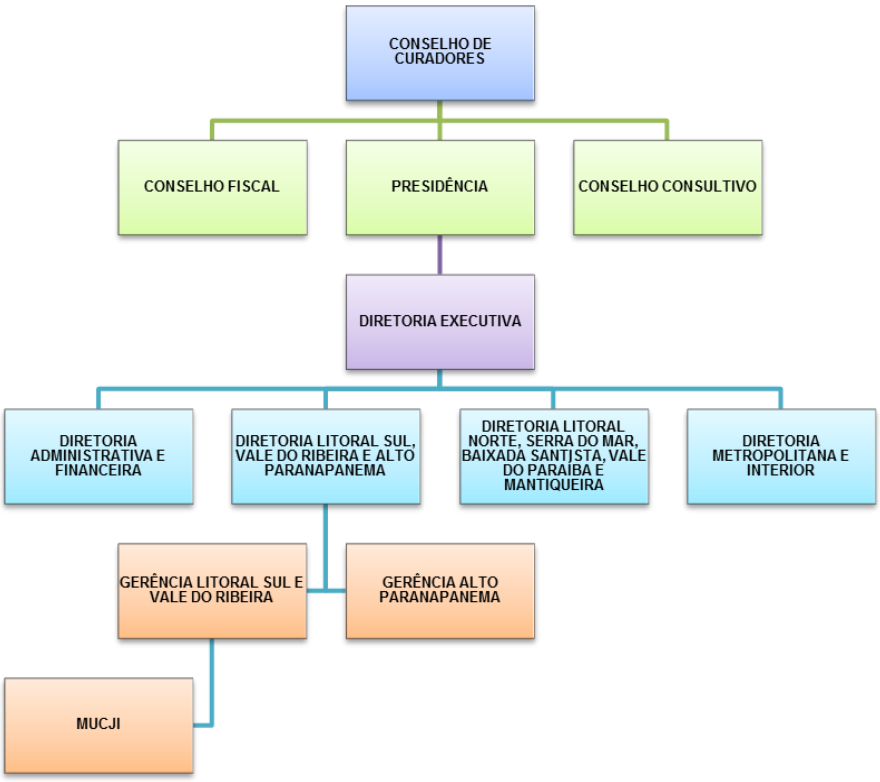
Quadro 5 - Quantidade de unidades de conservação geridas pela Fundação Florestal por categoria

GRUPO	CATEGORIA	QUANTIDADE TOTAL	HECTARES TOTAL (área aproximada)
PROTEÇÃO INTEGRAL	Estação Ecológica	16	115.399
	Parque Estadual	26	735.682
USO SUSTENTÁVEL	Área de Proteção Ambiental	30	3.616.217
	Área de Relevante Interesse Ecológico	3	18.590
	Floresta Estadual	1	2.230
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	2	2.790
	Reserva Extrativista	5	12.665
	Reserva Particular do Patrimônio Natural	11	3.604
Outras (não definidas pelo SNUC)	Reserva Estadual	1	48
	Parque Ecológico	2	458

Fonte: Adaptado de São Paulo (2009a, p. 14).

Na estrutura da Fundação Florestal o MUCJI está sob gestão da gerência do Litoral Sul que está subordinada à Diretoria Técnica Regional do Litoral Sul e Vale do Ribeira, como pode ser observado na figura 4, a seguir:

Figura 4 - Identificação do MUCJI no organograma da Fundação Florestal



Fonte: Adaptado de São Paulo (2018).

Entender o funcionamento e a estrutura organizacional das unidades de conservação paulistas é muito importante, uma vez que a área em estudo se encontra sob gestão do referido órgão.

Embora a legislação brasileira seja bem detalhada no que concerne às áreas protegidas e envolva uma série de conceitos técnicos, a consulta a outras áreas da ciência é condição essencial para o desenvolvimento de uma interpretação jurídica adequada, pautada no princípio da razoabilidade (ou proporcionalidade)[9], visando o desenvolvimento de políticas públicas coerentes e alinhadas com a realidade de cada território.

Avaliadas as especificidades de como a gestão de áreas protegidas se insere no sistema ambiental paulista, passaremos a discorrer sobre as bases teóricas e conceituais analisadas para a temática das comunidades tradicionais.

2.2 COMUNIDADES TRADICIONAIS

Neste item será apresentado o referencial teórico e legal analisado, relacionado com as populações tradicionais, dado que se trata do grupo que está sendo estudado no âmbito desta pesquisa.

O conceito de "*forest based people*" apresentado por Chao (2012) indica que estes grupos se constituem de pessoas que vivem e desenvolvem modos de vida e conhecimentos tradicionais adaptados aos ambientes florestais, estabelecendo uma dependência primária da floresta para sua subsistência e geração de renda, por intermédio da pesca, caça, agricultura itinerante, coleta de produtos florestais e outras atividades.

Além dessas atividades, é relevante evidenciar que, atualmente, alguns grupos de comunidades tradicionais passaram a desenvolver atividades turísticas, seja em decorrência da proibição do desenvolvimento de atividades já desenvolvidas (pela criação de unidade de conservação de proteção integral), ou ainda pela oportunidade deste segmento diante dos territórios que ocupam (RAIMUNDO, 2015).

Complementarmente, Carneiro da Cunha e Almeida (2009) descrevem como as populações tradicionais se caracterizam

[9] O princípio da razoabilidade ou proporcionalidade advém do área do Direito Constitucional e consite num método para gerir a colisão entre princípios jurídicos.

> [...] são grupos que conquistam ou estão lutando para conquistar (prática e simbolicamente) uma identidade pública conservacionista que inclui algumas das seguintes características: uso de técnicas ambientais de baixo impacto, formas equitativas de organização social, presença de instituições com legitimidade para fazer cumprir suas leis, liderança local e, por fim, traços culturais que são seletivamente reafirmados e reelaborados (CARNEIRO DA CUNHA e ALMEIDA, 2009, p. 300).

Na esfera internacional (e nacional), temos a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. O artigo 1º indica que a Convenção nº 169 da OIT aplica-se

> [...] aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial (BRASIL, 2004).

Essa Convenção enumera diversos direitos aos povos que denomina como "tribais", mas que, por uma interpretação extensiva, abrange não só as comunidades indígenas e quilombolas, mas também os demais grupos de comunidades tradicionais existentes no Brasil[10].

Do ponto de vista legal, no projeto de lei que posteriormente resultou no SNUC, havia, no inciso XV do artigo 2º a seguinte definição de população tradicional:

> [...] XV - população tradicional: grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável (BRASIL, 2000).

O inciso foi vetado tendo em vista a manifestação do Ministério do Meio Ambiente, que afirmou que o conceito era demasiado abrangente, de forma que, com pouco empenho, toda a população brasileira poderia estar nele representada. Essencialmente, essa manifestação discorreu que o número de gerações não deve ser considerado para definir se uma população é tradicional ou não.

[10] Sob esta interpretação, destacamos o entendimento de Silva (2016, p. 42): "A Convenção 107, editada ainda sob o paradigma da integração, traz em seu texto a distinção entre populações indígenas propriamente ditas e populações tribais e semi-tribais. Aqui, por certo, a comunidade tradicional pode ser identificada como a população tribal, substituindo-se o qualificativo tribal pelo tradicional, de vez que a palavra tribal nunca teve vigência na literatura específica brasileira. Já a Convenção 169, elaborada sob o paradigma da diferenciação social, a despeito de distinguir população indígena da tribal, não mais traz em seu texto a população semi-tribal, que é exatamente caracterizada pela integração à sociedade ocidental".

A partir deste veto, outros diplomas legais se preocuparam em incluir no ordenamento jurídico brasileiro um conceito de populações tradicionais, como pode ser observado no quadro 6.

Quadro 6 - Conceitos de comunidades tradicionais na legislação analisada

ATO NORMATIVO	CONCEITO
Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica)	Artigo 3º, inciso II - população tradicional: população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental (BRASIL, 2006).
Decreto nº 6.040/2006 (Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT)	Artigo 3º, inciso I - Povos e Comunidades Tradicionais: [são] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007).
Lei nº 14.982/2013 (Institui o MUCJI)	Artigo 6º, parágrafo único – Será considerada comunidade tradicional a população que vive em estreita relação com o ambienta natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental (SÃO PAULO, 2013).
Lei nº 13.123/2015 (Biodiversidade, acesso ao patrimônio genético e repartição de benefícios)	Artigo 2º, inciso IV - comunidade tradicional - grupo culturalmente diferenciado que se reconhece como tal, possui forma própria de organização social e ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição (BRASIL, 2015).

Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

É significativo evidenciar que no Brasil existe uma diferença considerável com relação aos direitos estabelecidos pela Constituição Federal às comunidades indígenas e quilombolas, que possuem seus direitos expressamente resguardados pelos artigos 231 e 232, e artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), respectivamente, e aos demais grupos de populações tradicionais, dentre eles, os caiçaras, cujo referencial abordaremos com maior aprofundamento a seguir (BRASIL, 1988).

Especialmente em relação ao Decreto nº 6.040/2006, que institui a PNPCT, e o conceito por ele apresentado indica um dos temas centrais da Antropologia (DIEGUES, 2004a), quando determina o reconhecimento de pertencimento a um grupo como critério para identificação como população tradicional, pois remete à

relevante questão da “identidade” que Diegues e Nogara (1999) já haviam evidenciado anteriormente.

Uma breve análise nos permite identificar que os conceitos demonstrados não são contraditórios, mas sim, complementares e a abordagem desta pesquisa busca dialogar com as várias disciplinas, como por exemplo, a Antropologia, a Geografia, a Agricultura e as Ciências Naturais, utilizando-se das definições que ajudam na compreensão de fenômenos complexos.

Isto porque, de certa forma, essas definições sempre buscam respeitar as características das culturas tradicionais, quais sejam:

> a. Dependência e até simbiose com a natureza, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis, a partir dos quais de constrói um modo de vida;
> b. Conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos que se reflete na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais. Esse conhecimento é transferido de geração em geração por via oral;
> c. Noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente;
> d. Moradia e ocupação deste território por várias gerações, ainda que alguns membros individuais possam ter-se deslocado para os centros urbanos e voltado para a terra de seus antepassados;
> e. Importância das atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias possa estar mais ou menos desenvolvida, o que implica uma relação com o mercado;
> f. Reduzida acumulação de capital;
> g. Importância dada à unidade familiar, doméstica ou comunal e às relações de parentesco ou compadrio para o exercício das atividades econômicas, sociais e culturais;
> h. Importância das simbologias, mitos e rituais associados à caça, à pesca e atividades extrativistas;
> i. A tecnologia utilizada é relativamente simples, de impacto limitado sobre o meio ambiente. Há reduzida divisão técnica e social do trabalho e, sobressaindo o artesanal, cujo produtor (e sua família) domina o processo de trabalho até o produto final;
> j. Fraco poder político, que em geral reside com os grupos de poder dos centros urbanos; e
> k. Auto-identificação ou identificação pelos outros de se pertencer a uma cultura distinta das outras (DIEGUES, 2004a, pp. 87 e 88).

A análise das características das culturas tradicionais nos permite verificar que outros dois conceitos são relevantes para a identificação de comunidades tradicionais: os conceitos de “conhecimento tradicional” e de “território tradicional”.

Conhecimento tradicional, definido como “o conjunto de saberes e saber-fazer a respeito do mundo natural e sobrenatural, transmitido oralmente, de geração em geração” (DIEGUES; ARRUDA, 2001, p. 31), é significativo para a identificação destes grupos. Podemos dizer, inclusive, que as práticas e formas como essas comunidades manejam os recursos naturais tornaram-se imprescindíveis para

intervir na crise ecológica (CASTRO, 2000), decorrente dos processos desenfreados de uso dos recursos naturais e urbanização.

Sobre este conhecimento, avaliamos que uma diferença substancial da forma como as comunidades convivem com a biodiversidade reside no fato de que esta "não é vista como um 'recurso natural', mas sim como um conjunto de seres vivos que tem um valor de uso e um valor simbólico, integrado numa complexa cosmologia" (DIEGUES, 2004c, p. 16).

O conhecimento tradicional é estudado na Antropologia por diversos enfoques. A ecologia cultural estuda as inter-relações entre os fatores culturais e ambientais. A antropologia ecológica analisa os ecossistemas enquanto unidades para estudo da relação homem e natureza. A etnociência, por sua vez, emprega conceitos da linguística para estudar o meio ambiente a partir da percepção humana (DIEGUES; ARRUDA, 2001).

Neste sentido, e sob a ótica legal, a Convenção nº 169 da OIT estabelece, em seu artigo 8º, item "j", que o conhecimento e as práticas das comunidades locais devem ser respeitados e preservados, visto que são considerados fundamentais para a conservação e uso sustentável dos recursos naturais (BRASIL, 2004), mas pouco prezados nos processos de criação e gestão de UCs, como veremos nos resultados desta pesquisa.

A PNPCT também estabelece, dentre os seus objetivos (artigo 3º, XV), que os direitos dos povos e comunidades tradicionais sobre os seus conhecimentos, práticas e usos tradicionais devem ser reconhecidos, protegidos e promovidos (BRASIL, 2006).

A IN ICMBio nº 07/2017 estabelece, dentre seus princípios e diretrizes para a elaboração dos planos de manejo das unidades de conservação de uso sustentável com presença de populações tradicionais, a importância do "reconhecimento e valorização de diferentes formas de saberes, especialmente as práticas e conhecimentos das populações tradicionais" (BRASIL, 2017a).

No mesmo sentido, a IN nº 07/2017 destaca outro aspecto essencial a partir do entendimento sobre o "reconhecimento de que os territórios tradicionais são espaços de proteção da reprodução social, cultural e econômica das populações tradicionais" (BRASIL, 2017a). "Característica quase que ontológica das comunidades tradicionais é a existência de um território, e isso quer significar muito mais que a distinção entre espaço urbano e espaço rural" (SILVA, 2016, p. 39).

O território pode ser entendido e estudado por diversas abordagens. Avaliaremos as abordagens que apresentam subsídios cruciais para entendermos os vínculos existentes entre as comunidades tradicionais e os territórios que ocupam e utilizam.

Uma das abordagens para o entendimento do território é a de base econômica, a qual se relaciona a importância do território como "fonte de recursos, ao seu acesso, controle e usos" (HAESBAERT, 2004, p. 56).

Nesta concepção, Godelier [11] (1984, apud HAESBAERT, 2004, p. 56) interpreta que

> [...] Designa-se por território uma porção da natureza e, portanto, do espaço sobre o qual uma determinada sociedade reivindica e garante a todos ou a parte de seus membros direitos estáveis de acesso, de controle e de uso com respeito à totalidade ou parte dos recursos que aí se encontram e que ela deseja e é capaz de explorar.

No mesmo sentido, a partir de uma abordagem integradora, Santos et al.[12] (2000, apud HAESBAERT, 2004, p. 59) utiliza o termo "território usado" compreendido

> [...] como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes. Daí o vigor do conceito, convidando a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo (p. 3). O território usado, visto como uma totalidade, é um campo privilegiado para a análise na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso (p. 12).

Adicionalmente, a partir de uma perspectiva idealista, preconizada por Haesbaert (2004), pautada na interpretação do território sob o ponto de vista simbólico, Bonnemaison e Cambrèzy[13] (1996, apud HAESBAERT, 2004, p. 72) afirmam que

> [...] O poder do laço territorial revela que o espaço está investido de valores não apenas materiais, mas também éticos, espirituais; simbólicos e afetivos. É assim que o território cultural precede o território político e com ainda mais razão precede o espaço econômico.

E complementam:

> [...] Pertencemos a um território, não o possuímos, guardamo-lo, habitamo-lo, impregnamo-nos dele. Além disso, os viventes não são os únicos a ocupar o território, a presença dos mortos marca-o mais do que nunca com

[11] GODELIER, Maurice. **L' idéel et le matériel:** pensée, économies, sociétés. Paris: Fayard, 1984.
[12] SANTOS, Milton et al. **Território e sociedade:** entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
[13] BONNEMAISON, J. e CAMBREZY, L. **Le lien territorial:** entre frontières et identités. Géographies et Cultures (Le Territoire) n. 20 (inverno). Paris, L' Harmattan-CNRS, 1996.

> o signo do sagrado. Enfim, o território não diz respeito apenas à função ou ao ter, mas ao ser. Esquecer este princípio espiritual e não material é se sujeitar a não compreender a violência trágica de muitas lutas e conflitos que afetam o mundo de hoje: perder seu território é desaparecer (Bonnemaison E Cambrèzy, 1996, apud HAESBAERT, 2004, p. 73).

O vínculo das comunidades tradicionais com o território está relacionado aos três elementos bastante expressivos da territorialidade: “a. o regime de propriedade comum; b. sentido de pertencimento a um lugar específico; e c. profundidade histórica da ocupação guardada na memória coletiva” (CRUZ, 2014, p. 57).

Ainda com relação à territorialidade, podemos dizer que, de acordo com o lugar ou momento histórico, uma das dimensões sociais (economia, política e cultura) do território predomina diante das demais (SAQUET, 2015).

Essas definições e conceitos que definem o território como um “espaço de identidade” e um “espaço de identificação” (MEDEIROS, 2015, p. 215) permitem que o MUCJI seja avaliado, nesta pesquisa, sob uma perspectiva integradora, em que as múltiplas dimensões - econômica, política, cultural e natural - sejam analisadas, especialmente, em seu processo de idealização e estruturação.

A análise dos conflitos socioambientais deve ocorrer, portanto, “simultaneamente nos espaços de apropriação material e simbólica dos recursos do território” (ACSELRAD, 2004, p. 23), como veremos adiante. Sob este prisma, temos os artigos 13 e 14 da Convenção nº 169 da OIT que incorporam à legislação brasileira essas abordagens sobre o território apresentadas neste capítulo

> [...] Artigo 13
> 1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.
> 2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.
> Artigo 14
> 1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.
> 2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.
> 3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados. (BRASIL, 2004).

A PNPCT, acompanhando estas abordagens e a Convenção nº 169 da OIT, conceitua o termo "territórios tradicionais" (artigo 3º, II) como “os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária” (BRASIL, 2007).

As populações tradicionais estudadas no âmbito desta pesquisa que habitam, utilizam ou utilizavam o território abrangido pelo do MUCJI, são compreendidas como caiçaras, que em tupi-guarani significa o homem do litoral - *caá-içara* (ADAMS, 2000). A cultura das comunidades caiçaras desenvolveu-se essencialmente nas áreas costeiras dos atuais estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e norte de Santa Catarina (DIEGUES, 2004b).

Os núcleos de ocupação das comunidades caiçaras surgiram entre os grandes ciclos econômicos do período colonial. Desde a decadência das atividades agrícolas, passaram a desenvolver a pesca e coleta em ambientes aquáticos, em especial os de água salobra, como estuários e lagunas (DIEGUES, 2004b).

A partir da definição oferecida por Diegues (2004b, p. 09), entende-se por “caiçaras as comunidades formadas pela mescla da contribuição étnico-cultural dos indígenas, dos colonizadores portugueses e, em menor grau, dos escravos africanos” (DIEGUES, 2004b, p. 09).

As comunidades caiçaras apresentam um modo de vida baseado em atividades de agricultura itinerante, da pequena pesca, do extrativismo vegetal e do artesanato (DIEGUES, 2004b).

Ainda de acordo com o autor

> [...] Essa população vive em pequenas cidades e povoados ao longo do litoral, praticando a pesca, a pequena agricultura e a coleta. Nas áreas ocupadas pelas comunidades caiçaras estão situadas as cidades mais antigas da região sudeste-sul, fundadas no século XVI e XVII pelos portugueses: Iguape, Cananéia, São Sebastião, Ilha Bela, Antonina, Paraty. Essas cidades tiveram um papel importante durante a colonização até meados do século XIX, como centros exportadores de ouro, açúcar e arroz. Seu declínio económico foi ocasionado, em parte pela emergência de outro ciclo económico mais dinâmico no interior dos estados: o ciclo do café, baseado em mão de obra assalariada. Do final do século XIX até meados do presente século [XX], a economia caiçara estava baseada numa combinação de pequena agricultura (de subsistência), pesca artesanal e coleta. Essas comunidades utilizavam uma variedade de habitats e ecossistemas que formam um mosaico de ecossistemas costeiros (DIEGUES, 1988, p. 06).

A contar com o processo de colonização do litoral paulista e do contato entre europeus, índios e negros, originaram-se as primeiras células familiares da comunidade caiçara na região de Iguape e Cananéia (SANCHES, 2004).

No estado de São Paulo, somente a partir de 1972, com o início de entrega das obras da Rodovia Rio-Santos, que perduraram até 1975, podemos dizer que estas comunidades permaneceram sob um “certo isolamento em relação a outras regiões” (STANICH NETO, 2016, p. 30).

Em meados da década de 1980, as principais ameaças à cultura caiçara designavam-se pela especulação imobiliária, turismo de massa e criação de áreas naturais protegidas sobrepostas aos territórios tradicionalmente ocupados (DIEGUES; ARRUDA, 2001; STANICH NETO, 2016).

Como podemos observar diante dos conceitos e atos normativos analisados, o arcabouço legal relacionado à temática de áreas protegidas e populações tradicionais tem buscado um aprimoramento no sentido de reconhecer a importância do território para a manutenção do modo de vida destas comunidades. Da mesma forma, os atos normativos estão sendo aperfeiçoados no sentido de tratar dos pormenores que podem acarretar em conflitos socioambientais, entretanto, ainda são identificadas algumas lacunas nos processos participativos vinculados à elaboração destes documentos, de acordo com os resultados desta pesquisa.

2.3 CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

Com base na análise da citação de Bonnemaison e Cambrèzy (op. cit.), ao indicar que a não observância ao princípio imaterial do território remete à incompreensão das lutas e conflitos, passaremos a tratar dos conflitos socioambientais. Zhouri e Laschefski (2010, p. 18) asseveram que “a questão territorial ou espacial estão no cerne de muitos conflitos ambientais que envolvem as relações entre poder e meio ambiente no terreno”. A análise dos conflitos socioambientais deve ocorrer, portanto, “simultaneamente nos espaços de apropriação material e simbólica dos recursos do território” (ACSELRAD, 2004, p. 23).

Um conflito socioambiental é sempre uma questão complexa, pois surge conforme interesses diversos sobre um território e se alicerça com a inclusão de

questões sociais, culturais, ambientais, políticas, econômicas, dentre outras (RAIMUNDO; HONORA, 2017).

Os conflitos socioambientais analisados nesta pesquisa decorrem da sobreposição de unidades de conservação de proteção integral com territórios tradicionalmente ocupados. No caso, a sobreposição que passou a incidir sobre os territórios já ocupados pelas comunidades caiçaras a partir da criação da Estação Ecológica da Juréia-Itatins, em 1986 (atual território abrangido pelo MUCJI).

A sobreposição de unidades de conservação de proteção integral com territórios tradicionalmente ocupados por comunidades sempre resulta em conflitos socioambientais (BRITO, 2003; NUNES, 2003; SANCHES, 2004; RAIMUNDO; HONORA, 2017). Isto porque "a política ambiental brasileira tem seus fundamentos na regulação e interdição do acesso aos recursos naturais e no ordenamento territorial, e a criação das unidades de conservação se insere nesta perspectiva" (VIANNA, 2008, p. 45).

De acordo com o Mapa de Conflitos Ambientais da Fundação Oswaldo Cruz (2013), de um total de 133 conflitos cadastrados pelo website, 32 (ou 24,06%) indicam a implantação de áreas protegidas como principal responsável pelo conflito (PORTO; PACHECO; LEROY, 2013).

Quando abordamos os conflitos socioambientais objeto desta pesquisa, avaliamos que esses certamente são originados pelo cerceamento de um ou mais direitos. Assim sendo, entendemos que “todos os problemas ambientais são formas de conflito entre interesses privados e interesses coletivos” (SCOTTO; VIANNA, 1997, p. 21).

De imediato, constatamos que os direitos atingidos são a impossibilidade de permanência no território e a restrição ao uso da área e dos recursos naturais. Se por um lado, as comunidades permanecem com as demandas relacionadas à ocupação e ao uso dos recursos naturais, na abordagem de território simbólico e em uma perspectiva integradora; de outro, o gestor público argumenta que a legislação (SNUC) permite apenas o uso indireto dos recursos naturais nestas unidades de conservação de proteção integral.

Esta relação dicotômica está pautada em dois entendimentos extremos, em que uma gama de atores entende que a convivência destas populações tradicionais é compatível com a conservação ambiental e outra, que encontra fundamentos na

“Tragédia dos Comuns”, de Hardin[14], e expressa que a utilização de um recurso natural de forma coletiva irá resultar em uma superexploração ou destruição deste recurso (SIMÕES, 2014).

Assim, temos que “a problemática ambiental se origina dos usos conflitantes gerados tanto pelas diversas demandas da sociedade em relação a um determinado recurso ou sistema ambiental quanto pelas próprias alterações das condições ambientais” (AGRA FILHO, 2010, p. 352).

Algumas consequências podem ser observadas, a partir da permanência desta sobreposição, aliada à legislação vigente e atividades de gestão das unidades de conservação praticadas pelo órgão gestor: dificuldade de consolidar e gerir as unidades de conservação; expectativas relacionadas a eventuais indenizações e desapropriações; diversos casos de propositura de ações de desapropriação indireta, acarretando em precatórios milionários; situações de exclusão social, especialmente em áreas ocupadas por populações tradicionais e populações de baixa renda; aumento de riscos e perda de biodiversidade; e situações concretas de conflito (SIMÕES, 2014).

Os conflitos socioambientais podem ser classificados como distributivos, espaciais e territoriais (ZHOURI e LASCHEFSKI, 2010). De maneira resumida, os conflitos distributivos “indicam graves desigualdades sociais em torno do acesso e da utilização dos recursos naturais” (ZHOURI e LASCHEFSKI, 2010, p. 18), os espaciais são aqueles “causados por efeitos ou impactos ambientais que ultrapassam os limites entre os territórios de diversos agentes sociais” (ZHOURI e LASCHEFSKI, 201, p. 21) e os territoriais, caracterizados como os que consistem em “situações em que existe sobreposição de reivindicações de diversos segmentos sociais, portadores de identidades e lógicas culturais diferenciadas, sobre o mesmo recorte espacial” (ZHOURI e LASCHEFSKI, 2010, p. 23).

Esta classificação permite avaliar que os conflitos socioambientais nesta pesquisa estudados, apresentam-se como conflitos territoriais e que, dependendo do caso e da abordagem adotada, eles também podem definir-se como distributivos ou espaciais, em uma relação de coexistência (ZHOURI e LASCHEFSKI, 2010).

A classificação possibilita, ainda, guardadas todas as limitações atinentes a toda classificação, vislumbrar acerca das possibilidades de gestão, conciliação ou

[14] Garrett Hardin. The tragedy of the commons. Science, 162:1243–1248, 1968.

solução dos conflitos, a começar pela identificação dos grupos por eles abrangidos (ZHOURI e LASCHEFSKI, 2010).

Na busca por uma gestão ou conciliação destes conflitos, os direitos socioambientais têm se tornado relevantes na sociedade contemporânea. Este ramo do Direito destaca-se por representar uma evolução do pensamento ambientalista, fundamentado na ideia de que as políticas públicas ambientais devem incluir as comunidades tradicionais, enquanto detentoras de conhecimentos de manejo e práticas ambientais (SANTILLI, 2005a).

Sobre direitos socioambientais, na visão de Santilli, (2005b, p. 248)

> Os direitos socioambientais são claramente permeados de conceitos desenvolvidos por outras áreas do conhecimento e revelam a evidente inter e transdisciplinaridade dessa nova área do direito, em que os conhecimento produzidos pela dogmática jurídica são insuficientes para compreender as complexas interações entre o homem e a natureza, necessitando a sua normatização jurídica de contribuições de outras áreas do conhecimento.

O ordenamento jurídico brasileiro é amplo e complexo quando aborda direitos socioambientais. Esta complexidade, em alguns casos, resulta em interpretações conflitantes dos dispositivos legais. Como exemplo, existe, na Constituição Federal de 1988, o artigo 216 que dispõe sobre a promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro e o artigo 225 que estabelece que todos tenham direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (NUNES, 2003).

Essas duas disposições tornam-se conflitantes quando analisadas sob o ponto de vista das sobreposições de unidades de conservação de proteção integral com territórios tradicionalmente ocupados por comunidades.

O inciso II do artigo 216 da Constituição Federal inclui “os modos de criar, fazer e viver” ao patrimônio cultural brasileiro. O § 1º do mesmo artigo estabelece que “o poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro” (BRASIL, 1988). Já no inciso III do artigo 225, também da Constituição Federal, verificamos que compete ao Poder Público “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos” (BRASIL, 1988).

Resta evidente que ambas as garantias – proteção do patrimônio cultural brasileiro e criação de espaços territoriais especialmente protegidos – são constitucionais, e este conflito interfere pontualmente nos direitos socioambientais.

Os tribunais vêm adotando o princípio da proporcionalidade para tratar da resolução de conflitos entre princípios jurídicos. É importante que as normas em conflitos sejam analisadas no contexto em que se colidem, de forma a garantir um resultado satisfatório, propondo uma resolução que restrinja o mínimo possível os direitos fundamentais.

Em acréscimo à aplicação do princípio da proporcionalidade, a análise do contexto nesta pesquisa permite avaliarmos que a situação de vulnerabilidade em que se encontram estas comunidades tradicionais, cujos territórios foram incorporados em áreas de unidades de conservação de proteção integral, caracteriza-se como injustiça ambiental.

De acordo com Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 16)

> [...] a noção de justiça ambiental implica, pois, o direito a um meio ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, onde o 'meio ambiente' é considerado em sua totalidade, incluindo suas dimensões ecológicas, físicas construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas.

Complementarmente, ao tratar do conceito de "ecologismo dos pobres", pautada na ideia de que "o meio ambiente é uma fonte do sustento humano" (MARTÍNEZ ALIER, 2017, p. 347), o referido autor destaca, ainda, que

> [...] muitos dos conflitos sociais dos dias de hoje, do mesmo modo como ao longo da história, estão conotados por um sentido ecológico, sentido esse afiançado quando os pobres procuram manter sob seu controle os serviços e os recursos ambientais que necessitam para sua subsistência, ante a ameaça de que passem a ser propriedade do Estado ou propriedade privada capitalista (MARTÍNEZ ALIER, 2017, p. 347).

Há de se considerar, entretanto, o fato de que os conflitos são latentes no campo social devido à confusão existente entre Direito e justiça, o que acarreta em uma frustração social diante da dificuldade de alcance dos direitos constitucionais sociais e difusos (PONZILACQUA, 2015), que nesta pesquisa denominamos de direitos socioambientais.

Pelo exposto, e considerando a bibliografia apresentada, pautamos a presente pesquisa nos princípios da proporcionalidade e na justiça ambiental, a partir da consideração dos direitos socioambientais para buscar as respostas à questão central e atender aos objetivos e resultados propostos.

2.3.1 Instrumentos jurídicos de gestão dos conflitos

A partir da legislação analisada, vislumbramos que existem quatro caminhos que podem fundamentar a busca por possíveis gestões ou conciliações dos conflitos socioambientais decorrentes da sobreposição de unidades de conservação de proteção integral com territórios tradicionalmente ocupados. São eles:

- A desafetação da unidade de conservação;
- O reassentamento, previsto no artigo 42 do SNUC;
- A recategorização para unidades de conservação de uso sustentável, onde a permanência das comunidades tradicionais e manejo dos recursos naturais são permitidos, no caso, RDS e RESEX; e
- A dupla afetação.

Esta lista não é hierárquica, ou seja, não existe uma opção que deva ser priorizada em detrimento das demais. Como exposto anteriormente, cada caso deve ser analisado em seu contexto, conceitos, abordagens e legislação disponíveis, para que seja proposto um encaminhamento razoável.

A seguir, discorreremos sobre as quatro opções, ressaltando as especificidades de cada uma delas.

2.3.1.1 Desafetação

"Afetar" um bem ou um território significa "gravar" uma destinação pública. A desafetação consiste na retirada do status de proteção das unidades de conservação e, consequentemente, dos locais ocupados por populações tradicionais.

Por determinação constitucional (artigo 225), a redução dos limites de unidades de conservação só pode ser feita mediante lei. Para os casos das comunidades indígenas e quilombolas, que possuem a garantia de permanência no território pela Constituição Federal, a desafetação pode ser um caminho viável e possível.

Já para os demais tipos de comunidades tradicionais, dentre os quais os caiçaras, entendemos que a desafetação pode gerar uma grande desvantagem devido ao fato de que a comunidade, estando "fora" da unidade de conservação, se sujeitaria novamente às pressões do setor produtivo e imobiliário sobre o território

que ocupam. Sob esta égide, a desafetação poderia, inclusive, fortalecer a retirada (por meios legais ou não) dessas comunidades de seu território, como ocorreu em praticamente todo o litoral do Estado de São Paulo (RAIMUNDO; SIMÕES, 2016).

Não é por coincidência que a maior parte das comunidades caiçaras do Estado de São Paulo que permanecem nos territórios tradicionalmente ocupados encontra-se em unidades de conservação de proteção integral.

Recentemente, o assunto da desafetação tornou-se bastante polêmico no Brasil. Isto porque a Medida Provisória nº 558, de 05 de janeiro de 2012, convertida posteriormente na Lei nº 12.678, de 25 de julho de 2012, alterou significativamente os limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós, com o objetivo de construir diversas usinas hidrelétricas, permitir a realização de atividades de mineração e de regularizar posses de propriedades rurais (BRASIL, 2012).

Em face desta lei, foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 4717) perante o Supremo Tribunal Federal (STF). O STF julgou o pedido procedente, declarando a inconstitucionalidade da Medida Provisória, posteriormente revertida em lei. Dentre os argumentos do STF, destacaram a não observância ao processo legislativo, uma vez que não foram realizadas audiências públicas e análise do impacto ambiental decorrente das alterações de limites.

2.3.1.2 Reassentamento

O reassentamento está previsto no artigo 42 do SNUC que estabelece que

> [...] Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes (BRASIL, 2000).

O § 2º do artigo 42 do SNUC endossa que até a efetivação do reassentamento, deverão ser estabelecidas regras com o objetivo de compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade de conservação, respeitados os modos de vida, as fontes de subsistência e os locais de moradia dessas comunidades, ressaltando a sua participação na elaboração destes regramentos (BRASIL, 2000).

O Decreto nº 4.340/2002 estipula em seu artigo 35 que "o processo indenizatório de que trata o art. 42 da Lei no 9.985, de 2000, respeitará o modo de vida e as fontes de subsistência das populações tradicionais" (BRASIL, 2002). O referido Decreto dispõe, ainda, em seu artigo 39 que:

> [...] enquanto não forem reassentadas, as condições de permanência das populações tradicionais em Unidade de Conservação de Proteção Integral serão reguladas por termo de compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação (BRASIL, 2002).

Dois aspectos com relação aos dispositivos legais supramencionados devem ser destacados: o primeiro deles refere-se à incongruência do artigo 35 quando determina que o processo indenizatório deva respeitar o modo de vida e as fontes de subsistência das populações tradicionais. A inconsistência reside no aspecto, do ponto de vista antropológico, de que a reprodução dos modos de vida das comunidades tradicionais está intimamente ligada ao território que ocupam (residem e usam). Reassentá-las ou indenizá-las para que se mudem de lugar resultará em uma interferência cultural (mudança de território simbólico) bastante significativa.

Zhouri e Laschefski (2010, p. 25) acertadamente expressam que

> [...] O deslocamento ou a remoção desses grupos significa, frequentemente, não apenas a perda da terra, mas uma verdadeira desterritorialização, pois muitas vezes a nova localização, com condições físicas diferentes, não permite a retomada dos modos de vida nos locais de origem, sem contar o desmoronamento da memória e da identidade centradas nos lugares. Assim, as comunidades perdem literalmente a base material e simbólica dos seus modos de socialização com a sua desestruturação.

Da mesma forma que, considerar essa possibilidade no Estado de São Paulo parece uma proposta ilusória, uma vez que as áreas semelhantes às atualmente ocupadas por comunidades tradicionais localizam-se, quase que em sua totalidade, em unidades de conservação de proteção integral.

O segundo aspecto diz respeito à assinatura de Termos de Compromisso entre os órgãos gestores e as comunidades. Além da pequena quantidade de casos em que a assinatura se efetivou, trata-se de uma saída temporária e precária, que não soluciona efetivamente os conflitos. E, conforme o conteúdo e estratégia de negociação, pode, inclusive, ampliar os conflitos sobre o território.

Hayama (2015) sustenta, de forma pertinente, que o reassentamento de comunidades tradicionais deve ocorrer apenas nas seguintes hipóteses:

> [...] a) em caso de consentimento livre, prévio e informado da comunidade tradicional, de acordo com as condições impostas pela própria comunidade;

> b) em caso de situação de emergência que signifique comprovado risco insuportável à integridade da comunidade tradicional (HAYAMA, 2015, p. 14).

Parece-nos que o reassentamento, exceto nos casos acima transcritos, não consiste em uma opção viável para a conciliação destes conflitos. Essencialmente, porque desconsidera as abordagens que agregam a proteção do modo de vida tradicional nas diretrizes de criação e gestão das áreas protegidas, mas também porque podem ter como consequência a perda de um patrimônio cultural brasileiro, que se analisadas as outras opções mais coerentes, é possível ainda ser mantido nestes casos.

No Estado de São Paulo, a Secretaria do Meio Ambiente (SMA) editou, em 30 de março de 2010, a Resolução SMA nº 29. Esta Resolução designa, dentre outros aspectos, as normativas para assinatura de Termos de Compromisso com as "comunidades tradicionais, incluindo os quilombolas e pequenos produtores de boa-fé que ocupam áreas de forma mansa e pacífica" (SÃO PAULO, 2010) enquanto não houver regularização, realocação ou ressarcimento nessas áreas.

A Resolução determina que os Termos de Compromisso e os Contratos de Concessão de Direito Real de Uso devem prever os direitos e obrigações para o órgão gestor e as comunidades, dos seguintes aspectos:

> [...] I - As áreas ocupadas para moradia;
> II - Condições para reformas e expansão de moradias;
> III - Adequação de fossas negras e sépticas
> IV - Quantidades e formas de captação de água;
> V - Disposição final adequada do lixo;
> VI - Formas de controle de animais domésticos, criações e zoonoses;
> VII - Delimitação de áreas de lavoura e extração de subprodutos da floresta, estipulando espécies e quantidades permitidas;
> VIII - Manejo sustentável dos recursos naturais;
> IX - Proibição de corte raso e uso do fogo como técnica de desmatamento em áreas novas, e condições de manejo das áreas de uso consolidado como as áreas de coivara e de extração de subprodutos florestais;
> X - Delimitação de áreas de pesca artesanal;
> XI - Proibição da caça;
> XII - Proibição de exploração de espécies ameaçadas de extinção;
> XIII - Alocação de infraestrutura para transporte, energia e comunicação;
> XIV - Possibilidades e condições de agrupar moradores isolados;
> XV - Controle, vigilância e manutenção de divisas e acessos, e
> XVI - Sanções pelo não cumprimento dos compromissos e prazos assumidos" (SÃO PAULO, 2010).

A Lei nº 14.982/2013 indica, em seu artigo 12, a possibilidade de reassentamento dos ocupantes tradicionais das UCs de proteção integral do Mosaico para uma das RDS. De acordo com Sanches (2016, p. 7), este dispositivo

apresenta um grande retrocesso e reforça que a lei “não aproximou as posições antagônicas”.

2.3.1.3 Recategorização

A recategorização consiste na alteração da categoria de unidade de conservação para tipologias de uso sustentável, que permitem e garantem a permanência das comunidades tradicionais no território e o manejo de recursos naturais. Como exemplo, no caso do MUCJI, algumas porções do território foram recategorizadas para RDS.

No entendimento de Leuzinger (2009) podemos verificar que, a partir da Constituição Federal de 1988, a criação de unidades de conservação de proteção integral sobrepostas a territórios tradicionalmente ocupados pode estar eivada de vício de forma se

> [...] 1) Não ter sido realizada avaliação da existência de população tradicional;
> 2) Apesar de ter sido feita essa avaliação, não ter sido verificada a capacidade de suporte do ecossistema [15], a fim de determinar a compatibilidade, ou não, das atividades praticadas pelos grupos tradicionais com a proteção ao ambiente afetado” (LEUZINGER, 2009, p. 231).

Neste caso, uma das possibilidades de “correção” consiste na conversão de categoria distinta que permita a permanência das comunidades tradicionais no território (LEUZINGER, 2009).

As propostas de recategorização devem estar embasadas em estudos técnicos e científicos, abrangendo, sobretudo, os aspectos antropológicos (socioculturais) e agrários/agrícolas (referente à capacidade suporte do ambiente).

A Resolução SMA nº 29/2010 estabelece que as propostas de alteração de limites ou da categoria de manejo das unidades de conservação só podem ser encaminhadas “com base em estudos técnicos e científicos que demonstrem os benefícios dessas mudanças para o equilíbrio dos ecossistemas protegidos com ênfase para a preservação da biota, observada a necessidade de convocar consultas públicas” (SÃO PAULO, 2010).

[15] Junk (1995) define Capacidade Suporte do Ambiente como “a capacidade de um ecossistema ou região para suportar sustentadamente um número máximo de população humana sob um dado sistema de produção. Sistemas de produção são considerados todos os sistemas baseados sobre recursos renováveis, principalmente agricultura, pecuária, silvicultura, pesca e as várias combinações destas práticas”. (JUNK, 1995, p. 52)

Importante ressaltar aqui o caráter preservacionista da própria Resolução que propõe alteração de limites ou categoria de UC, quando indica a “ênfase para preservação da biota”, e também ao definir o conteúdo mínimo dos estudos, como veremos a seguir.

Com relação ao conteúdo destes estudos, a Resolução SMA nº 29/2010 dispõe que devem apresentar, necessariamente, os seguintes aspectos:

> [...] I - diagnósticos do meio físico, biótico e antrópico que apontem vantagens e perigos para o equilíbrio ecológico, em face das possíveis alterações de limites e mudanças de categoria de manejo, avaliando os impactos socioambientais decorrentes;
> II - identificação de vetores de pressão antrópica sobre as áreas protegidas e propositura de medidas de compensação e mitigação;
> III - cenários para criação de mosaicos de unidades de conservação e de crescimento sócio econômico sustentável das zonas de amortecimento;
> IV - estratégias para formação de corredores e conectividade dos remanescentes florestais;
> V - formas de proteção aos mananciais;
> VI - diagnósticos da regularização fundiária e solução de conflitos de uso e ocupação do solo;
> VII - comprovação da presença de comunidades tradicionais e outras populações de pequenos produtores de boa fé que ocupam áreas de forma mansa e pacífica;
> VIII - níveis de capacidade suporte do meio para permitir a reprodução social e cultural, de forma sustentável, dos pequenos produtores de boa fé que ocupam áreas de forma mansa e pacífica, e das populações tradicionais;
> IX - a possibilidade de realocação de moradores isolados ou pequenos produtores de boa fé que ocupam áreas de forma mansa e pacífica, e de comunidades tradicionais, incluindo indígenas e quilombolas, para outras áreas alternativas mais adequadas ao seu desenvolvimento sustentável, preferencialmente na mesma região;
> X - as justificativas de mudança da categoria de manejo da área protegida ou de sua exclusão, dentro dos limites impostos pelo comando constitucional que veda a utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção, bem como de áreas com atributos naturais que possam ser anexadas de modo manter a área do bioma protegido equivalente ou superior à área excluída ou recategorizada;
> XI - a necessidade de anexação de áreas limítrofes ou incorporação de remanescentes de imóveis adquiridos ou em processo de aquisição, inclusive judicial, pela Fazenda Pública, na vizinhança considerando, entre outros meios de aquisição aqueles provenientes de compensações ambientais a que se refere o artigo 36 da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e por intermédio de aquisições para compensação de reserva legal nos termos do Decreto Estadual nº 53.939, de 6 de Janeiro de 2009.
> XIII - a interferência de ações judiciais sobre as áreas objeto dos estudos. (SÃO PAULO, 2010).

Atualmente, a questão da recategorização tornou-se conhecida em decorrência do Projeto de Lei nº 3068/2015, em tramitação na Câmara dos Deputados. Este Projeto de Lei propõe a criação de uma Área de Proteção

Ambiental de aproximadamente 100 mil hectares na região de Canavieiras, Belmonte e Una, no sul do Estado da Bahia.

Entretanto, somente nas justificativas, existe a informação de que a área atualmente já compõe o território de uma Reserva Extrativista. Dentre os argumentos para a recategorização (e não criação de APA, como o PL propõe), mencionam que a criação da RESEX "inviabilizou o turismo, maior vocação econômica da região, principalmente, no que tange à construção de estabelecimentos comerciais, hotéis e pousadas, assim como as suas respectivas obras de infraestrutura realizadas pelo poder público"[16] (BRITO, 2015, p. 6).

Como bem destaca Hough (1988 *apud* MORSELLO, 2001) "no Brasil, como em muitos outros países, a política de parques tende a focalizar muito mais os interesses dos turistas do que da população local".

Ora, se a área é uma RESEX e possui uma vocação turística, o turismo de base comunitária deve ser incentivado no local, da mesma forma que vem sendo desenvolvido com sucesso em outras áreas.

Sem dúvida, o referido PL tem uma conotação completamente diversa da recategorização que avaliamos nesta pesquisa, tendo em vista que, da forma proposta, ameaça a permanência e uso das comunidades tradicionais beneficiárias da RESEX, em detrimento de uma iminente pressão do setor da carcinicultura e de empreendimentos turísticos.

Esta opção ainda pode ser parcialmente respaldada no artigo 55 do SNUC ao determinar que

> [...] As unidades de conservação e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei serão reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até dois anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei (BRASIL, 2000).

Apontamos parcialmente porque, além da determinação legal de reavaliação não ter ocorrido no prazo legal indicado na maioria dos casos (haja vista que os conflitos persistem), o dispositivo pode ser interpretado de forma que sua aplicação seja direcionada apenas com as categorias não constantes do SNUC.

---

[16] BRITO, Sergio. **Projeto de Lei nº 3068/2015.** Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental de Canavieiras, localizada nos Municípios de Canavieiras, Belmonte e Una, no Estado da Bahia. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0C806E54F68DDA25719A929BF46A7B16.proposicoesWebExterno2?codteor=1389342&filename=PL+3068/2015> Acesso em: 08 jun. 2018.

Adiante, quando tratarmos do território da Juréia-Itatins, avaliaremos como esta possibilidade da recategorização foi abarcada no processo de construção do MUCJI.

2.3.1.4 Dupla afetação

A última opção analisada, o regime de dupla afetação ficou reconhecido na Petição nº 3.388-4, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, sobre o caso da Raposa Serra do Sol. Este julgamento reconheceu a necessidade de convivência entre os princípios de proteção aos interesses ambientais e indígenas, haja vista que ambos são direitos fundamentais, estabelecendo, desta forma, a possibilidade de dupla afetação.

Conforme o entendimento do Ministro Carlos Britto no mencionado Acórdão:

> [...] A RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA ENTRE TERRAS INDÍGENAS E MEIO AMBIENTE. Há perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam áreas de "conservação" e "preservação" ambiental. Essa compatibilidade é o que autoriza a dupla afetação, sob a administração do competente órgão de defesa ambiental (STF, 2009).

Seguindo a linha de interpretações inovadoras e contemporâneas, que acompanham o entendimento do Ministro, podemos mencionar também a manifestação jurídica acerca do tema "populações tradicionais" de Figueiredo (s.d.), que apresenta a possibilidade da "dupla afetação" de áreas, como pode ser observado:

> [...] Populações tradicionais e meio ambiente sempre estiveram unidos frente a inimigos comuns, desde a colonização aos dias de hoje, se constituindo em elementos associados e compatíveis, sendo inconcebível um representar ameaça ao outro. A sobreposição entre terras indígenas ou quilombolas e unidades de conservação, sejam de uso sustentável ou de proteção integral, ou a presença de outras comunidades tradicionais no interior dessas áreas protegidas é algo, mais do que natural, quase inevitável ou necessário, caso em que estes espaços territoriais especialmente protegidos devem sofrer dupla afetação (FIGUEIREDO, s.d., p. 32).

O Acórdão indica, ainda, algumas condicionantes, dentre as quais destacamos:

> [...] (viii) o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
> (ix) o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes

> dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da FUNAI (STF, 2009).

Ressalvadas as peculiaridades deste caso, que contava com situações que tornavam o conflito ainda mais complexo (como as ocupações por terceiros, não indígenas), estas condicionantes apontavam soluções vinculadas à proposta de gestão compartilhada, que foram questionadas em sede de Embargos de Declaração.

Os questionamentos suscitavam dúvidas acerca de a gestão ser executada pelo ICMBio (por ser o órgão gestor da unidade de conservação), apenas com a participação da comunidade indígena, a contar do entendimento de que, seguindo o raciocínio da dupla afetação, deveria estar a possibilidade de gestão compartilhada entre os dois órgãos.

Na decisão dos Embargos de Declaração, o STF indicou que, incorporar essas condicionantes à decisão foi uma situação atípica, porém, necessária para que os conflitos na região cessassem.

Avaliamos que somente com o desenvolvimento das ações vinculadas ao processo de gestão compartilhada, que deve contar ao máximo com a participação da comunidade tradicional abrangida, serão identificadas as necessidades de adequações e ajustes a esta proposta encarada como um caminho possível para solucionar, ainda que parcialmente, os conflitos decorrentes da sobreposição de unidades de conservação de proteção integral com territórios ocupados por comunidades tradicionais.

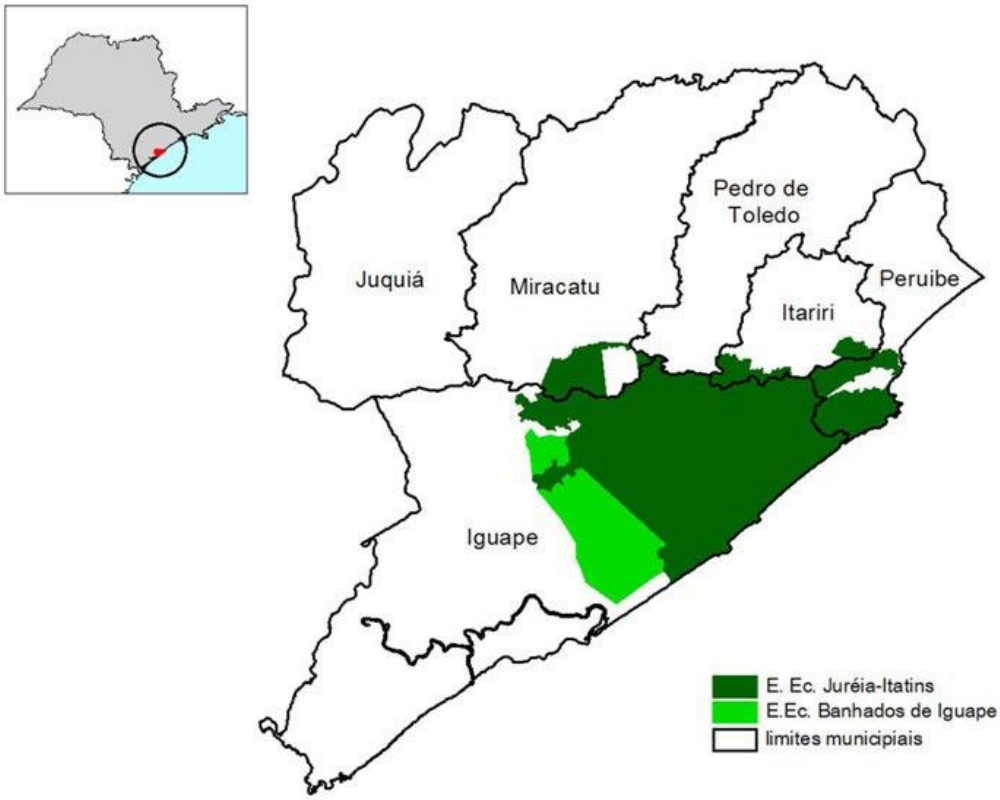
Por fim, avaliamos que a dupla afetação seria possível somente para os casos de sobreposição de unidades de conservação de proteção integral com terras indígenas e territórios quilombolas, tendo em vista as garantias constitucionais de permanência no território destinadas a estas comunidades, não sendo viável, na forma proposta, para as demais populações.

2.4 JURÉIA-ITATINS

A definição por um estudo de caso do território abarcado pelo MUCJI, como veremos adiante, está baseada na ideia de que o território é mais do que a base física onde os usos se estabelecem e as comunidades residem. Trata, principalmente, do jogo de interesses entre atores sobre esse espaço.

O território do Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins abrange os municípios de Peruíbe, Iguape, Itariri e Miracatu, no litoral Sul e Vale do Ribeira do Estado de São Paulo (figura 5).

Figura 5 - Municípios abrangidos pelo MUCJI



Fonte: São Paulo (s.d).

Este território tem um longo histórico de atos normativos estabelecendo regras visando a sua proteção, como pode ser observado no quadro 7, em que apresentamos uma sistematização cronológica desta legislação:

Quadro 7 - Lista de atos normativos relacionados ao território da Juréia-Itatins

ATO	ESFERA	EMENTA
Decreto nº 31.650/1958	Estadual	Dispõe sobre a classificação de floresta remanescente, na Serra dos Itatins e dá outras providências.
Decreto nº 50.813/1961	Federal	Declara protetoras, de conformidade com o art. 11 e seu parágrafo único, do Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, as florestas que indica.
Decreto nº 41.538/1963	Estadual	Destina área na Serra de Itatins, Município de Itariri, Comarca de Itanhaem, para o estabelecimento de Índios Guaranís.
Ata nº 359/1977 CONDEPHAAT	Estadual	Tombamento como bem cultural de interesse paisagístico e científico o Maciço da Juréia (das cabeceiras do Rio Verde até a sua foz).
Decreto nº 84.771/1980	Federal	Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação pela NUCLEBRÁS, as áreas que menciona.
Decreto nº 84.973/1980	Federal	Dispõe sobre a co-localização de Estações Ecológicas e Usinas Nucleares.
Decreto nº 90.347/1984	Federal	Dispõe sobre a implantação de área de proteção ambiental nos Municípios de Cananéia, Iguape, e Peruíbe, no Estado de São Paulo, e dá outras Providências.
Decreto nº 91.892/1985	Federal	Acresce áreas aos limites da Área de Proteção Ambiental - APA de Cananéia-Iguape e Peruíbe, declarada pelo Decreto nº 90.347 de 23 de outubro de 1.984, e dá outras providências.
Resolução nº 40/1985 CONDEPHAAT	Estadual	Tombamento da Serra do Mar e de Paranapiacaba (inclui a área da Juréia).
Decreto nº 91.889/1985	Federal	Declara como Área de Relevante Interesse Ecológico - ARIE a Ilha denominada Ameixal, situada no Rio Una, no Estado de São Paulo, e dá outras providências.
Portaria SEMA nº 136/1986	Federal	Estabelece Área sob Proteção Especial (ASPE) sobre o Maciço da Juréia, o Rio Verde e a praia do Rio Verde.
Decreto nº 24.646/1986	Estadual	Cria a Estação Ecológica de Juréia-Itatins em terras dos Municípios de Iguape, Peruíbe, Miracatu e Itariri, com a finalidade de assegurar a integridade dos ecossistemas existentes e de proteger sua flora e fauna, bem como sua utilização com objetivos educacionais e científicos.
Lei nº 5.649/1987	Estadual	Cria a Estação Ecológica da Juréia-Itatins e dá outras providências
Decreto nº 26.714/1987	Estadual	Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, área de terras

		situadas nos municípios de Peruíbe e Iguape, destinados à implantação da Estação Ecológica de Juréia - Itatins, pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento.
Decreto nº 26.715/1987	Estadual	Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, área de terras situadas nos municípios de Miracatu, Pedro de Toledo e Itariri, destinados à implantação da Estação Ecológica de Juréia - Itatins, pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento.
Decreto nº 26.716/1987	Estadual	Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, área de terras situadas nos municípios de Itariri, Peruíbe e Iguape, destinados à implantação da Estação Ecológica de Juréia - Itatins, pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento.
Decreto nº 26.717/1987	Estadual	Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, área de terras situadas nos municípios de Peruíbe e Iguape, destinados à implantação da Estação Ecológica de Juréia - Itatins, pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento.
Decreto nº 32.412/1990	Estadual	Estabelece condições para a implantação da Estação Ecológica da Juréia-Itatins, fixa critérios para a identificação das comunidades tradicionais locais e dá outras providências.
Decreto nº 50.664/2006	Estadual	Cria a Estação Ecológica dos Banhados de Iguape, contígua à Estação Ecológica de Juréia-Itatins, no Município de Iguape e dá providências correlatas.
Lei nº 12.406/2006 (DECLARADA INCNSTITUCIONAL)	Estadual	Altera a Lei nº 5.659, de 28 de abril de 1987, que criou a Estação Ecológica da Juréia-Itatins, exclui, reclassifica e incorpora áreas que especifica, institui o Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins, regulamenta ocupações e dá outras providências.
Lei nº 14.982/2013	Estadual	Altera os limites da Estação Ecológica da Jureia-Itatins na forma que especifica, e dá outras providências.

Fonte: Adaptado de Nunes (2013, anexo).

Uma breve análise de todos os atos normativos apresentados no quadro acima permite avaliar o histórico e as iniciativas de proteção que incidiram e incidem sobre este território. A criação da Reserva Estadual de Itatins pelo Decreto nº 31.650/1958, em uma área de 12.058 hectares, é considerada a primeira iniciativa legal de proteção deste território. Ao mesmo tempo em que o processo de

tombamento do Maciço da Juréia e Rio Verde tramitava no Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT), nos anos de 1976/1977, as empresas Gomes da Almeida Fernandes e Companhia Grajaúna de Empreendimentos Turísticos planejavam construir, no mesmo local, um condomínio para aproximadamente setenta mil pessoas, com toda infraestrutura associada. Durante o governo Quércia (1987 a 1991), as áreas da Juréia em que o condomínio seria implantado foram trocadas por um edifício do governo paulista, na cidade do Rio de Janeiro, e o empreendimento não prosperou (NUNES, 2003).

Posteriormente, foi pensada a implantação de usinas nucleares no território. Neste momento, o movimento ambientalista se organizou no sentido de promover a criação de uma unidade de conservação que barrasse as ameaças do setor imobiliário e energético na Juréia.

Por todas estas contradições e interesses de usos diversos, que poderiam acarretar em prejuízos ambientais à Juréia, a iniciativa que criou a Reserva Estadual de Itatins foi complementada por outras diversas normativas até 1986, quando o Decreto nº 24.646/1986 efetivamente criou a Estação Ecológica de Juréia-Itatins, “em terras dos Municípios de Iguape, Peruíbe, Miracatu e Itariri, com a finalidade de assegurar a integridade dos ecossistemas existentes e de proteger sua flora e fauna, bem como sua utilização com objetivos educacionais e científicos” (SÃO PAULO, 1986).

Em 1987, a Lei nº 5.649/1987, visando consolidar o Decreto supramencionado, foi sancionada, estabelecendo uma área de aproximadamente 79.270 (setenta e nove mil, duzentos e setenta) hectares como integrante da Estação Ecológica da Juréia-Itatins.

A partir da edição desta lei e de uma ação mais efetiva do Estado para fazer a gestão da unidade, as comunidades inseridas na Juréia passaram a sofrer com os impedimentos legais relacionados à impossibilidade de permanência nos territórios tradicionalmente ocupados e dos usos que faziam que, até então, não eram proibidos pela legislação.

Como estes atos eram constituídos quase que somente pelos memoriais descritivos, algumas outras normativas foram editadas no sentido de oferecer diretrizes relacionadas à gestão desta área protegida, como é o caso dos Decretos nºs 26.714, 26.715, 26.716 e 26.717/1987, destinados a declarar áreas como utilidade pública para fins de desapropriação, bem como do Decreto nº 32.412/1990,

que estabeleceu condições para a implantação da Estação Ecológica da Juréia-Itatins e fixou critérios para a identificação das comunidades tradicionais locais.

Este último Decreto, avaliado como uma primeira tentativa no sentido de considerar os anseios das comunidades tradicionais da área, ensejou a elaboração do “Cadastro Geral de Ocupantes” (CGO), efetuado entre os anos de 1990 e 1991, que cadastrou todos os moradores da Juréia, classificando-os em “tradicionais”, “adventícios antigos” e “adventícios recentes”.

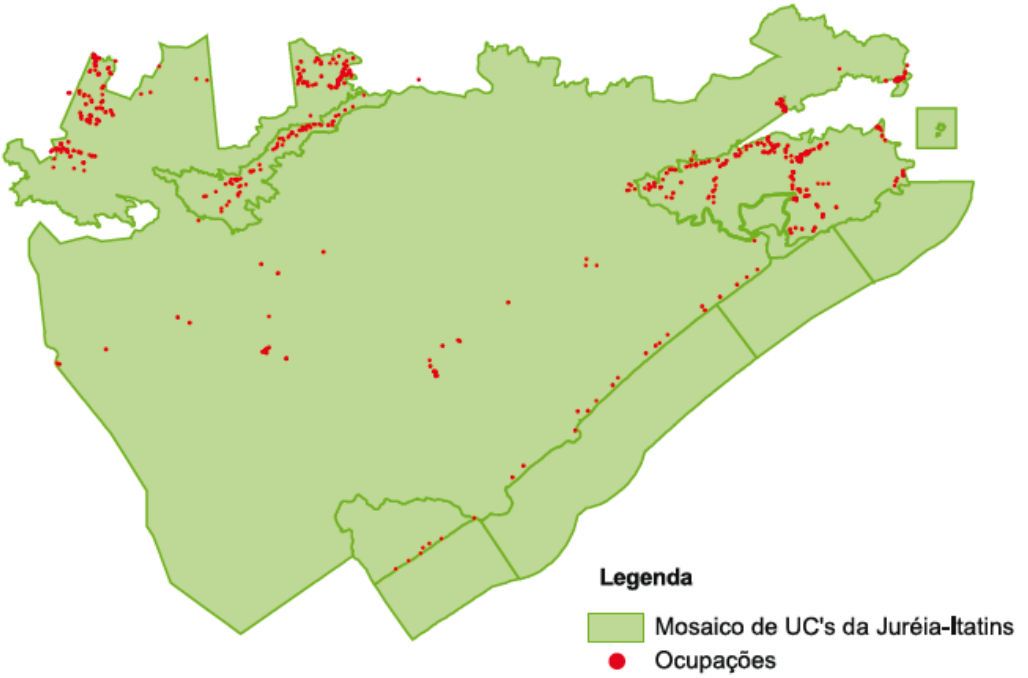
De acordo com Sanches (2004, p. 32)

> Em 1991, havia cerca de 365 famílias e um contingente populacional de aproximadamente 1.200 indivíduos residentes no interior da EEJI. No cadastro de ocupantes, 120 dessas famílias foram classificadas como ‘moradores tradicionais’, ou seja, aquele que comprovadamente tem laços históricos com a região e vivem de atividades agrícolas e/ou pesqueiras compatíveis com o manejo e a preservação dos ecossistemas (SÃO PAULO, 1991). Essa classificação foi calcada principalmente sobre a condição e o tempo de ocupação, visando distinguir os habitantes tradicionais daqueles oriundos de outras regiões do país, denominados adventícios. Estes representam famílias de pequenos agricultores da região Nordeste e de Minas Gerais que ocuparam a região antes ou posteriormente à data de criação da EEJI, denominados, respectivamente, por adventícios antigos e adventícios recentes.

Outro levantamento de ocupações realizado em 2008 (no processo de elaboração do plano de manejo do Mosaico da Juréia-Itatins, que foi paralisado e sobre o qual discorreremos ainda neste capítulo) identificou, em 11 núcleos levantados, um total de 221 famílias, com 431 indivíduos, sendo que destas, 22 coincidiam com o Cadastro Geral de Ocupantes de 1990 (SÃO PAULO, s.d).

A distribuição dessas ocupações pode ser observada na figura 6.

Figura 6 - Ocupações do território da Juréia-Itatins (2008)

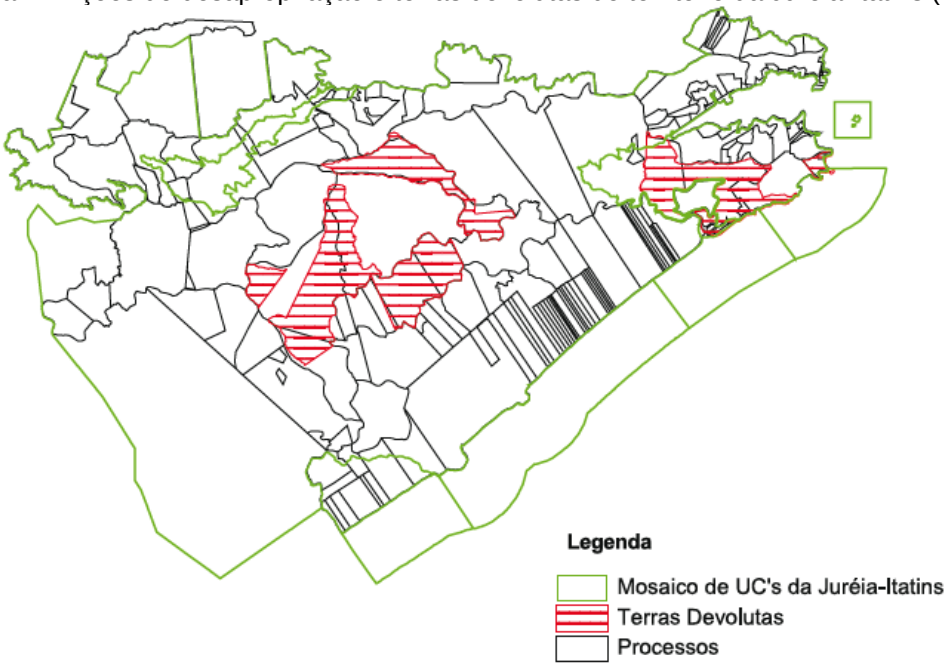


Fonte: São Paulo (2009a).

Ainda com relação à questão fundiária, com ênfase à parte documental, grande parte dos perímetros que compõem os limites do Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins ainda não foram todos discriminados, o que não permite identificar as terras devolutas, bem como destacar as áreas públicas das privadas.

Ainda, a partir da edição dos Decretos que declararam as áreas da Juréia de utilidade pública para fins de desapropriação, foram distribuídas aproximadamente 160 ações de desapropriação no ano de 1992, cujos andamentos são os mais diversos possíveis (SÃO PAULO, s.d), como pode ser observado na figura 7, a seguir.

Figura 7 - Ações de desapropriação e terras devolutas do território da Juréia-Itatins (2009)



Fonte: São Paulo (2009a).

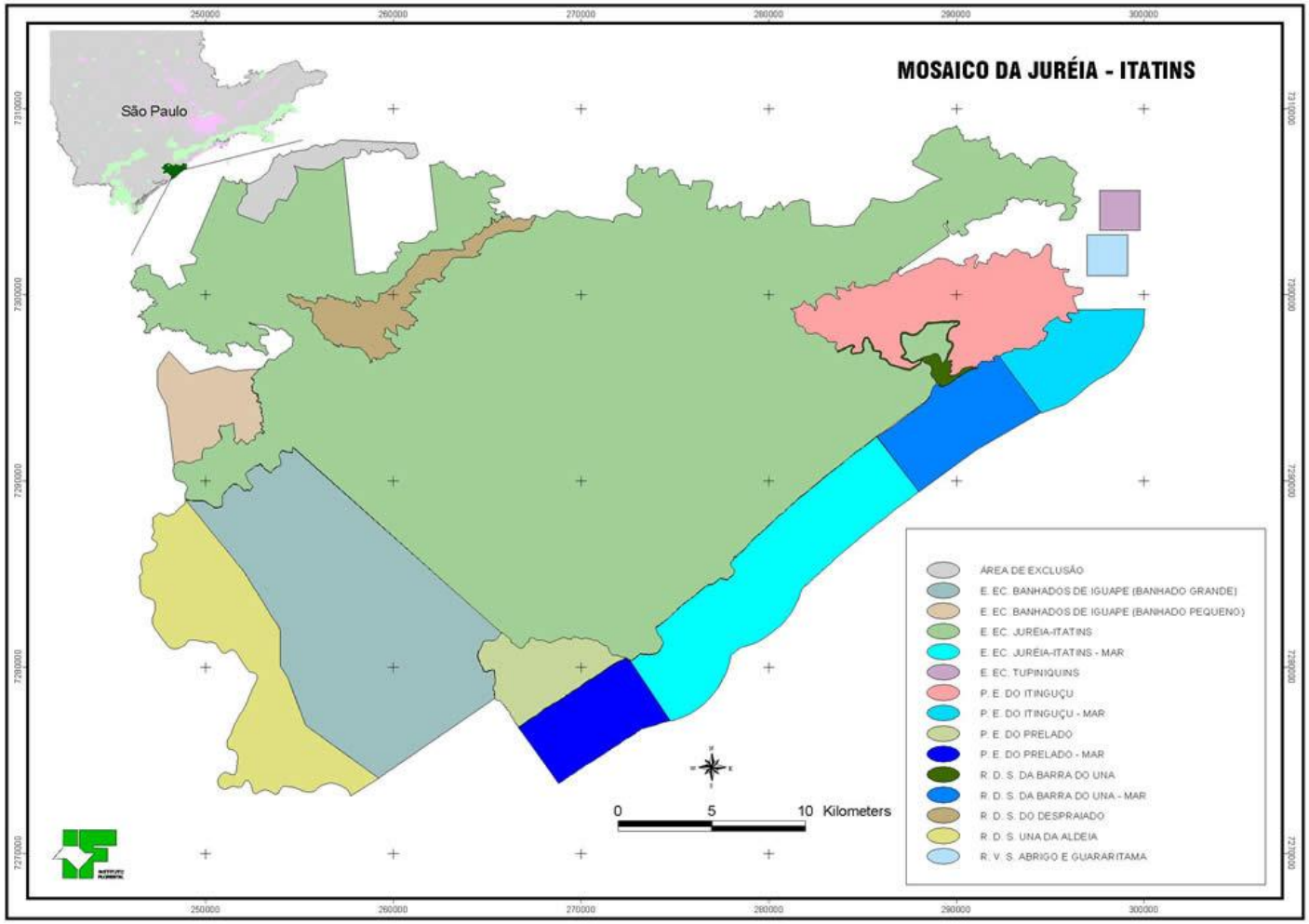
O fato é que, após quase vinte anos da criação da Estação Ecológica da Juréia-Itatins, a contar da mobilização das comunidades locais, foi proposto o Projeto de Lei nº 613/2004, de autoria dos Deputados Hamilton Pereira e Zico Prado, que recategorizava para Reserva de Desenvolvimento Sustentável as áreas de diversas localidades[17].

Após esse PL, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente iniciou uma negociação com o Legislativo. Foram realizados alguns estudos complementares e atualizados os cadastros de ocupantes e, depois de quase dois anos de negociação, foi sancionada a Lei nº 12.406, de 12 de dezembro de 2006, instituindo o Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins, compostos pelas seguintes unidades de conservação (conforme figura 8):

- Estação Ecológica da Juréia-Itatins;
- Parque Estadual do Itinguçu;
- Parque Estadual do Prelado;
- Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Despraiado;
- Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una; e
- Refúgio de Vida Silvestre Abrigo e Guararitama.

[17] Praia da Juréia, Aguapeú, Rio das Pedras, Despraiado, Itinguçu, Itinguinha, Rio Una, Cachoeira do Guilherme, Praia do Una, Grajaúna, Rio Verde e Rio Comprido (município de Iguape); Barro Branco, Vila Barra do Una,

Figura 8 - Mosaico de UCs da Juréia-Itatins de acordo com a Lei nº 12.406/2006



Fonte: São Paulo (2006).

O Parque Estadual do Prelado, a Estação Ecológica da Juréia-Itatins, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una e o Parque Estadual do Itinguçu possuíam as respectivas áreas marinhas e a Lei estabelecia uma área de estudo para análise da viabilidade de criação de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável na região denominada Una da Aldeia.

De forma sucinta, as áreas onde foram estabelecidos os Parques eram compostas pelos locais em que havia maior pressão e possibilidade de uso público do território, para fins de educação ambiental e ecoturismo. Já as áreas onde foram delimitadas as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, eram as localidades compostas pela maior quantidade de famílias caracterizadas como tradicionais.

Um aspecto fundamental com relação à RDS da Barra do Una refere-se ao fato de que, devido à criação da EEJI na década de 1980, a comunidade tradicional adaptou o seu modo de vida e passou a prestar serviços relacionados ao turismo (hospedagem, alimentação, serviços de caseiro, dentre outros). A relação entre comunidade tradicional e veranistas se perpetuou de tal forma que, entre algumas famílias estabeleceram-se laços de compadrio. Além de que muitas famílias tradicionais passaram a depender financeiramente dos serviços prestados aos veranistas (FERREIRA; RAIMUNDO, 2016).

O órgão gestor (Fundação Florestal) passou a adotar as medidas visando à implantação efetiva do Mosaico, de acordo com a nomeação de gestores para todas as unidades, criação e funcionamento regular dos Conselhos Gestores de cada uma das unidades de conservação e do Mosaico, aumento do corpo de funcionários do quadro e terceirizados, construção e reforma de estruturas, inclusão do Mosaico em uma cooperação internacional financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que destinava recursos para grande parte destas ações, e destinação de recursos de compensação ambiental para elaboração do Plano de Manejo do Mosaico (SÃO PAULO, 2009b).

Para o desenvolvimento do Plano de Manejo, foram assinados convênios com a Universidade de Campinas (UNICAMP) que ficou responsável pelos meios físico e biótico, e com o Instituto Socioambiental (ISA),

responsável pelo meio socioeconômico (SÃO PAULO, 2009b). O Plano de Manejo foi desenvolvido até as oficinas de zoneamento e programas, tendo em vista que, em junho de 2009, a Lei nº 12.406/2006 foi declarada inconstitucional por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.

Ainda que definido pelo SNUC como um documento técnico, é relevante ressaltar aqui o papel político do plano de manejo quando a participação dos mais diversos segmentos é fomentada. Como veremos nos resultados, este processo de elaboração do plano de manejo do MUCJI contou com a participação de diversos atores, com metodologias participativas que buscaram agregar o conhecimento científico e o etnoconhecimento, em uma visão integrada do conjunto de UCs.

De acordo com Boletim divulgado pela Fundação Florestal, as seguintes oficinas não foram realizadas em decorrência da inconstitucionalidade da lei (SÃO PAULO, 2009b):

- Programas de Gestão - Peruíbe, 22 e 23 de junho - todas as UCs;
- Gestão e qualidade de vida - Despraiado, 25 e 26 de junho (RDSs);
- Projetos - Julho (local, data e participantes seriam definidos com comunidades); e
- Zoneamento e Programas (Conclusiva) - Peruíbe, 21 a 22 de agosto - todas as UCs.

A ADIN nº 153.336-0/5-00 que tramitou no Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) foi distribuída pelo Ministério Público com a justificativa de

> [...] que a lei em questão descaracterizou a Estação Ecológica Juréia-Itatins, minorando e rebaixando o seu grau jurídico de proteção ecológica, alterando os seus limites, desfigurando-a, criando novas unidades de conservação a partir dela - o Mosaico de Unidades de Conservação Juréia-Itatins -, sem estudos técnicos suficientes, instituindo anistia para violadores e invasores da Unidade, abrindo flancos à sua destruição por interesses outros que não os ecológicos, impondo a órgãos do Poder Executivo atribuições e tarefas, violando o princípio da reserva da administração, malferindo a Constituição do Estado, notadamente os artigos 5º, 24, 111, 144, 191 e 196. Aduz haver risco de que, nas áreas agora consideradas de uso sustentável, atividades poderão ser desenvolvidas, gerando dano imediato e situações fáticas ambientalmente irreversíveis (TJSP, 2009).

Mesmo que o pedido liminar tenha sido negado, o Tribunal entendeu pela inconstitucionalidade da lei, fundamentando esta decisão, basicamente, no vício de iniciativa (imposição de atribuições ao Poder Executivo pelo Poder Legislativo) e na falta de estudos técnicos.

Com base na declaração de inconstitucionalidade, o processo do Plano de Manejo foi paralisado uma vez que o território voltou ao *status* de Estação Ecológica, prejudicando bastante as ações de gestão que estavam sendo desenvolvidas no território.

A judicialização foi considerada pelos atores como um ponto negativo no processo de estruturação do Mosaico, em que pese o entendimento de Alexandre (2003, p. 61) de que

> [...] o espaço jurídico institucional constitui o único espaço, numa sociedade destradicionalizada, onde aos atores envolvidos em conflito são oferecidos os procedimentos democráticos de arguição e defesa e um conteúdo científico-jurídico de impessoalidade e imparcialidade como garantias do Estado Democrático de Direito.

Entretanto, toda a mobilização local que se iniciou desde a negociação do PL nº 613/2004 e permaneceu quando do desenvolvimento do processo participativo de elaboração dos Planos de Manejo, permitiu novamente a retomada de negociação entre Executivo, Legislativo e associações locais para a estruturação de uma nova proposta de Mosaico.

Este processo propiciou, inclusive, a busca pela correção de algumas “falhas” do Mosaico anterior, como por exemplo, o estabelecimento das áreas marinhas em polígonos de difícil identificação em campo (por apresentarem linhas retas dividindo as categorias de manejo no mar), assim como os ajustes nas áreas das RDSs e parques.

A Fundação Florestal elaborou um documento intitulado “Estudo Técnico para Recategorização de Unidades de Conservação e Criação do Mosaico de UCs da Juréia- Itatins” (SÃO PAULO, s.d.) em atendimento a uma das determinações do Acórdão da ADIN que estabeleceu que os processos de recategorização de unidades de conservação devem ser precedidos de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA-RIMA).

Em 2012, por iniciativa do Poder Executivo, foi distribuído o PL nº 60, que propunha alteração nos limites da Estação Ecológica da Juréia-Itatins,

atribuindo novas denominações por subdivisão, reclassificação, excluindo e incluindo áreas, bem como instituindo o Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins e alterando os limites da Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Sul, instituída pela Decreto nº 53.527/2008.

A carta que encaminhou o PL ao Governador, assinada pelo então Secretário de Meio Ambiente Bruno Covas, teceu as seguintes considerações

> [...] O projeto de lei dá, ao reclassificar as áreas da Estação Ecológica da Juréia-Itatins em um Mosaico de Unidades de Conservação, avanço significativo na conservação da biodiversidade na região permitindo a modernização da sua gestão ambiental.
> Vale lembrar que a Estação Ecológica da Juréia-Itatins, criada pelo Governador Franco Montoro, abriga uma das regiões mais belas e de maior concentração de Mata Atlântica e ecossistemas associados como restingas, manguezais, vegetação arbustiva serrana primitivos que se interagem livremente, constituindo uma riqueza biológica excepcionalíssima. Completa esse conjunto excepcional a presença de alguns remanescentes de população tradicional, que é forçoso apoiar.
> Ocorre que quando criada essa Estação Ecológica não havia um sistema nacional de unidades de conservação que permitisse o desenvolvimento dessas comunidades tradicionais. Lei nesse sentido foi aprovada apenas no ano de 2000. Também a estonteante beleza desse conjunto nos leva à necessidade de abrir à sua visitação mais intensa, porém controlada, áreas desse conjunto que propomos sejam transformadas em Parques Estaduais. Nada disso onerará o Estado com respeito à questão financeira, cujos compromissos permanecem os atuais.
> Vale lembrar ainda que projeto de lei muito semelhante a este foi aprovado por entendimento havido no primeiro de vossos Governos e sancionado nesse período. Porém essa lei foi considerada como tendo vício de iniciativa. Por isso, voltamos a apresentá-la depois de exaustivos estudos técnico-científicos que ratificaram sua necessidade. (COVAS, 2012)[18].

Este PL resultou na Lei nº 14.982, de 08 de abril de 2013, que instituiu o Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins composto pelas seguintes unidades de conservação, de acordo com o quadro 8 e figura 9:

[18] COVAS, Bruno. OFÍCIO SMA / GAB / 045 /2012. São Paulo, 07 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/spl/2012/02/Propositura/25454050_1066987_PL60%20-%20Mensagem%20012.doc> . Acesso em: 10 ago. 2018.

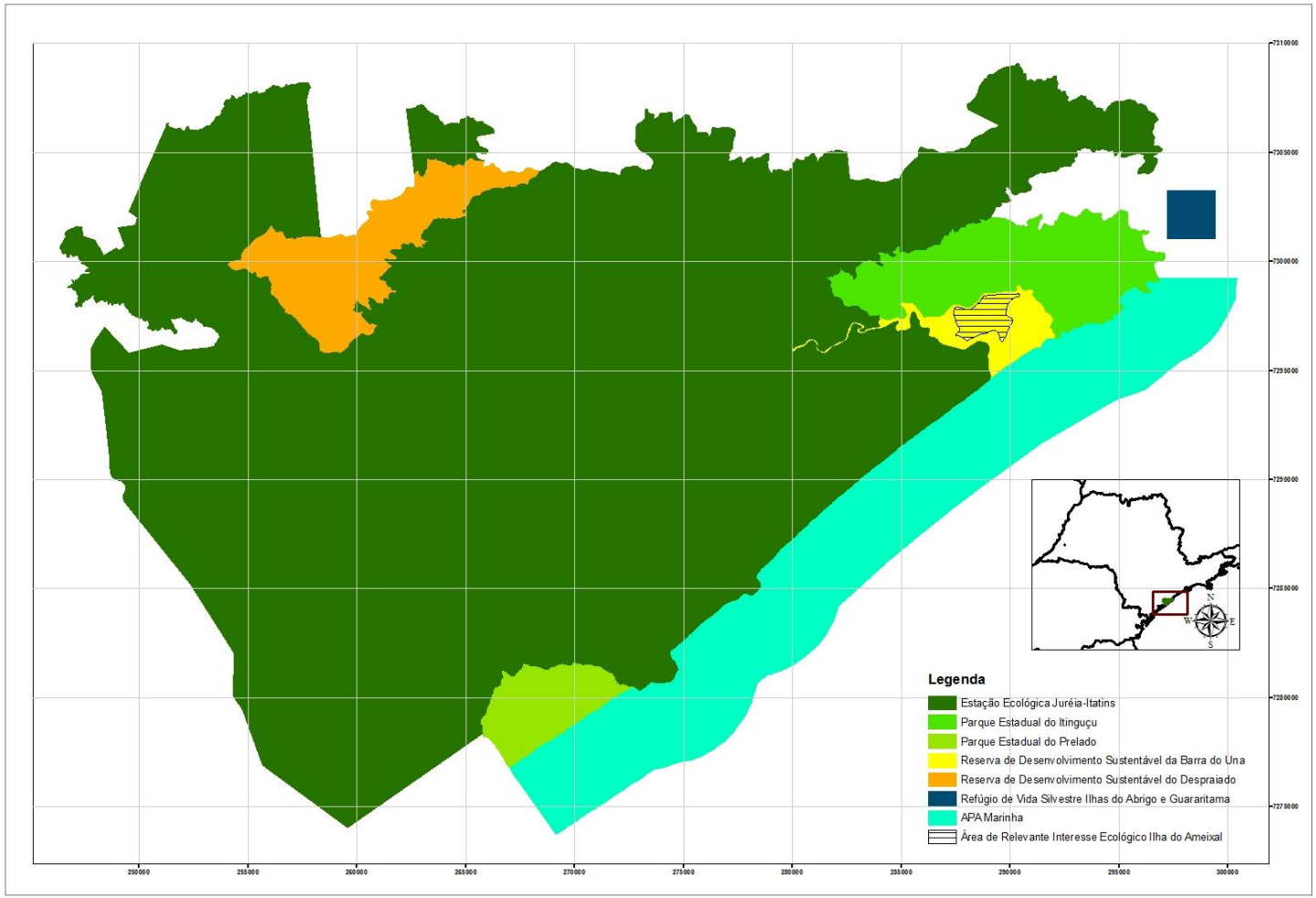
Quadro 8 - Unidades de conservação que compõem o Mosaico da Juréia-Itatins

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	ÁREA
Parque Estadual do Itinguçu	5.040 hectares
Parque Estadual do Prelado	1.828 hectares
Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una	1.487 hectares
Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Despraiado	3.953 hectares
Estação Ecológica da Juréia-Itatins	83.683 hectares
Estação Ecológica da Juréia-Itatins (Gleba Colinas Verdes)	742 hectares
Refúgio de Vida Silvestre Ilhas do Abrigo e Guararitama	481 hectares

Fonte: São Paulo (2013).

No cômputo da área da Estação Ecológica da Juréia-Itatins foram incluídas as áreas que compunham os limites da Estação Ecológica dos Banhados de Iguape. Já com relação às áreas marinhas anteriormente instituídas e declaradas inconstitucionais pela ADIN, optou-se por incorporá-las aos limites das APAs Marinhas Litoral Centro e Litoral Sul, conforme supramencionado.

Figura 9 - Mosaico de UCs da Juréia-Itatins conforme a Lei nº 14.982/2013



Fonte: São Paulo (2013).

A Lei nº 14.982/2013 estabelece que a Fazenda Pública Estadual deverá outorgar Termo de Permissão de Uso com as comunidades tradicionais residentes na Estação Ecológica da Juréia-Itatins e nos Parques Estaduais do Itinguçu e do Prelado. Para os fins da lei em epígrafe, o parágrafo único do artigo 6º estabelece que se considera "comunidade tradicional a população que viva em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental" (SÃO PAULO, 2013), seguindo o que dispõem os conceitos da legislação federal, já apresentados nesta pesquisa.

A lei ainda indica critérios para a assinatura dos Termos de Permissão de Uso, apoiada na disposição de que as áreas não devem ser maiores do que dez hectares e que devem atender aos seguintes critérios mínimos:

> [...] i) estar incluído ou ser descendente de ocupante constante no Cadastro Geral de Ocupantes de 1990;
> ii) ter moradia habitual ou ocupação efetiva na área; e
> iii) dedicar-se à cultura de subsistência, prestação de serviços ou outras atividades previstas no Plano de Manejo da respectiva unidade de conservação (SÃO PAULO, 2013).

Estes dispositivos apresentam uma tentativa de gerir temporariamente parte dos conflitos socioambientais que continuam incidindo sobre o território, baseado na constatação pelo órgão gestor de que, embora o Mosaico tenha sido instituído, existem ainda famílias tradicionais que ficaram dentro dos limites das unidades de conservação de proteção integral.

O Ministério Público novamente impetrou uma ADIN em face da Lei nº 14.982/2013, desta vez, sob os argumentos de que esta lei praticamente reproduziu o texto da Lei nº 12.406/2006 e de que a mesma foi proposta

> [...] sem o imprescindível Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental e por violação do princípio da proibição do retrocesso ambiental, pois rebaixou a proteção jurídica conferida ao meio ambiente no local, abrindo espaços à sua destruição (SÃO PAULO, 2014).

Embora o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tenha concedido medida liminar para a referida ADIN, a mesma foi julgada improcedente em junho de 2014. De acordo com notícia veiculada em setembro de 2015, no site da Fundação Florestal, os processos de elaboração dos Planos de Manejo haviam sido retomados, com previsão de término em dezembro de 2016.

Contudo, o processo licitatório foi concluído e uma empresa de consultoria foi contratada, mas o contrato foi rescindido logo no início, após a entrega do Plano de Trabalho.

Notícia veiculada pelo jornal “O Estado de São Paulo” em março de 2017 informou que o então Secretário de Meio Ambiente, Ricardo Salles, determinou de forma arbitrária a paralisação de todos os planos de manejo que estavam em andamento[19]. (GIRARDI e ESCOBAR, 2017).

Outro aspecto importante que permeia a gestão das UCs diz respeito à discricionariedade dos gestores das unidades, relacionando-os ao que a bibliografia denomina como os “burocratas de rua”. Estes são considerados como os principais executores das políticas públicas, que mantém contato direto com atores e definem desde “a determinação da elegibilidade do programa à alocação dos benefícios, o julgamento de conformidade com as normas, a imposição de sanções e a isenção de penalidades” (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 250).

A ausência de regras claras e transparentes pode ampliar o nível de discricionariedade dos burocratas de rua, deixando a eles a opção de acatar algumas normas em detrimento de outras, de acordo com o seu próprio entendimento, interferindo diretamente na execução das políticas públicas vinculadas à gestão.

Pelo breve histórico apresentado neste capítulo, podemos observar que o território abrangido pelo Mosaico de Unidades de Conservação recebeu, ao longo dos anos, o estabelecimento de uma série de atos normativos com finalidades específicas de conservação à sua biodiversidade.

Porém, os primeiros atos normativos, seguindo o que dispunha a legislação federal sobre estes temas, não consideraram a situação de fato do território, haja vista a ausência de mecanismos legais que assegurassem a manutenção dos modos de vida e cultura das comunidades tradicionais que residem e fazem uso dos recursos naturais da região.

A partir da mobilização destas comunidades, pudemos observar que a legislação vem sendo aperfeiçoada no sentido de buscar uma solução que alie

[19] GIRARDI, Giovana; ESCOBAR, Herton. Secretário de Alckmin investigado acusa MP de demagogia. **O Estado de São Paulo**, 2017. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,secretario-de-alckmin-investigado-acusa-mp-de-demagogia,70001698116>. Acesso em: 20 fev. 2018.

a preservação do patrimônio natural e cultural, em entendimento que passa a incluir o ser humano – e sua cultura e modo de vida – na defesa do meio ambiente (BENATTI, 1999).

Desta forma, o estabelecimento de um Mosaico no território da Juréia-Itatins parece ser um instrumento viável para buscar lidar com equívocos cometidos no passado e propor um novo cenário, com uma minimização dos conflitos socioambientais existentes.

3 METODOLOGIA

Devido à complexidade do tema estudado, o percurso desenvolvido durante a pesquisa apresentou a necessidade de que, a todo o momento, recorrêssemos a conceitos e teorias construídos em disciplinas distintas, como, por exemplo, o Direito, a Antropologia e a Geografia, razão pela qual o trabalho é inerentemente interdisciplinar.

Além da busca pelos conceitos, promoveu-se interações entre as definições analisadas, de modo a permitir uma colaboração e reciprocidade nas disciplinas envolvidas, resultando em um enriquecimento mútuo entre elas (Piaget, 1972 apud ALVARENGA et al., 2001).

A interdisciplinaridade aqui apresentada fundamenta-se na visão de que "a questão ambiental é, assim, mais que um campo interdisciplinar, pois nela se entrecruzam o conhecimento técnico-científico; o estético-cultural, regidos por razões diferenciadas, porém não dicotomizadas" (GONÇALVEZ, 2006 apud SANTOS; LUCAS, 2012).

Outro aspecto importante sobre a metodologia pensada para esta pesquisa, relacionada especialmente ao campo do Direito, refere-se ao entendimento de que

> [...] um direito autossuficiente e autorreferente, apresentado em moldes tradicionais de subsunção dos casos à legislação, não responde mais às demandas sociais, notadamente no campo socioambiental, ainda que disponha de legislação avançada (PONZILACQUA, 2015, p.15).

Sendo assim, considerou-se quais as técnicas de pesquisa que poderiam ser utilizadas visando atender aos objetivos e responder à questão central desta dissertação.

De acordo com o material disponível e buscando concentrar informações necessárias para a análise, foram definidas as seguintes técnicas de pesquisa, com o propósito de que se complementem entre si:

- Estudo de caso;
- Análise de documentos; e
- Entrevistas.

3.1 ESTUDO DE CASO

A escolha por um estudo de caso teve como princípio balizador estabelecer um foco para a pesquisa. Desta forma, optou-se por selecionar um “caso” complexo e profundo o bastante que permitisse uma análise detalhada dos conflitos socioambientais analisados, de forma a garantir a abrangência de uma avaliação mais completa, baseada nas abordagens específicas de coletas e análise de dados (YIN, 2001).

Por conseguinte, avaliou-se que o território abrangido pela Juréia-Itatins, desde o estabelecimento dos principais atos normativos de proteção até a criação da Estação Ecológica e sua posterior recategorização para um Mosaico, possui os atributos necessários que podem contribuir para o entendimento dos problemas estudados, bem como os processos organizacionais e políticos envolvidos nas discussões em epígrafe.

O estudo de caso do território abrangido pelo MUCJI mensurou o contexto real de sua composição, e contou com a complementação das informações por intermédio da realização de análise documental e de entrevistas, sobre os quais discorreremos a seguir.

Para fundamentar as análises do estudo de caso, as entrevistas buscaram identificar diferentes visões dos atores acerca do tema estudado, que conjuntamente com o referencial teórico, avaliaram as formas como os conflitos socioambientais vêm sendo geridos e de que foram esta experiência pode contribuir com casos semelhantes.

Devido ao fato do estudo se concentrar sobre uma unidade de conservação paulista, foi solicitado o cadastramento do projeto junto à Comissão Técnico-Científica (COTEC), do Instituto Florestal (IF).

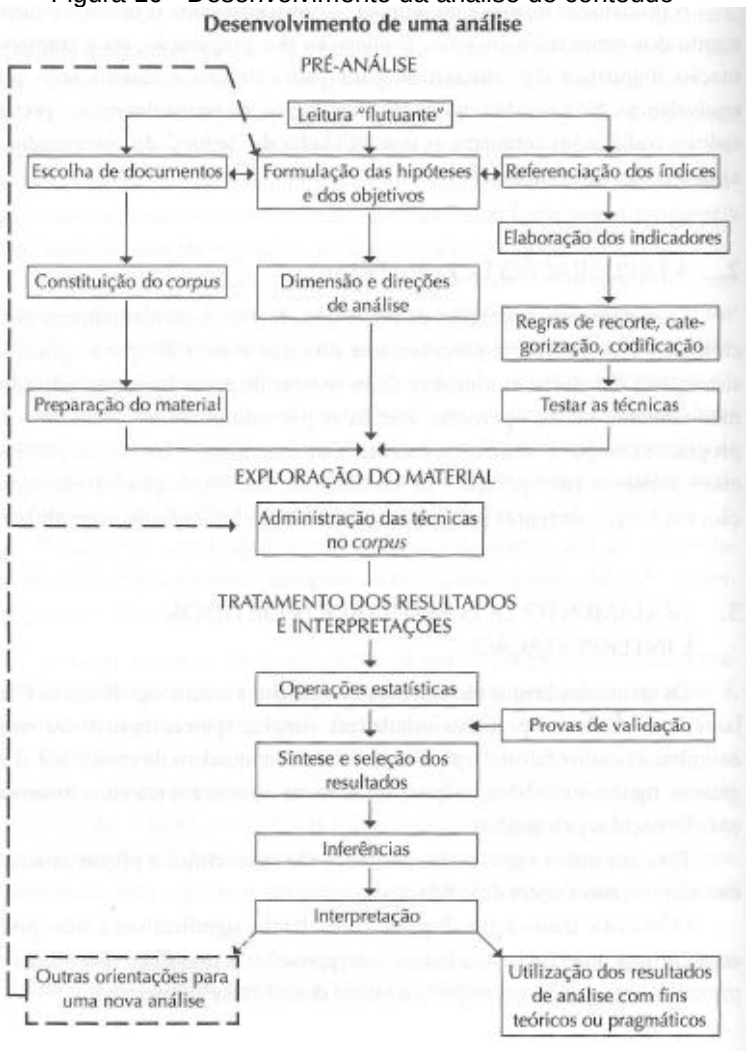
3.2 ANÁLISE DOCUMENTAL

A análise documental avaliou os registros relacionados à temática desta pesquisa, de modo a verificar os atos normativos, documentos legais, judiciais e técnicos que foram considerados importantes no estabelecimento de medidas de conservação ao território abrangido pelo MUCJI.

Considerando que os documentos “tem o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e em longo prazo [...] e que constituem leituras particulares dos eventos sociais” (MAY, 2004, p. 205), pode-se dizer que estes se caracterizam como a fonte de informações essenciais desta pesquisa.

Objetivando extrair as informações necessárias dos documentos que foram analisados, optou-se por utilizar como base a técnica de pesquisa da análise de conteúdo. A técnica da análise de conteúdo, cujo fluxo de desenvolvimento pode ser avaliado na figura 10, a seguir, consiste na “investigação que através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações tem por finalizada a interpretação destas mesmas comunicações” (Berelson,1971 apud BARDIN, 2011, p. 42).

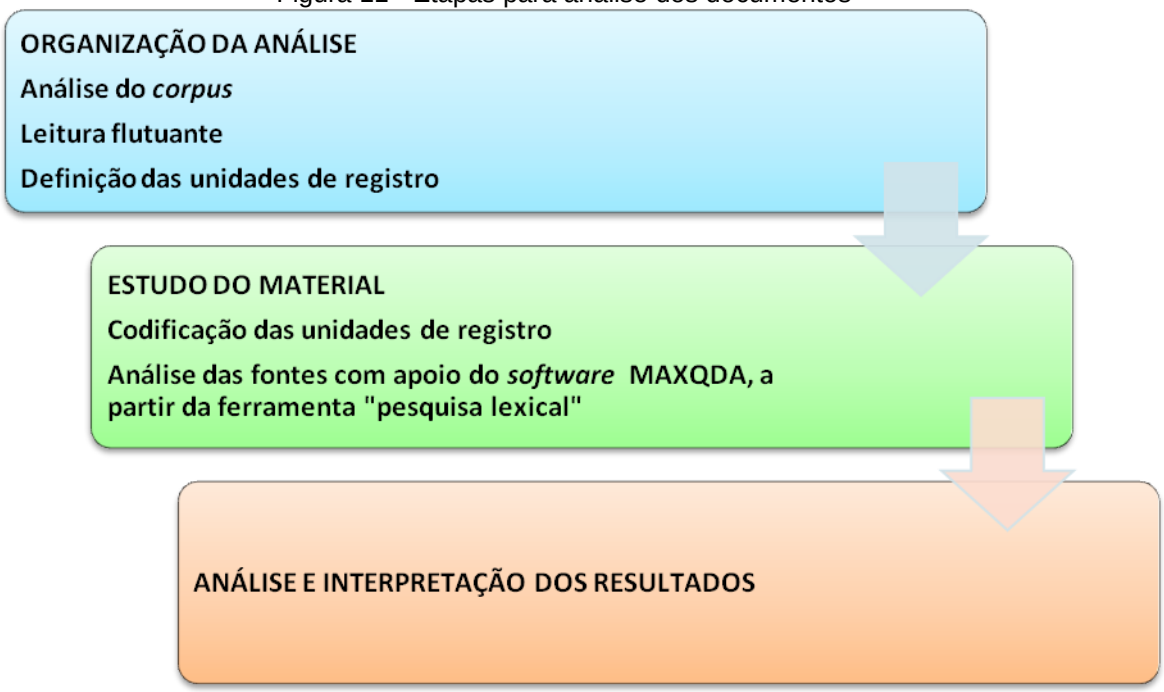
Figura 10 - Desenvolvimento da análise de conteúdo



Fonte: Bardin (2011, p. 132).

As adaptações à técnica da análise de conteúdo foram desenvolvidas conforme as etapas descritas na figura 11, a seguir:

Figura 11 - Etapas para análise dos documentos



Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

Com relação à definição do “corpus”, diante da grande quantidade de documentos analisados nesta pesquisa, optou-se por fazer uma divisão por tipologias de documentos, que resultou em quatro grupos, a saber:

- Atos normativos;
- Jurídicos;
- Judiciais; e
- Técnicos.

Os “atos normativos” compreendem toda a legislação analisada, nas esferas federal e estadual, que apresentam os dispositivos relativos aos assuntos ora estudados e com conteúdos considerados como essenciais para serem agregados à pesquisa.

O quadro 9 apresenta uma breve descrição destes documentos:

Quadro 9 - Atos normativos analisados

ATO NORMATIVO	ESFERA	EMENTA/DESCRIÇÃO
Lei nº 6.938/1981	federal	Política Nacional do Meio Ambiente
Decreto Legislativo nº 02/1994	federal	Convenção da Diversidade Biológica
Lei nº 9.985/2000	federal	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
Decreto nº 4.340/2002	federal	Regulamenta o SNUC
Decreto nº 5.051/2004	federal	Convenção nº 169 OIT
Decreto nº 5.758/2006	federal	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
Lei nº 11.428/2006	federal	Lei da Mata Atlântica
Decreto nº 51.453/2006	estadual	Sistema Estadual de Florestas
Decreto nº 6.040/2007	federal	Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais
IN ICMBio nº 03/2007	federal	Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.
Decreto nº 54.079/2009	estadual	Altera o SIEFLOR
Portaria Normativa FF/DE nº 076/2009	estadual	Divulga a lista dos ocupantes tradicionais das unidades de conservação que compõem o MUCJI
Resolução SMA nº 27/2010	estadual	Dispõe sobre procedimentos simplificados de autorização para supressão de vegetação nativa, a que se referem os artigos 33 e 34 do Decreto Federal nº 6.660, de 21 de novembro de 2008, para pequenos produtores rurais e populações tradicionais visando a agricultura sustentável nas áreas de regeneração inicial da Mata Atlântica e dá outras providências
Resolução SMA nº 29/2010	estadual	Dispõe sobre estudos técnicos para subsidiar alteração de limites e mudança de categorias de manejo de Unidades de Conservação, bem como sobre Termos de Compromisso a serem celebrados com os ocupantes de Unidades de Conservação até sua definitiva regularização fundiária, e dá outras providências.
Portaria Normativa FF/DE nº 138/2010	estadual	Estabelece os critérios e procedimentos técnicos e administrativos que deverão ser observados na analise das solicitações de autorizações para reformas, construções e instalação de energia elétrica necessárias a subsistência de pequenos produtores rurais e populações tradicionais ocupantes de áreas inseridas em unidade de conservação de proteção integral.
Lei nº 14.982/2013	estadual	Institui o MUCJI
Decreto nº 60.302/2014	estadual	Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo – SIGAP
Portaria Normativa FF/DE nº 263/2017	estadual	Estabelece critérios e procedimentos técnicos e administrativos que deverão ser observados na análise das solicitações de autorizações para reformas, construções e instalação de energia elétrica em RDS e RESEX.
IN ICMBio nº 07/2017	federal	Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais.

Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

Os “jurídicos” consistem em um manual elaborado pelo Ministério Público Federal (MPF) e um Parecer da Advocacia Geral da União (AGU) sobre a decisão da Petição nº 3.388 (referente à Terra Indígena Raposa Serra do Sol), conforme pode ser observado no quadro 10:

Quadro 10 - Documentos jurídicos analisados

ÓRGÃO EMISSOR	DOCUMENTO
Ministério Público Federal	Manual de Atuação – Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral
Advocacia Geral da União	Parecer nº GMF-05 – Processo nº 00400.002203/2016-01 – Referente ao acórdão da Petição nº 3.388

Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

Os “judiciais”, por sua vez, referem-se às decisões judiciais proferidas no âmbito das ADINs relacionadas ao MUCJI e na Petição nº 3.388, de acordo com o detalhamento do quadro 11:

Quadro 11 - Documentos judiciais analisados

ÓRGÃO JULGADOR	PROCESSO	DESCRIÇÃO
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo	ADIN nº 153.336-0/5-00	Acórdão
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo	ADIN nº 0199748-62.2013.8.26	Acórdão
Supremo Tribunal Federal	Petição nº 3.388	Acórdão
Supremo Tribunal Federal	Petição nº 3.388	Acórdão dos Embargos de Declaração

Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

Finalmente, os “técnicos”, consistem em um estudo de recategorização elaboração pela Fundação Florestal para encaminhamento da proposta do “segundo” Mosaico, diante da declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 12.406/2006, bem como as atas das audiências públicas realizadas nos municípios de Peruíbe e Iguape, em que esta proposta foi apresentada.

Além destes documentos, também foi analisado integralmente o Processo administrativo nº 2341/2009, da Fundação Florestal, que é composto por dezoito volumes e contém todos os documentos relacionados à proposta de Mosaico, posteriormente instituído pela Lei nº 14.982/20013.

A “leitura flutuante”, etapa seguinte à definição do “corpus”, suscitou a análise desses diversos documentos, alguns deles extensos e repletos de informações importantes.

Após a leitura flutuante, visando definir as unidades de registro, considerou-se que seria mais adequado prosseguir as análises com uma perspectiva quantitativa, a partir da verificação da frequência de ocorrência de determinadas palavras e termos.

Por esta razão, verificou-se que seria necessário também separar as unidades de registro por tipologias. Assim sendo, foram definidas três tipologias de unidades de registro:

- preservacionistas;
- socioambientais;
- gestão do conflito.

As “preservacionistas” relacionam-se às palavras e termos que estão vinculados às correntes que consideram que as políticas de conservação devem excluir o ser humano dos ambientes que se pretende proteger.

As “socioambientais” consistem nas palavras e termos que indicam a possibilidade de integração do ser humano nas políticas de conservação das áreas protegidas.

A tipologia “gestão de conflito” é autoexplicativa. Caracteriza-se pelos termos e palavras vinculados aos instrumentos jurídicos de gestão dos conflitos, já abordados na revisão das bases teóricas e conceituais.

O quadro 12 mostra as palavras e termos que compõem cada uma das tipologias das unidades de registro:

Quadro 12 - Unidades de registro definidas por tipologia

TIPOLOGIA	PALAVRAS/TERMOS
PRESERVACIONISTAS (composto por 5 palavras ou termos)	Diversidade biológica Preservação Conservação Recursos naturais Proteção
SOCIOAMBIENTAIS (composto por 9 palavras ou termos)	Populações tradicionais Território Conhecimento Tradicionais Tradicional Comunidades Populações Ocupantes Ocupações

GESTÃO DE CONFLITO (composto por 11 palavras ou termos)	Compatibilizar Conflito Recategorização Alteração Desafetação Dupla afetação Realocação Reassentamento Concessão Permissão Alterar

Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

A partir das definições dos documentos (fontes) e unidades de registro, com apoio do software MAXQDA (de sua ferramenta denominada “pesquisa lexical”), procedeu-se a busca das palavras e termos, que resultou na formatação de um banco de dados (Apêndice A), em que foi possível constatar a frequência de unidades de registro por fonte de pesquisa.

Posteriormente, as informações que compõem este banco de dados foram analisadas e produziram diversas informações quantitativas, que serão apresentadas nos resultados da pesquisa.

Como os arquivos foram trabalhados no software MAXQDA e no Excel, atribuiu-se nomes aos arquivos, como pode ser conferido na correspondência entre fonte e nome de arquivo no quadro 13:

Quadro 13 - Denominação dos arquivos de acordo com o banco de dados

DOCUMENTO/FONTE	NOME DO ARQUIVO
Lei nº 6.938/1981	Atos_normativos\Lei_6938_1981_PNMA
Decreto Legislativo nº 02/1994	Atos_normativos\CDB
Lei nº 9.985/2000	Atos_normativos\Lei_9985_2000
Decreto nº 4.340/2002	Atos_normativos\Dec_4340_2002
Decreto nº 5.051/2004	Atos_normativos\Dec_5051_2004_OIT_169
Decreto nº 5.758/2006	Atos_normativos\Dec_5758_2006_PNAP
Lei nº 11.428/2006	Atos_normativos\Lei_11428_2006_Mata_Atlantica
Decreto nº 51.453/2006	Atos_normativos\Dec_51.453_2006_SIEFLOR
Decreto nº 6.040/2007	Atos_normativos\Dec_6040_2007
IN ICMBio nº 03/2007	Atos_normativos\IN_ICMBio_03_2007_criao_resex_e_rds
Decreto nº 54.079/2009	Atos_normativos\Dec_54.079_2009_SIEFLOR
Portaria Normativa FF/DE nº 076/2009	Atos_normativos\PN_FF_076_2009_beneficiários
Resolução SMA nº 27/2010	Atos_normativos\2010_res_est_sma_27
Resolução SMA nº 29/2010	Atos_normativos\2010_res_est_sma_29
Portaria Normativa FF/DE nº 138/2010	Atos_normativos\PN_FF_138_2010_reformas_Mosaico
Lei nº 14.982/2013	Atos_normativos\Lei_14982_Mosaico_Jureia
Decreto nº 60.302/2014	Atos_normativos\Dec_60.302_2014_SIGAP
Portaria Normativa FF/DE nº 263/2017	Atos_normativos\PN_FF_263_2017_reforma_RDS
IN ICMBio nº 07/2017	Atos_normativos\IN_ICMBio_07_2017_plano_manejo

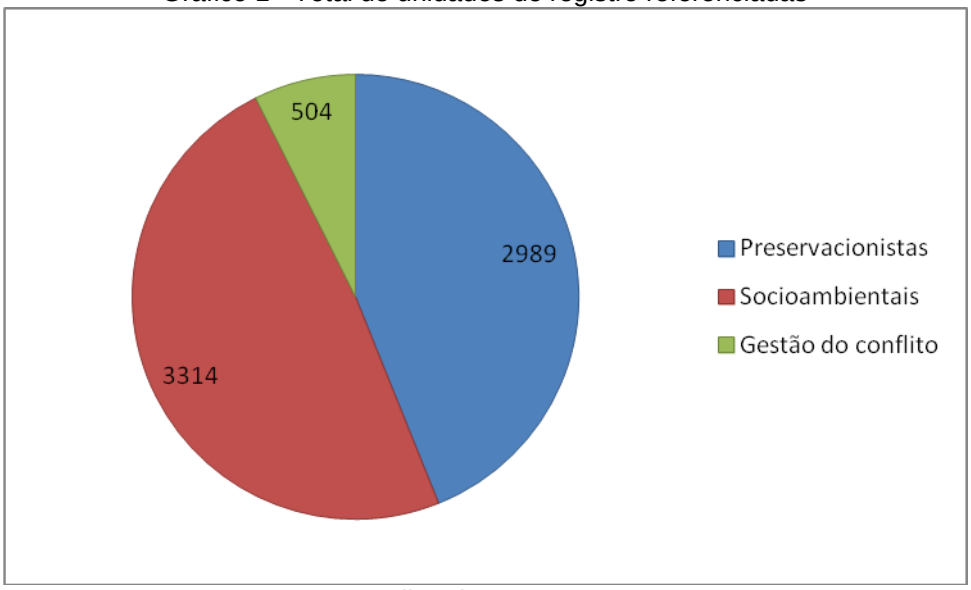
Manual de Atuação – Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral	Jurídicos\Manual_MPF
Parecer nº GMF-05 – Processo nº 00400.002203/2016-01 – Referente ao acórdão da Petição nº 3.388	Jurídicos\parecer-agu-raposa-serra-sol
ADIN nº 153.336-0/5-00	Judiciais\Adin_1_acordao
ADIN nº 0199748-62.2013.8.26	Judiciais\Adin_2_acordao
Petição nº 3.388 - Acórdão	Judiciais\Pet_3388_acordao
Petição nº 3.388 – Acórdão dos Embargos de Declaração	Judiciais\Acordao_emb_decl_pet_3388
Atas das Audiências Públicas	Técnicos\Ata da AP - Proposta alteração Estação Ecológica Juréia-Itatins
Estudo de recategorização MUCJI	Técnicos\Estudo_Tecnico_recategorização_MUCJI

Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

A identificação dos nomes dos arquivos é muito importante, pois é a denominação que aparecerá nos gráficos que serão apresentados nos resultados.

O primeiro tratamento dos documentos e unidades de registro permitiu que fosse elaborado um banco de dados (Apêndice A), com 6.807 registros, sendo 2.989 **preservacionistas**, 3.314 **socioambientais** e 504 de **gestão de conflito**, como pode ser observado no gráfico 1:

Gráfico 1 - Total de unidades de registro referenciadas

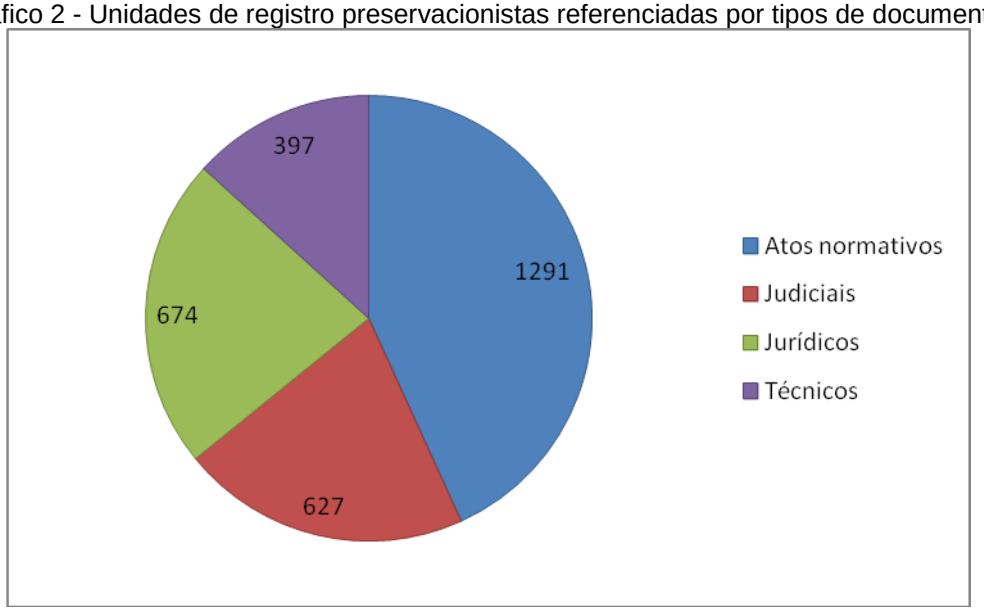


Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

O gráfico 1 mostra que foram localizados mais registros **preservacionistas**, considerando que os **socioambientais** e de **gestão de conflito** eram compostos por um número maior de unidades de registro (9 e 11, respectivamente).

Das unidades de registro **preservacionistas**, 1.291 foram identificadas em atos normativos, 627 em documentos judiciais, 674 em documentos jurídicos e 397 em documentos técnicos, como pode ser observado no gráfico 2, a seguir:

Gráfico 2 - Unidades de registro preservacionistas referenciadas por tipos de documentos

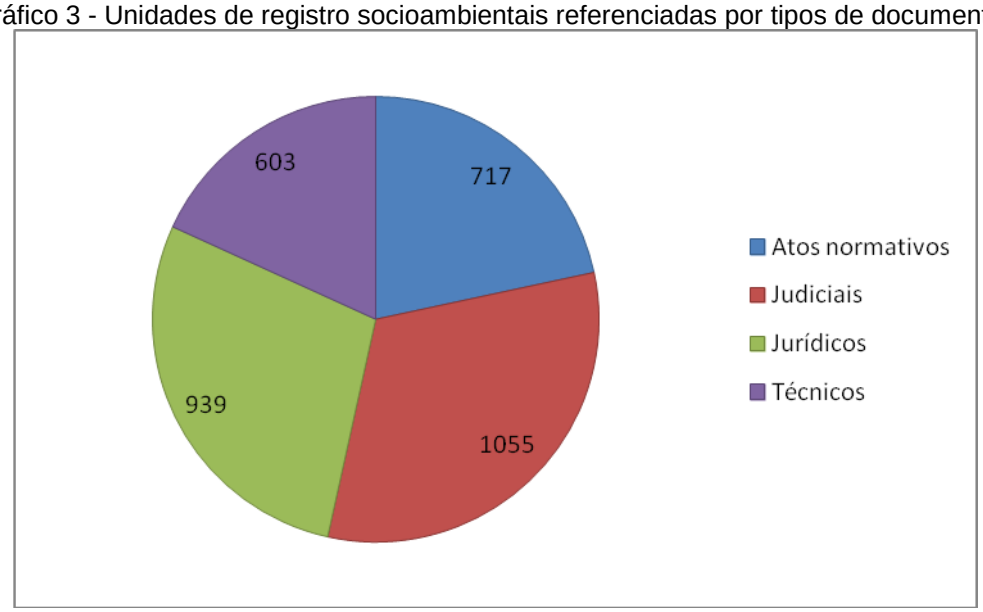


Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

A partir destes dados, pode-se verificar que quase metade dos registros **preservacionistas** encontra-se em atos normativos.

As unidades de registro **socioambientais** foram verificadas na seguinte proporção: 717 em atos normativos, 1.055 em documentos judiciais, 939 em documentos jurídicos e 603 em documentos técnicos, como pode ser consultado no gráfico 3:

Gráfico 3 - Unidades de registro socioambientais referenciadas por tipos de documentos

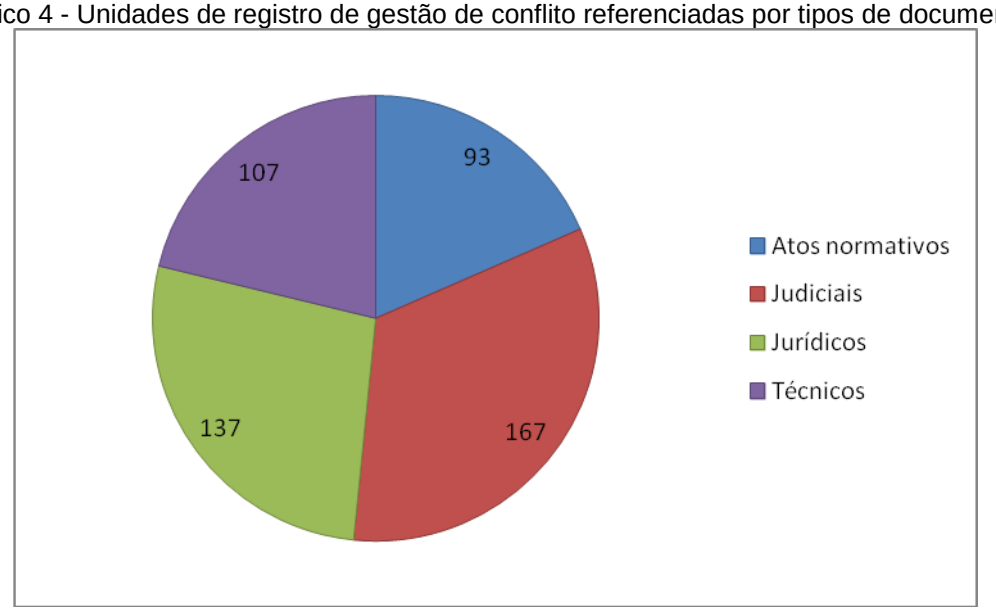


Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

Este gráfico demonstra que os documentos judiciais e jurídicos são os que mais apresentam as unidades de registro **socioambientais**, diferentemente do que ocorre com os **preservacionistas**.

A **gestão de conflito**, que também consiste em uma tipologia analisada, apresentou 504 ocorrências, sendo 93 em atos normativos, 167 em documentos judiciais, 137 em documentos jurídicos e 107 em documentos técnicos, conforme gráfico 4:

Gráfico 4 - Unidades de registro de gestão de conflito referenciadas por tipos de documentos



Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

Nos resultados, detalhou-se a composição de cada um destes números de acordo com os documentos analisados.

Complementarmente, e de acordo com o conteúdo de documentos específicos, verificou-se ainda a necessidade de analisar de maneira qualitativa algumas fontes, a partir de uma leitura minuciosa, trazendo para os resultados desta pesquisa os aspectos considerados relevantes.

Adicionalmente, foram realizadas entrevistas com alguns atores, sobre as quais discorreremos no próximo item.

3.3 ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

Além da análise documental, avaliou-se que seria muito importante entrevistar os atores que participaram do processo de estruturação e instituição do MUCJI, por entender que algumas ações e entendimentos poderiam não se encontrar devidamente registrados nos documentos analisados.

As entrevistas buscaram compreender as “experiências, opiniões, valores, aspirações, atitudes e sentimentos das pessoas” (MAY, 2004, p. 145) nos processos em epígrafe e na forma como os conflitos socioambientais foram e vem sendo geridos no território.

Devido à complexidade dos assuntos tratados, optou-se por desenvolver entrevistas semi-estruturadas, para garantir a obtenção de respostas que identificassem os temas de forma mais qualitativa, bem como para que fosse possível estabelecer um diálogo entre a pesquisadora e o entrevistado (MAY, 2004).

Com base neste critério, elencou-se instituições e pessoas que poderiam contribuir na obtenção das informações, por terem participado do processo, ou que seriam importantes de serem ouvidas, por defenderem reconhecidas posições na defesa da conservação ambiental e dos direitos das comunidades tradicionais.

Para conversar com as comunidades tradicionais, foi feito inicialmente contato com a União dos Moradores da Juréia (UMJ), por ser considerada a instituição mais representante deste segmento no território. Neste contato inicial, obteve-se conhecimento de que a UMJ estabeleceu um protocolo

comunitário para análise das pesquisas que vem sendo desenvolvidas no território.

Desta forma, o relatório de qualificação desta pesquisa foi encaminhado para a UMJ e recebeu contribuições dos representantes, especialmente no que concerne à necessidade de aprimoramento do trabalho com relação à temática das comunidades tradicionais.

Estes representantes indicaram outras lideranças comunitárias que seriam cruciais de serem ouvidas na pesquisa. Neste sentido, foram realizadas as seguintes entrevistas (quadro 14):

Quadro 14 - Identificação dos entrevistados por gênero e instituição que representam

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO	GÊNERO	INSTITUIÇÃO
Entrevistado 1	Masculino	FF
Entrevistado 2	Masculino	FF
Entrevistado 3	Feminino	USP
Entrevistado 4	Masculino	Terceiro setor (na época)
Entrevistado 5	Feminino	FF (ex-funcionário)
Entrevistado 6	Masculino	Permian Global/Academia
Entrevistado 7	Masculino	FF
Entrevistado 8	Masculino	FF
Entrevistado 9	Masculino	FF
Entrevistado 10	Masculino	FF
Entrevistado 11	Masculino	FF
Entrevistado 12	Feminino	FF
Entrevistado 13	Feminino	FF
Entrevistado 14	Masculino	FF
Entrevistado 15	Feminino	FF
Entrevistado 16	Feminino	UMJ
Entrevistado 17	Masculino	UMJ
Entrevistado 18	Feminino	Associação Barra do Una
Entrevistado 19	Masculino	Associação Despraiado
Entrevistado 20	Masculino	Associação dos Jovens da Juréia

Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

Embora na qualificação tenha sido indicado que os representantes de órgãos jurídicos (Ministério Público Estadual e Federal, Procuradoria Geral do Estado e Defensoria Pública) seriam entrevistados, ao analisar os documentos jurídicos e judiciais, avaliamos que estes refletiam o entendimento das respectivas instituições sobre a questão.

Diante da realização das entrevistas, o projeto foi cadastrado na Plataforma Brasil, e recebeu aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da

Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP), conforme Anexo A.

Todos os entrevistados assinaram o “Termo de Consentimento e Participação em Pesquisa” (Apêndice B) e, embora ninguém tenha solicitado o anonimato, avaliou-se que indicar quem foi a pessoa entrevistada não influenciaria nos resultados da pesquisa, razão pela qual definimos as denominações constantes do quadro 14.

Especificamente com relação às entrevistas realizadas com os gestores, esclareceu-se que, diante das dificuldades de entrar em contato, seja pela grande quantidade de demandas de trabalho, seja por não terem acesso a telefone ou Internet por estar em trabalho de campo, bem como outras situações, considerou-se que seria mais adequado enviar preliminarmente questionários (Apêndice C) para serem por eles respondidos.

Posteriormente, as entrevistas foram realizadas individualmente para complementar o que estava nos questionários ou para esclarecer eventuais dúvidas. O mesmo ocorreu com relação às lideranças comunitárias, com o envio prévio de questionário (Apêndice D) e posterior entrevista.

As entrevistas foram realizadas presencialmente, por telefone, Skype ou Whatsapp, de acordo com a disponibilidade dos entrevistados.

Como mencionado anteriormente, as entrevistas foram elaboradas no sentido de identificar fatos e informações que não foram localizados nos documentos analisados.

Com relação ao tratamento das informações, optou-se por não fazer a transcrição integral das entrevistas, mas um breve resumo sobre cada uma delas, conforme Apêndice E, apresentando os aspectos que trazem alguma informação interessante para compor a pesquisa, que serão apresentados nos resultados da pesquisa.

Os resumos permitiram resgatar e registrar uma importante fase da elaboração do primeiro Mosaico, a partir da descrição minuciosa das comunidades sobre a mobilização e articulação para discussão da proposta.

Também foi possível identificar as normativas utilizadas como “instrumentos específicos” para gestão de conflitos, especialmente aquelas destinadas a atender demandas emergenciais da comunidade.

Outro aspecto diz respeito à identificação de convergências entre entrevistados que sustentam posições antagônicas. Como exemplo, mencionou-se as diversas indicações relacionadas ao fato de que as sucessivas mudanças na Diretoria Executiva da Fundação Florestal e da Secretaria de Meio Ambiente são encaradas como dificuldades na implantação do Mosaico.

Neste sentido, avaliou-se que a técnica atendeu aos objetivos esperados, haja a vista a quantidade de informações registradas, como é possível observar nos resultados da dissertação.

4 O MUCJI COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

Diante da grande quantidade de dados quantitativos e qualitativos obtidos, definiu-se que os resultados da pesquisa serão apresentados em quatro subitens. O primeiro subitem indicará as informações obtidas diante da análise da legislação incidente e o segundo, apresentará os dados relativos aos documentos que refletem entendimentos jurídicos e judiciais. O terceiro demonstrará os instrumentos relacionados à gestão e o quarto os novos conflitos identificados.

4.1 OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS À LUZ DA LEGISLAÇÃO INCIDENTE

O ordenamento jurídico é a base mais consistente deste trabalho, tendo em vista a grande quantidade de atos normativos identificados para compor a análise. Estes documentos consistem em tratados e convenções internacionais, políticas públicas e sistemas, bem como em atos do Poder Executivo (federal e estadual) direcionados a questões pontuais e específicas do Mosaico da Juréia.

A análise individualizada e quantitativa dos atos normativos apresenta o seguinte cenário, demonstrado no quadro 15:

Quadro 15 - Quantidades de unidades de registro por tipologias identificadas nos atos normativos

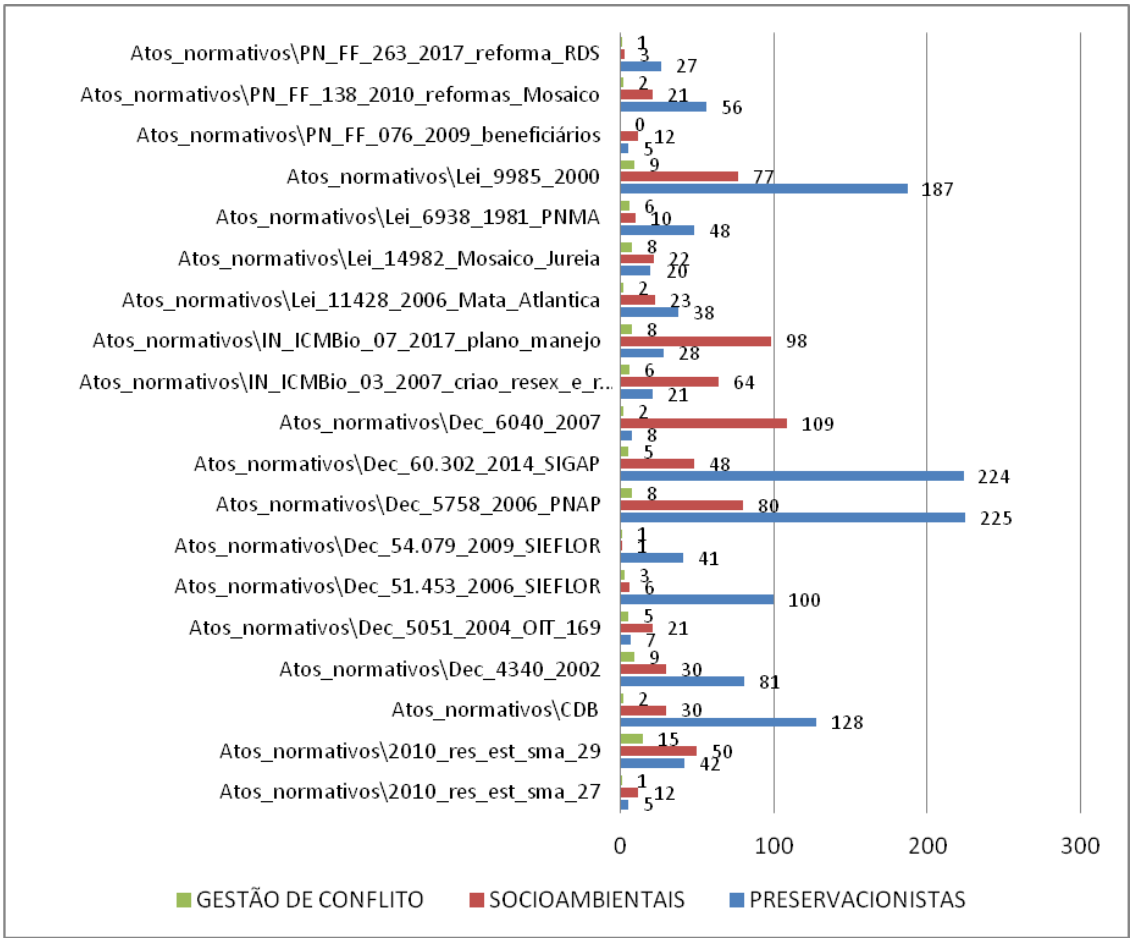
DOCUMENTOS	PRESERVACIONISTAS	SOCIOAMBIENTAIS	GESTÃO DE CONFLITO
Atos_normativos\2010_res_est_sma_27	5	12	1
Atos_normativos\2010_res_est_sma_29	42	50	15
Atos_normativos\CDB	128	30	2
Atos_normativos\Dec_4340_2002	81	30	9
Atos_normativos\Dec_5051_2004_OIT_169	7	21	5
Atos_normativos\Dec_51.453_2006_SIEFLOR	100	6	3
Atos_normativos\Dec_54.079_2009_SIEFLOR	41	1	1

Atos_normativos\Dec_5758_2006_PNAP	225	80	8
Atos_normativos\Dec_60.302_2014_SIGAP	224	48	5
Atos_normativos\Dec_6040_2007	8	109	2
Atos_normativos\IN_ICMBio_03_2007_criao_resex_e_rds	21	64	6
Atos_normativos\IN_ICMBio_07_2017_plano_manejo	28	98	8
Atos_normativos\Lei_11428_2006_Mata_Atlantica	38	23	2
Atos_normativos\Lei_14982_Mosaico_Jureia	20	22	8
Atos_normativos\Lei_6938_1981_PNMA	48	10	6
Atos_normativos\Lei_9985_2000	187	77	9
Atos_normativos\PN_FF_076_2009_beneficiários	5	12	0
Atos_normativos\PN_FF_138_2010_reformas_Mosaico	56	21	2
Atos_normativos\PN_FF_263_2017_reforma_RDS	27	3	1

Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

O quadro 15 demonstra a quantidade de unidades de registro totais por tipologia localizadas para cada um dos atos normativos, cujos dados podem ser melhor visualizados no gráfico 5, a seguir:

Gráfico 5 - Quantidades de unidades de registros por tipologias identificadas nos atos normativos



Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

Como podemos observar, foram localizados mais registros **preservacionistas**, ainda que tenham sido definidas para esta tipologia apenas cinco unidades, em comparação as nove definidas para **socioambientais** e 11 para **gestão de conflito**, demonstrando que a legislação, de maneira geral, abarca mais conceitos relacionados à primeira tipologia indicada.

Assim sendo, constatamos que a maior parte da legislação relacionada ao tema desta pesquisa sofreu grande influência dos conceitos preservacionistas herdados das correntes que fundamentaram a criação dos parques americanos, em uma visão que dissociava o homem da natureza (BRITO, 2003; DIEGUES, 2004a).

Neste sentido, o SNUC pode ser considerado o ponto de partida para a inserção de conceitos socioambientais na legislação vinculada às áreas protegidas, tendo em vista que os atos normativos avaliados anteriores ao ano

2000 (PNMA e CDB) possuíam mais registros preservacionistas em relação aos socioambientais.

O fato de os atos normativos apresentarem maior quantidade de unidades de registro preservacionistas está diretamente vinculado à forma e categorias escolhidas para criação de unidades de conservação nos anos 1970 e 1980 no Estado de São Paulo, sendo que, somente a partir da edição do SNUC, em 2000, constatamos um aumento de unidades de registro socioambientais nos atos normativos das esferas federal e estadual.

Esta verificação está relacionada, ainda, à forma como alguns gestores consideram como diretrizes institucionais para mediar os conflitos socioambientais na atualidade, já que mencionaram, em algumas entrevistas, que aguardam a regularização fundiária das UCs de proteção integral e o consequente reassentamento das famílias para as UCs de uso sustentável, conforme prevê o SNUC e a lei que instituiu o MUCJI, desconsiderando os demais atos normativos que propõe direitos socioambientais alternativos, como a Convenção nº 169 da OIT, por exemplo, em uma evidente constatação da discricionariedade dos “burocratas de rua”, conforme já evidenciado nesta pesquisa.

Estes apontamentos podem ser apurados nos seguintes trechos dos resumos das entrevistas, abaixo colacionados:

“Informa que a Fundação Florestal segue a legislação para gestão dos conflitos, citando o artigo 42 do SNUC, garantindo os modos de vida até a realocação das comunidades” (ENTREVISTADO 2). “Informa que as diretrizes da instituição para gestão dos conflitos fundamentam-se no artigo 42 do SNUC, que garante o modo de vida das comunidades até o reassentamento” (ENTREVISTADO 13).

O viés preservacionista é tão notório na legislação que, mesmo o PNAP, considerado um ato normativo que apresenta um conceito mais amplo de áreas protegidas, possui uma quantidade muito maior de referências preservacionistas do que socioambientais, o que nos permite atestar que ainda existe um longo caminho a percorrer na integração destes conceitos e na incorporação de uma abordagem mais voltada às comunidades tradicionais. Porém, há de se ressaltar que este ato normativo configura uma proposta

importante de integração dos conceitos abrangidos por estas duas unidades de registro.

O SIGAP também possui uma quantidade de registros preservacionistas maior do que os socioambientais, porém, apresenta um avanço de integração de conceitos se comparado ao SIEFLOR. Esta análise permitiu verificar que o sistema estadual segue o sistema nacional, especialmente no que concerne aos conceitos e teorias preservacionistas que compõem as diretrizes e objetivos de ambos, como podemos observar nos dispositivos a seguir transcritos:

> [...] Artigo 2º. O SIGAP será regido pelos seguintes objetivos e diretrizes:
> [...]
> IV - garantir a **conservação da diversidade biológica e dos recursos genéticos** em todo o território estadual e nas águas jurisdicionais;
> [...]
> XIX - **proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional**, assim como **paisagens naturais e de notável beleza cênica**;
> XX - **proteger** as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural, assim como proteger recursos hídricos e edáficos;
> XXI - apoiar a **restauração ecológica de ecossistemas degradados**, conforme indicado em projeto oficial e aprovado pelo órgão competente;
> XXII - proporcionar **meios e incentivos para as atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental**;
> [...]
> XXVII - contribuir com a **conservação genética** “in situ” e “ex situ” de **espécies da fauna e flora** (SÃO PAULO, 2014, grifo nosso).

Identificamos, do mesmo modo, que a legislação estadual vem tentando agregar as unidades de registro preservacionistas e socioambientais (como por exemplo, o SIGAP), com exceção da Resolução SMA nº 29/2010 que, apesar de destinada a regulamentar as propostas de alterações de limites ou categorias de UC no Estado de São Paulo, contém vários dispositivos preservacionistas, como já mencionados anteriormente e como detalharemos adiante. Dentre os objetivos e diretrizes do SIGAP, previstos no artigo 2º, destacamos os seguintes incisos que inserem conceitos socioambientais no ordenamento jurídico:

> [...] VI - promover o desenvolvimento sustentável das **comunidades e populações situadas no entorno e nas unidades de conservação de uso sustentável**, aplicando princípios e práticas de conservação da natureza no processo de crescimento socioeconômico regional e valorizando econômica e socialmente a diversidade biológica com

> vistas a aumentar também o índice de desenvolvimento humano da região;
> VII - contribuir para a **melhoria da qualidade de vida da população no Estado de São Paulo**, por meio da conservação “in situ” e “ex situ” da biodiversidade e do incentivo às ações de desenvolvimento sustentável;
> VIII - assegurar a **participação das populações locais** na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;
> IX - **incentivar as populações locais** e as organizações privadas a estabelecerem e **contribuírem com a administração e conservação das unidades de conservação**, bem assim seus entornos e demais Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental, considerando as condições e as necessidades das populações locais;
> [...]
> XI - buscar que sejam **respeitados, preservados e mantidos o conhecimento, as inovações e práticas das comunidades locais e populações com estilo de vida tradicionais** relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica;
> XV - buscar formas para **garantir meios de subsistência alternativos às populações tradicionais**, cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior de unidades de conservação;
> ([...]
> XXVI - garantir a realização, execução e periódica atualização e revisão de planos de manejo, com base em metodologias que privilegiem **ampla participação da sociedade** (SÃO PAULO, 2014, grifo nosso).

A inserção de uma maior quantidade de unidades de registro socioambientais na legislação a partir da edição do SNUC está intimamente ligada à mobilização das populações extrativistas e das comunidades residentes no interior de UCs de proteção integral em todo o Brasil.

Em um primeiro momento, a introdução da própria categoria RESEX passou a compor o SNUC diante da mobilização e articulação do movimento dos seringueiros na Amazônia.

Posteriormente à edição do SNUC, e ainda que tenha sido acrescida a disposição legal para eventual adequação de categoria de UCs criadas antes, muitos anos se passaram sem que o Poder Público apresentasse qualquer proposta de adaptação da situação de fato das UCs de proteção integral com comunidades tradicionais em seu interior.

Novamente, a partir da articulação das lideranças comunitárias, estas alterações passaram a ser provocadas pela movimentação social, como podemos observar nos respectivos trechos das entrevistas a seguir transcritos:

> [...] O processo exigiu uma mobilização e organização muito grande por parte das comunidades. A UMJ teve um papel fundamental nessa mobilização, além da mobilização externa, na busca de aliados. E cada liderança comunitária teve que atuar fortemente na sua comunidade. Inicialmente o Governo SMA/FF se negava a discutir a

> recategorização, mas depois dessa mobilização e das audiências públicas, não foi possível recuar mais. No entanto, a primeira proposta apresentada pela UMJ foi criticada duramente por propor recategorização em RDS para todas as áreas onde tivesse comunidades dentro da EE, e o próprio governo apresentou uma contra proposta: para recategorizar toda a área em Parque estadual, que também não teve apoio no CONSEMA. Houve diversas reuniões e foi criado um grupo para elaborar uma proposta "consensuada". Nesse grupo, a UMJ foi impedida de ter maior participação comunitária e ficou restrita a apenas um representante. Isso dificultou muito no avanço de uma proposta mais adequada à realidade das comunidades (ENTREVISTADO 16).
>
> [...] Fomos à instituição proponente inicial no processo de recategorização. A União dos Moradores da Jureia, que representava na época todas as comunidades da Juréia tinha como objetivo principal a mudança da lei da Estação Ecológica para unidade de conservação de uso sustentável nas áreas de uso das comunidades tradicionais, nesse sentido propomos essa ideia no conselho consultivo da Estação Ecológica da Juréia (EEJI), pois achamos ali o local mais adequado para discutir a proposta de recategorização. Porém o gestor da EEJI (presidente do conselho) e as ONGs ambientalistas que faziam parte do conselho não aceitaram. A partir dessa negativa, pautamos várias reuniões nas comunidades para informar quais os tipos de unidades de conservação de uso sustentável existiam e a qual seria a mais adequada para a o território. Assim que decidimos com os moradores, fomos buscar apoio na Assembleia legislativa (ALESP), e junto com os deputados fizemos a primeira minuta do projeto de lei e apresentamos aos moradores em um encontro com todas as comunidades da Jureia para aprovação (ENTREVISTADO 17).

Neste sentido, as entrevistas foram muito importantes para resgatar e registrar a mobilização por meio do olhar e do histórico da comunidade, já que não havia encontrado estes registros em documentos oficiais analisados, sendo localizados somente alguns posicionamentos nas atas das audiências públicas.

A partir da discussão de propor alterações no território, mudando a categoria de proteção para uso sustentável, passou-se a analisar as unidades de registro socioambientais.

Nesta ótica, verificou-se que persistem algumas lacunas com relação à interpretação dos conceitos antropológicos inseridos nos dispositivos legais (comunidade tradicional, conhecimento tradicional e território tradicional), tanto por parte dos gestores como dos operadores do Direito em geral. Estas dúvidas resultam em algumas dificuldades na gestão das UCs de uso sustentável, tanto para definição de quem são as famílias consideradas tradicionais, como no formato de condução dos programas de gestão, como pode ser observado no seguinte trecho de entrevista:

> [...] Uma primeira lacuna é o conceito de população tradicional, a partir do questionamento judicial sobre o Decreto que institui a PNPCT. No Estado de SP, o ITESP é o órgão que tem mais expertise na definição destas comunidades, especificamente com relação às comunidades quilombolas e em alguns casos, para outras comunidades tradicionais, como o trabalho que foi desenvolvido no PE do Jurupará, restando à FUNAI as atribuições relativas às comunidades indígenas.
> Juridicamente, existe uma divergência de interpretação entre o SNUC e a Convenção nº 169 da OIT e alguns órgãos, como o MPF e Defensoria Pública, interpretam que o SNUC está abaixo da Convenção nº 169 da OIT e que a realocação, neste caso, estaria sujeita à prévia concordância da comunidade (ENTREVISTADO 7).

Sobre estas dúvidas, descobriu-se também uma tentativa da academia em caracterizar, cientificamente, os modos de vida compatíveis com a conservação do ambiente do MUCJI. Esta iniciativa poderia fundamentar cientificamente as propostas para conservação e manejo dos recursos naturais do território do Mosaico, entretanto, este estudo não foi considerado pelo órgão gestor nas tomadas de decisão, conforme informação obtida em entrevista, a saber:

> [...] Uma dificuldade é que até hoje não está bem estabelecido sobre o que é um tradicional, com várias interpretações vindas de diferentes agentes sociais daquele lugar, nesse sentido, desenvolvi com uma orientanda um trabalho para qualificar os moradores do Mosaico através de suas características comportamentais e de modo de vida e relacionar os padrões encontrados com aqueles que mais conservam ou mais desmatam a floresta (ENTREVISTADO 3).

Da mesma forma, notou-se que na análise de conteúdo e nas entrevistas, estes conceitos foram pouco considerados na própria formatação final do Mosaico, sendo que as decisões se pautaram na menor perda de áreas de proteção integral e em acordos políticos que garantissem a visão preservacionista.

As lideranças comunitárias, inclusive, manifestaram que concordaram com a criação de RDS na Barra do Una e no Despraiado como um início de mudança, já que não conseguiram incluir as outras áreas ocupadas no processo de tramitação do PL no Legislativo. Estas afirmações podem ser conferidas nos seguintes resumos das entrevistas:

> [...] Quando foi consolidada uma proposta conjunta, a mesma não contemplava as demandas comunitárias e isso foi discutido em todas as comunidades. Então decidiu-se por aceitar a proposta do mosaico, visto a grande mobilização e oportunidade de mudar a lei para algumas comunidades como Barra do Una e Despraiado, mas isso

> não significaria desistir das demais comunidades que ainda ficariam dentro de UC de proteção integral (ENTREVISTADO 16).
>
> [...] O período era de final de mandato para o governo estadual, diante do grande esforço da comunidade e a oportunidade de criar as primeiras RDS da Mata Atlântica, decidimos aceitar a proposta do Mosaico, acordado com todas as comunidades aceitamos essas duas e continuamos na luta para beneficiar as outras que ainda continuavam dentro de UC de proteção integral (ENTREVISTADO 17).

A PNPCT, identificada como o ato normativo que mais possui registros socioambientais, demonstra, novamente, a falta de integração destes conceitos com os preservacionistas, em um único ato normativo. Ainda que sabe-se que preservacionistas e socioambientalistas possuem visões de mundo e valores pautados em ideais diferentes, quando fala-se em integração, julga-se que os processos de conflito têm que ser conduzidos com razoabilidade e bom senso.

A gestão do conflito é o tema menos tratado na legislação. Reconheceu-se que as especificidades dos conflitos socioambientais decorrentes da sobreposição de UCs de proteção integral com territórios tradicionalmente ocupados são diversas. Porém, se a legislação indicasse diretrizes gerais para a condução destes conflitos, talvez os encaminhamentos fossem mais claros e seguros para os atores envolvidos, e a discricionariedade dos “burocratas de rua” fosse reduzida.

O fato da gestão do conflito ter pouca previsão legal direciona para que, em grande parte, os casos sejam levados ao Poder Judiciário para uma definição, como pode-se ler no próximo capítulo.

A Resolução SMA nº 29/2010 é o ato normativo que mais possui registros relacionados à gestão de conflitos, com 15 referências, seguida pelo SNUC e Decreto que o regulamenta, ambos com 9 registros cada. O fato de esta Resolução possuir a maior quantidade de registros desta tipologia reflete uma tentativa do Poder Executivo estadual em tentar dirimir os conflitos em análise, mas ao mesmo tempo caracteriza-se como um ato normativo em que os registros preservacionistas prevalecem em detrimento aos socioambientais, como já observado, demonstrando claramente como as mudanças culturais dentro do próprio sistema ambiental são morosas.

Estes documentos, que aqui denominamos “instrumentos específicos de gestão dos conflitos” (Portarias FF e Resoluções SMA para regulamentação de roças, reformas, construções e recategorização) são eficazes do ponto de vista

formal, pois estabelecem um mínimo de regramento para a condução destes assuntos.

Ressaltamos a eficácia do ponto de vista formal, pois verificou-se, de acordo com as entrevistas abaixo indicadas, que ainda são considerados pelas comunidades como pouco eficientes, diante da demora na expedição das autorizações para roças e reformas e construções, que ainda demandam uma atuação dos gestores das Ucs:

> [...] Sobre os conflitos ainda existentes, a falta de fiscalização em áreas externas ao Mosaico, morosidade nas autorizações de roças, reformas e construção, opressão aos moradores, abuso por parte dos órgãos fiscalizadores, apreensão de material de pesca e desmobilização (ENTREVISTADO 17).

Para outro “considera como desvantagem, a necessidade de autorização da Fundação Florestal para uma grande parte das atividades” (ENTREVISTADO 20).

Especialmente com relação à Portaria Normativa FF nº 138/2010 cabe uma ressalva importante, pois, até a sua assinatura, os pedidos de autorização para reformas eram encaminhados para a sede da Fundação Florestal, em São Paulo, para autorização dos Diretores Técnicos, o que acarretava em uma demora ainda maior na expedição das autorizações. A partir da edição desta Portaria, as autorizações são assinadas pelo próprio gestor da UC, objetivando agilizar e simplificar o procedimento, que tem regras claras que podem fundamentar a sua decisão.

Já a Portaria Normativa FF nº 263/2017, destinada aos pedidos de reformas, construções e ligações de energia elétrica em RDS e RESEX, embora replique grande parte dos dispositivos da Portaria Normativa FF nº 138/2010, acrescenta que estas solicitações devem ser submetidas aos respectivos Conselhos Deliberativos, demonstrando o reconhecimento destas instâncias participativas pelo órgão gestor (em que pese ter sido editada somente em 2017), como pode ser observado no dispositivo a seguir:

> [...] Artigo 5º - As solicitações previstas no artigo 1º serão submetidas à análise do Conselho Deliberativo. Aprovado o pedido, será emitida autorização pelo Presidente do Colegiado, desde que atendidas as normativas legais e regramentos vigentes.
> Parágrafo único - As intervenções ambientais deverão ser acompanhadas e monitoradas pelo Gestor da Unidade de Conservação, com auxílio de membros do Conselho Deliberativo, a quem poderá ser subdelegada a supervisão (SÃO PAULO, 2017).

O único ato normativo analisado que não apresentou nenhum registro relacionado à gestão do conflito foi a Portaria Normativa FF nº 76/2009: exatamente a legislação que indica quem são as famílias consideradas tradicionais no MUCJI, delegando esta questão a outros atos normativos e reforçando que assuntos com a mesma finalidade sejam tratados em atos separados.

Uma crítica à elaboração destes instrumentos específicos de gestão dos conflitos refere-se ao fato de serem estruturados e pensados somente pelas equipes técnicas do sistema ambiental e órgão gestor, sem a participação das comunidades tradicionais.

Constatou-se nas entrevistas abaixo relacionadas, que as lideranças comunitárias entendem que não tem autonomia na gestão e que o conhecimento tradicional é constantemente desconsiderado. Como visto nas bases teóricas que fundamentam esta pesquisa (HAYES; OSTROM, 2005), a não participação das comunidades no estabelecimento das regras repercute na dificuldade em reconhecê-las e atendê-las.

“Como desvantagens, há uma falta de respeito e conhecimento aos direitos das comunidades tradicionais por parte dos órgãos gestores e de fiscalização” (ENTREVISTADO 16). “As propostas da comunidade sempre são modificadas de acordo com interesses políticos e que o conhecimento tradicional sempre é ignorado nos processos de gestão” (ENTREVISTADO 17). “A Polícia Militar Ambiental persegue alguns ocupantes e a Fundação Florestal não oferece autonomia adequada para a comunidade gerir a RDS” (ENTREVISTADO 20).

Representantes da Diretoria da instituição gestora mencionam que acreditam na importância da participação da comunidade para definição das regras, sendo necessário um alinhamento urgente neste sentido, uma vez que não existem divergências dos entendimentos entre as partes interessadas, como pode ser notado no trecho da entrevista: “Quanto mais claras as regras do jogo e quanto mais autonomia é oferecida para a comunidade, há menos interferência na gestão da UC e mais conservação” (ENTREVISTADO 7).

Também apurou-se de maneira mais detalhada a lei que instituiu o MUCJI, medida necessária para a avaliação das disposições relacionadas à

gestão dos conflitos socioambientais no território. Esta lei não apresenta inovações acerca da formalização de contratos de concessão de direito real de uso e termos de compromisso com as comunidades residentes nas RDS, uma vez que apresenta disposições que seguem as normas estabelecidas no SNUC e Decreto que o regulamenta, a saber:

> [...] Artigo 5º - As Reservas de Desenvolvimento Sustentável do Despraiado e da Barra do Una são áreas de domínio público, cuja posse e uso serão regulados por contratos de concessão de direito real de uso e termos de compromisso, firmados entre o Estado e os ocupantes, nos termos do artigo 23 e parágrafos da Lei Federal nº 9.985, de 2000, e artigo 13 do Decreto Federal nº 4.340, de 2002 (SÃO PAULO, 2013).

O mesmo ocorre com o artigo 4º, que garante a participação das comunidades tradicionais na elaboração do Plano de Manejo das RDS, repetindo o que já está previsto na legislação federal. Percebeu-se que manter a disposição já prevista na legislação federal caracteriza-se em uma perda de oportunidade para estabelecer um regramento que garanta uma gestão mais autônoma por parte das comunidades, como será tratado no capítulo relacionado aos instrumentos de gestão.

Um avanço deste ato normativo está no estabelecimento de regras para assinatura de Termos de Compromisso com as comunidades tradicionais residentes nas unidades de conservação de proteção integral (EEJI, Parque Estadual do Prelado e Parque Estadual do Itinguçu), indicando, inclusive, os critérios que o ocupante deve atender, conforme dispositivo a seguir:

> [...] Artigo 7º - Para efeito do disposto no artigo anterior desta lei, os Termos de Permissão de Uso não excederão a área de 10 ha (dez hectares), e seus ocupantes deverão preencher os seguintes requisitos mínimos:
> I - estarem incluídos no cadastro de moradores previsto no artigo 1º do Decreto nº 32.412, de 1º de outubro de 1990, ou serem deles descendentes;
> II - terem morada habitual na área, ou nela manterem ocupação efetiva;
> III - dedicarem-se à cultura de subsistência, prestação de serviços ou outras atividades previstas no Plano de Manejo da respectiva unidade de conservação.
> § 1º - Aos ocupantes, moradores das áreas incorporadas à Estação Ecológica da Jureia-Itatins pelo artigo 3º desta lei, poderão ser outorgados Termos de Permissão de Uso, a título precário, de que trata seu artigo 6º, desde que comprovem posse na área pelo período mínimo de 12 (doze) anos anteriores à data de sua promulgação, sem prejuízo do cumprimento dos requisitos estabelecidos no “caput” deste artigo e em seus incisos II e III.
> § 2º - Os Termos de Permissão de Uso referidos no artigo 6º desta lei deverão conter as seguintes cláusulas obrigatórias, sob condição resolutiva:

> 1 - de proibição de transferência a qualquer título, no todo ou em parte, da posse da área, exceto a ascendentes, descendentes, cônjuges ou companheiros, na vigência de união estável, observado o disposto nos incisos II e III deste artigo;
> 2 - observância das restrições da Lei Federal n° 12.651, de 25 de maio de 2012 - "Código Florestal", e demais legislações federais e estaduais relativas ao meio ambiente, bem como as normas do Plano de Manejo da unidade de conservação (SÃO PAULO, 2013).

O parágrafo primeiro do artigo 7º, entretanto, reconhece a possibilidade de assinatura de Termos de Permissão de uso, a título precário, com ocupantes residentes nas áreas incorporadas à EEJI nesta lei (Banhado Grande, Banhado Pequeno e Colinas Verdes). Estas áreas foram incorporadas ao Mosaico para justificar que os perímetros de UCs de proteção integral não haviam sido reduzidos na formatação final do MUCJI, em uma visão de caráter completamente preservacionista que considera que a recategorização para uso sustentável consiste em perda da conservação.

Ainda que não tenham sido localizados os documentos, de acordo com a participação profissional no processo de idealização do primeiro Mosaico, recordamos que as áreas dos Banhados Grande e Pequeno possuíam um status de conservação muito interessante, pois pertencem (quase em sua totalidade) a empresas particulares que manejavam comercialmente a palmeira juçara (*Euterpe edulis*).

Após a criação da EE dos Banhados de Iguape em 2006, as autorizações de manejo não foram renovadas pelo órgão licenciador e as atividades das empresas foram paralisadas. As empresas argumentavam, à época, que empregavam antigos palmiteiros e que, a partir do impedimento de continuidade de suas atividades regulares, teriam que demitir os funcionários e suspender os contratos de vigilância, não mais se responsabilizando por eventual extração ilegal de palmito, já que o órgão gestor da UC, embora tendo criado a unidade, não fazia fiscalizações regulares na região.

Constatou-se que, enquanto as áreas estavam sendo geridas por particulares, mantinham o status de conservação (o que justificou a criação da EE), bem como empregavam as pessoas da região que anteriormente trabalhavam na extração ilegal do palmito, desempenhando um papel social aliado à conservação.

O dispositivo constante do artigo 8º declara a possibilidade de indenização das benfeitorias aos ocupantes tradicionais que tenham interesse de deixar a área. Considerou-se que este dispositivo está completamente dissociado das demais políticas públicas analisadas, direcionadas às garantias dos direitos socioambientais, especialmente, se destacarmos o dispositivo da Convenção nº 169 da OIT:

> [...] Artigo 13.
> 1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação (BRASIL, 2004).

Uma boa estratégia de gestão de conflito adotada pela lei refere-se à determinação de que a "Trilha do Telégrafo" fica reconhecida como "área de interesse especial para fins educativos e culturais" (SÃO PAULO, 2013), com critérios definidos no Plano de Manejo, de forma a garantir e monitorar o uso desta trilha, que possui histórico cultural e religioso de utilização.

Um aspecto polêmico da lei diz respeito à previsão de garantia de que as populações tradicionais residentes no Mosaico possam ser reassentadas em uma das RDS do Mosaico, desde que previamente ouvidos os respectivos Conselhos. Classificou-os como polêmico porque sabe-se que, como as RDS foram criadas dentro de uma visão de menor perda de áreas de proteção integral, seus perímetros são um tanto quanto reduzidos para as famílias que já residem nestas UCs.

Além de todo o prejuízo que o reassentamento pode acarretar, uma ação deste tipo envolve uma série de outros aspectos técnicos e antropológicos que precisam ser considerados neste processo, e que não estão previstos no texto legal, como as áreas previstas para expansão dos núcleos familiares, por exemplo.

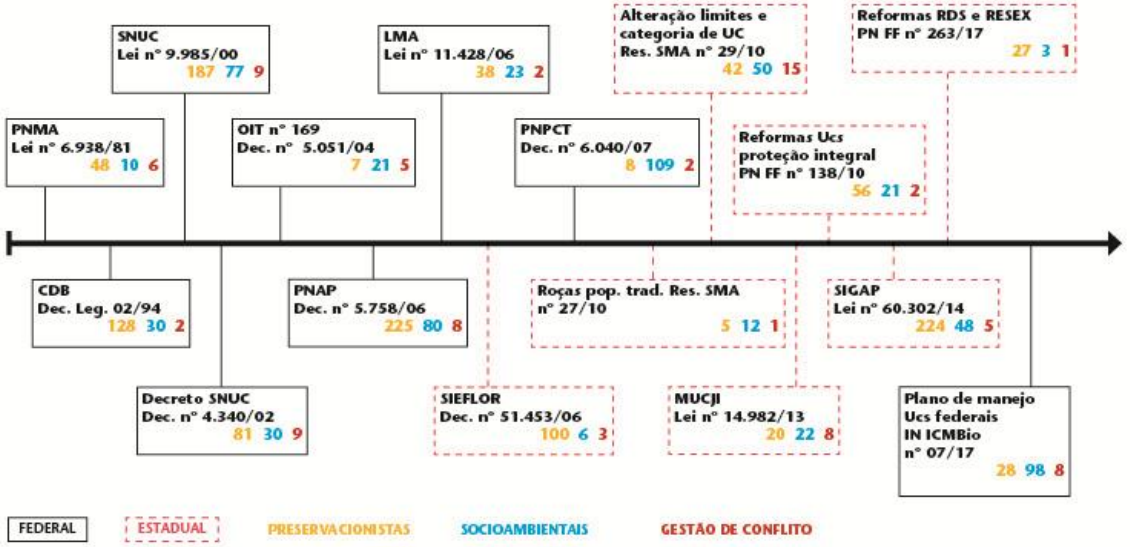
Outro dispositivo que marcado como relevante refere-se ao artigo 15, que indica que as atividades previstas nos Planos de Manejo da EEJI e Parques Estaduais devem ser desenvolvidas prioritariamente em parceria com as comunidades tradicionais residentes, em uma clara demonstração do Poder Público em permitir que as UCs sejam fontes de renda para as populações. Este dispositivo é avaliado como positivo pelas lideranças comunitárias, e foi

inserido por meio da reivindicação das comunidades durante as discussões do processo legislativo, como pode ser visto no trecho desta entrevista: “como vantagem tem a previsão legal de que as atividades de uso público sejam desenvolvidas prioritariamente pelas comunidades” (ENTREVISTADO 16).

Por fim, a lei prevê a demarcação dos limites das unidades de conservação que compõem o Mosaico e sua regulamentação no prazo de noventa dias a contar da publicação, e a elaboração dos Planos de Manejo no prazo de vinte e quatro meses, a partir da promulgação da lei, e nenhuma destas atividades foram efetivamente executadas e concluídas até o momento.

Especificamente com relação à análise dos atos normativos, julgou-se que seria importante elaborar uma linha do tempo, respeitando a ordem cronológica, indicando as referências identificadas nas três tipologias de unidades de registro, visando facilitar a visualização comparativa destes dados, conforme indicado na figura 12:

Figura 12 - Linha do tempo dos atos normativos analisados, indicando as unidades de registro identificadas por tipologias



Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

Como foi possível observar, os atos normativos inicialmente abarcavam mais os conceitos preservacionistas, o que fundamentou a criação de UCs mais restritivas. Com o passar do tempo, a partir do ano 2000, com a edição do SNUC, e de acordo com as reivindicações e resistências das comunidades tradicionais, os conceitos socioambientais passaram a ser incorporados na legislação, ainda que de forma tímida.

Também averiguou-se que o fato de os dispositivos preservacionistas, socioambientais e de gestão de conflitos estarem localizados em atos normativos diversos, e não de forma integrada, dificulta a atuação dos gestores, determinado que a interpretação de cada caso se submeta à interpretação dos operadores do Direito ou dos “burocratas de rua”, ampliando a discricionariedade da atuação destes.

4.2 INTERPRETAÇÕES JURÍDICAS E JUDICIAIS DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

Conforme indicado no capítulo anterior, confirmou-se que a gestão dos conflitos é um tema pouco tratado na legislação, o que acarreta que seja discutido em âmbito judicial.

A análise dos documentos judiciais permitiu que fossem identificadas as seguintes quantidades de unidades de registro, como pode ser observado no quadro 16:

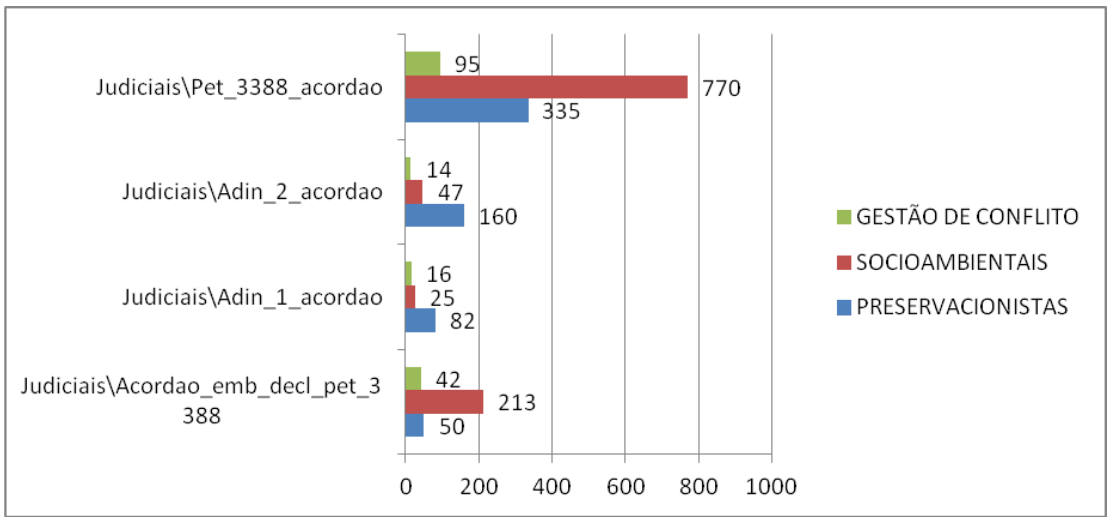
Quadro 16 - Quantidades de unidades de registro por tipologias identificadas nos documentos judiciais

DOCUMENTOS	PRESERVA-CIONISTAS	SOCIO-AMBIENTAIS	GESTÃO DE CONFLITO
Judiciais\Acordao_emb_decl_pet_3388	50	213	42
Judiciais\Adin_1_acordao	82	25	16
Judiciais\Adin_2_acordao	160	47	14
Judiciais\Pet_3388_acordao	335	770	95

Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

As quantidades de unidades de registro identificadas para cada uma das tipologias de documentos judiciais analisados podem ser melhores visualizadas no gráfico 6:

Gráfico 6 - Quantidades de unidades de registro por tipologias identificadas nos documentos judiciais



Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

De acordo com o quadro 16 e com o gráfico 6, e conforme a quantidade de registros socioambientais e de gestão de conflitos identificada, pode-se verificar que o acórdão da decisão referente à sobreposição da Terra Indígena Raposa Serra do Sol com o Parque Nacional Monte Roraima caracteriza-se no julgado que analisou mais profundamente esta questão[20], estabelecendo, inclusive, a possibilidade do regime jurídico da dupla afetação, por intermédio de jurisprudência, adotando uma posição mais sensível à questão socioambiental e buscando novas formas de gerir o conflito.

Por outro lado, os acórdãos das duas ADINs, ambas julgadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), concentram uma maior quantidade de unidades de registro preservacionistas, evidenciando o viés e tendência adotados por este órgão julgador, ainda que o segundo acórdão tenha entendido pela constitucionalidade da lei, como aparece nos trechos a seguir:

[20] Resguardados os aspectos já evidenciados anteriormente, relacionados ao fato de que o julgado em epígrafe trata exclusivamente da sobreposição de UC de proteção integral com terra indígena.

> [...] A lei, portanto, afasta-se de preceitos básicos do direito ambiental e longe de procurar proteger o "Meio Ambiente, quer, sim, por questões não expressamente articuladas favorecer pessoas que indevidamente ocupam a área, esquecendo-se que o interesse público, em tais casos, se sobrepõe aos de particulares.
> [...]
> As Reservas que a lei procurou criar, ademais, estão contíguas à Estação e se sabe de antemão que servirão, certamente, para aumentar as invasões, nas áreas de proteção integral, situação, aliás, que já vem ocorrendo, porque a fiscalização na área é precária (TJSP, 2009).

Desta forma, pode-se afirmar que, de acordo com os documentos judiciais analisados, não existe um posicionamento definido pelos tribunais para a condução destes conflitos, não constituindo uma corrente majoritária do Judiciário, ficando a solução judicial atrelada a cada caso analisado.

No caso do MUCJI, todos os entrevistados consideraram que a propositura da ADIN foi um retrocesso muito grande para o processo de gestão e ordenamento do território, que estava sendo desenvolvido no âmbito da elaboração do Plano de Manejo.

> [...] Acho que a interrupção da ADIN foi negativa, por ter paralisado o processo, mas também foi uma oportunidade, à medida que havia subsídios (decorrentes do processo de elaboração do plano de manejo) para propor as correções de limites na segunda proposta de Mosaico (ENTREVISTADO 5).

Outros descrevem “como desvantagens, há as ADINs, que acabaram levando a uma morosidade em todo o processo e perda de credibilidade dos servidores locais e FF” (ENTREVISTADO 14). “Como desvantagem tem as ADINs, que derrubaram a lei por duas vezes” (ENTREVISTADO 16).

Avalia-se que, de fato, a judicialização interrompeu um processo de elaboração do plano de manejo que estava contando com a participação de diversos membros da comunidade tradicional, prejudicando os laços de confiança que estavam sendo restabelecidos naquela ocasião.

Para entender melhor estes processos, analisou-se de maneira pormenorizada as principais peças processuais das ADINs, sobre o que passaremos a discorrer.

Para fins do desenvolvimento desta análise, foram consideradas como “principais peças processuais” a petição inicial do Ministério Público Estadual (MPE), a resposta da Procuradoria Geral do Estado e a respectiva decisão judicial.

Na petição inicial da primeira ADIN, de nº 153.336-0/5-00, o MPE indica que a então Lei nº 12.406/06 (posteriormente declarada inconstitucional) descaracterizou a EEJI, “minorando e rebaixando o seu grau jurídico de proteção ecológica [...] instituindo anistia para violadores e invasores da Unidade” (MPE, 2014) [21] , demonstrando claramente a interpretação preservacionista em detrimento dos entendimentos e disposições legais previstas para a permanência de comunidades nos territórios tradicionalmente ocupados.

A petição inicial indica, ainda, que não foram realizados estudos técnicos suficientes, bem como violação ao princípio da reserva da Administração, por atribuir tarefas ao Poder Executivo, concluindo pela incompatibilidade da Lei face aos artigos 5.º, 24, 111, 144, 191 e 196 da Constituição do Estado de São Paulo.

A resposta da PGE esclareceu que, embora o PL nº 613/04 tenha sido de iniciativa do Poder Legislativo, a proposta final de texto contou com a exaustiva participação da equipe da Secretaria de Meio Ambiente. Também contestou a tese de rebaixamento de proteção para o território e apresentou os estudos técnicos elaborados.

Certamente, as comunidades tradicionais discordam desta exaustiva participação argumentada pela PGE, haja vista os depoimentos a seguir transcritos:

> [...] Quando foi consolidada uma proposta conjunta, a mesma não contemplava as demandas comunitárias e isso foi discutido em todas as comunidades. Então decidiu-se por aceitar a proposta do mosaico, visto a grande mobilização e oportunidade de mudar a lei para algumas comunidades como Barra do Una e Despraiado, mas isso não significaria desistir das demais comunidades que ainda ficariam dentro de UC de proteção integral (ENTREVISTADO 16).
>
> [...] Ainda com o mesmo intuito continuamos na mobilização e foi formado um GT para elaboração de uma nova proposta, nesse GT a UMJ foi impedida de participar ativamente, e por conta disso a proposta do governo não contemplou todas as comunidades do território, contemplando apenas duas delas como RDS, sendo elas a comunidade do Despraiado e Barra do Una. O período era de final de mandato para o governo estadual, diante do grande esforço da comunidade e a oportunidade de criar as primeiras RDS da Mata

[21] Ministério Público do Estado de São Paulo. Procuradoria Geral do Estado. Gabinete do Procurador Geral do Estado. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0199748-62.2013.8.26.0000. Origem 14.982/2013. Procurador Geral do Estado Adjunto José Renato Ferreira Pires. São Paulo, 23 de janeiro de 2014. **MPE**, 2014.

> Atlântica, decidimos aceitar a proposta do Mosaico, acordado com todas as comunidades aceitamos essas duas e continuamos na luta para beneficiar as outras que ainda continuavam dentro de UC de proteção integral (ENTREVISTADO 17).

Avaliou-se que, de fato, as decisões de formatação da proposta final de Mosaico foram pautadas mais nas definições técnicas da SMA e em negociações políticas, sendo que a comunidade optou por acatar o mínimo de recategorização que conquistaram. Especialmente sobre a criação das RDS, a resposta da PGE enaltece que as duas unidades foram criadas no MUCJI para compatibilizar os interesses das comunidades tradicionais com a proteção ambiental dessas áreas específicas.

O acórdão reconheceu o vício de iniciativa do processo de elaboração da Lei nº 12.406/06 e a insuficiência dos estudos técnicos elaborados, declarando, ainda, a questionável interpretação de que deveria ser elaborado EIA-RIMA para apurar os eventuais impactos ambientais decorrentes da alteração proposta.

Dizemos questionável porque o EIA-RIMA está previsto na legislação (Resoluções CONAMA nº 001/86 e 237/97) para avaliar os impactos decorrentes de empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental. Exigir EIA-RIMA para a recategorização reforça a visão pautada nos ideais preservacionistas que avaliam que UCs de uso sustentável com presença de populações tradicionais não são capazes de conservar o meio ambiente.

Salientou-se, neste sentido, o entendimento do Desembargador Samuel Junior, que divergiu o Relator nesse aspecto:

> [...] Se a lei tivesse tido iniciativa correta, não poderia se cogitar de tais estudos. Poderia, em tese, o Executivo alterar (para mais ou para menos a área) sem a referida providência (artigo 225, § 1º, da CF). A única exigência é que se faça através de lei. Seriam, como são, exigíveis os estudos prévios dos impactos e os, relatórios, para determinar, inclusive, as compensações, na destinação, ocupação, ou instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.
> Como se sabe, prevalece no Direito Ambiental os princípios, entre outros, da prevenção e do desenvolvimento sustentável. E é por isso que a Constituição da República, no mesmo § 1º, inciso IV, exige, que a lei discipline, "para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental" (TJSP, 2009).

A segunda ADIN, de número 0199748-62.2013.8.26, foi proposta após a promulgação da Lei nº 14.982/13, cujo processo de elaboração ocorreu em um cenário em que o Poder Executivo buscou sanar os argumentos contestados e procedentes na primeira ADIN.

Por esta razão, o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei à Assembleia Legislativa, bem como instruiu o Processo Administrativo FF nº 2341/09, registrando todos os estudos e processo participativo desta segunda proposta.

A petição inicial desta segunda ADIN indica violação aos artigos 191, 192, § 2º, 193, II, IX e X e 196 da Constituição do Estado de São Paulo, alegando que não houve a elaboração de EIA-RIMA e também desrespeito ao ato normativo e ao princípio da proibição do retrocesso ambiental.

Importante frisar, neste sentido, que o retrocesso ambiental, de acordo com a interpretação do MPE nesta petição, está diretamente ligado à recategorização de unidades de conservação da categoria de proteção integral para uso sustentável.

A indicação do retrocesso ambiental, neste caso, está pautada nos princípios preservacionistas que consideram a recategorização como perda de conservação.

Sob análise técnica, acredita-se que a segunda proposta corrigiu pontos importantes do Mosaico anterior, ampliando as áreas das RDS para que tivessem mais território para manejo de recursos naturais e usos em geral.

A manifestação da PGE prestou os esclarecimentos necessários para responder aos aspectos suscitados pelo MPE na petição inicial, ressaltando a elaboração de estudos socioambientais que resultaram no “Estudo Técnico para Recategorização de Unidades de Conservação e Criação do Mosaico de UCs da Juréia-Itatins”, constituído de forma a adaptar o conteúdo previsto na legislação para elaboração de EIAs-RIMAs [22], em atendimento ao que determinou o acórdão da ADIN anterior.

[22] Os registros da elaboração deste documento permitiram avaliar que as equipes técnicas envolvidas consideravam o EIA-RIMA um instrumento para avaliar os impactos positivos e negativos para a instalação de empreendimentos que resultariam em significativos impactos ambientais e que a recategorização da EEJI não poderia ser encarada desta forma. Por esta razão, o documento final consistiu numa adaptação de conteúdo do que a legislação prevê para elaboração dos EIAs-RIMAs para o caso em tela.

Também enalteceu o processo participativo desenvolvido, a partir de diversas reuniões setoriais e da realização das audiências públicas nos municípios de Iguape e Peruíbe.

A alegação de inocorrência do retrocesso ambiental foi contestada por causa da justificativa de ganho ambiental, devido ao fato de que o Mosaico considera a realidade socioambiental, defendendo que a dignidade humana também se insere como direito fundamental na legislação brasileira, e que a permanência das comunidades tradicionais no território deve ser encarada sob esta égide, de acordo com o trecho a seguir:

> [...] Ademais, a gestão mais condizente com a realidade socioambiental, preservando os bens ambientais e também permitindo a subsistência das populações tradicionais mediante a exploração sustentável de recursos naturais em espaços determinados e nos termos legais, também traz ganhos consideráveis e atendem ao estatuído na Lei Maior, pois a dignidade da pessoa humana também se insere como direito fundamental assim como o é o direito ao meio ambiente equilibrado e a sadia qualidade de vida. Por outro lado, a parceria a ser construída entre esses tradicionais e o Poder Público, especialmente na fiscalização, somente poderá trazer mais proteção ao ecossistema como um todo (LIMA, 2008).

A PGE ressaltou, inclusive, os esforços destinados à retirada dos reais invasores e veranistas, apresentando o reconhecimento de uma clara diferenciação das características dos ocupantes do Mosaico.

O acórdão desta segunda ADIN concluiu pela improcedência da ação e trouxe elementos bastante inovadores, especialmente se comparados com os argumentos do acórdão da ADIN anterior, como pode ser observado no trecho abaixo colacionado:

> [...] As unidades de conservação evidenciam que, ao contrário do discurso corrente, que afirma insistentemente que maior proteção legal do patrimônio ambiental significa paralisar atividades econômicas, há grande potencial de exploração sustentável do meio ambiente, que se estende para além da visão dendroclastra ainda prevalente nas mentalidades menos preocupadas com o amanhã.
> No caso dos autos, evidente a preocupação do governo paulista em garantir a proteção das comunidades caiçaras e caboclas, que, antes da nova normatividade de regência, estavam em situação de total precariedade e insegurança.
> Ressalte-se que, historicamente, não são eles os contumazes degradadores do meio ambiente e que, nos termos do voto do Relator Sorteado, merecem integral proteção de seus costumes e características inatas de modos de vida e cultura.
> Do contrário, tais comunidades estarão sujeitas aos inúmeros problemas decorrentes do avanço da fronteira agrícola e da urbanização descontrolada: favelização, miséria, prostituição, alcoolismo, dependência química etc. (TJSP, 2014).

Ainda que a propositura das ADINs tenha sido considerada prejudicial pela maioria dos entrevistados, avaliamos que esta situação pode ser encarada com um viés de oportunidade em dois momentos. Com relação à primeira ADIN, julgou-se que uma nova proposta de Mosaico permitiu que fossem efetuadas adequações necessárias nos limites das UCs do MUCJI, que se caracterizaram como pequenos equívocos da primeira proposta. Já com relação à segunda ADIN, entendeu-se que o acórdão de seu julgamento consiste em uma jurisprudência bastante importante, que apresenta elementos interessantes para o tratamento de outros conflitos semelhantes.

Com relação aos documentos jurídicos analisados, apurou-se que o Manual do MPF é composto por uma grande quantidade de referências das três tipologias de unidades de registro estudadas. Certamente, esta verificação está totalmente relacionada ao fato de que este documento caracteriza-se em um manual que analisa os conceitos, a legislação e também as formas de gestão destes conflitos.

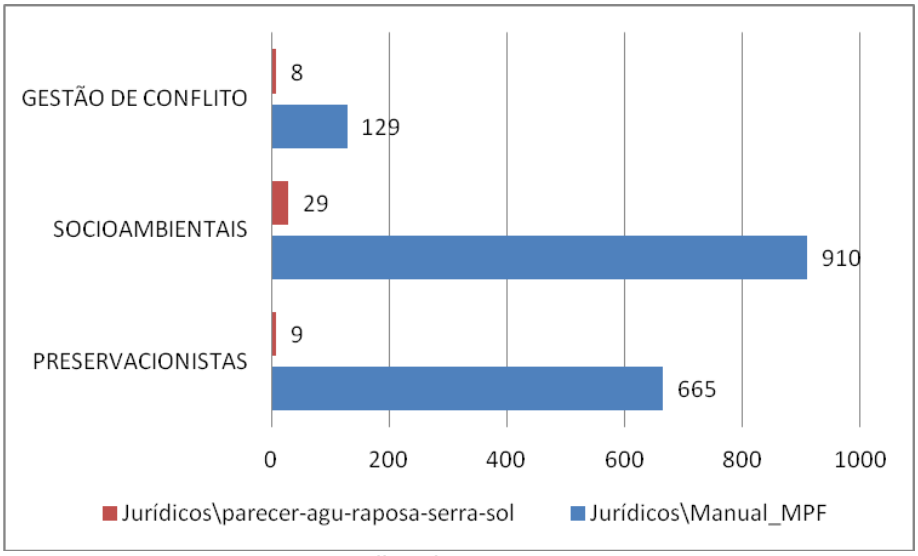
Da mesma forma, o parecer da AGU também considera mais os registros socioambientais em detrimento dos preservacionistas, fazendo poucas menções às referências vinculadas à gestão de conflitos. O quadro 17 e o gráfico 7, a seguir, demonstram estes valores:

Quadro 17 - Quantidades de unidades de registro por tipologias identificadas nos documentos jurídicos

DOCUMENTOS	PRESERVACIONISTAS	SOCIOAMBIENTAIS	GESTÃO DE CONFLITO
Jurídicos\Manual_MPF	665	910	129
Jurídicos\parecer-agu-raposa-serra-sol	9	29	8

Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

Gráfico 7 - Quantidades de unidades de registro por tipologias identificadas nos documentos jurídicos



Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

O Manual de Atuação da 6ª Câmara do MPF denominado “Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral: alternativas para o asseguramento dos direitos socioambientais” é, sem dúvida, o documento que mais possui elementos relacionados a esta pesquisa.

Isto porque trata exatamente do mesmo assunto, porém, com um viés de orientar os membros do MPF na atuação junto aos processos de criação, gestão e implantação de unidades de conservação de proteção integral.

Uma das premissas importantes deste documento diz respeito à indicação de que os conflitos socioambientais decorrentes da sobreposição de unidades de conservação de proteção integral com territórios tradicionalmente ocupados devem ser transformados em oportunidades, onde “a solução jurídica vislumbrada para eventual colisão de direitos fundamentais, ora proposta e encampada, é a realização de um juízo de ponderação, com base no princípio da proporcionalidade” (MPF, 2014, p. 17).

O documento está fundamentado em uma proposta de conciliação que entende ser possível “estabelecer a gestão compartilhada de territórios e recursos que são comuns ao interesse de povos e comunidades tradicionais e ao interesse da conservação ambiental” (MPF, 2014, p. 26).

Porém, a maior contribuição deste documento, que pode ser utilizado para subsidiar a atuação de diversos outros atores envolvidos nestes conflitos

(órgãos gestores, comunidades, academia, sociedade civil, órgãos jurídicos, dentre outros), está na relação dos subsídios para mediação dos conflitos, que consistem em:

a) Câmaras técnicas no âmbito dos Conselhos Gestores das unidades de conservação;
b) Plano de Uso Tradicional;
c) Zonas Histórico-Culturais Antropológicas no âmbito do zoneamento dos Planos de Manejo das unidades de conservação;
d) Acordos de Gestão e de Manejo, conforme IN ICMBio nº 29/2012;
e) Termo de Compromisso;
f) Dupla afetação;
g) Revisão dos limites de UCs de proteção integral (recategorização, desafetação, Mosaico); e
h) Câmara de Conciliação e Arbitragem da Consultoria-Geral da União/Advocacia-Geral da União (MPF, 2014).

Diante disso, observa-se que o item “a” deve ser considerado o principal canal de diálogo entre gestores e comunidade. Já os itens “b”, “c” e “e” caracterizam-se como “instrumentos intermediários” de gestão dos conflitos, uma vez que estabelecem regras que serão cumpridas de forma transitória e podem estar sujeitas às alterações diante do estabelecimento ou revisão do Plano de Manejo.

Os acordos de gestão, previstos no item “d”, são específicos para serem firmados com populações tradicionais em unidades de conservação de uso sustentável, não sendo possíveis de serem considerados como instrumento de gestão dos conflitos objeto desta pesquisa. Eles podem ser firmados após eventual recategorização de UC de proteção integral em UC de uso sustentável.

Por fim, os itens “f” e “g” consistem nos instrumentos que são contemplados, nesta pesquisa, como os mais efetivos para a gestão dos conflitos socioambientais em análise.

O documento, de forma global, apresenta de maneira elucidativa os conceitos e arcabouço técnico e legal que devem ser considerados na mediação destes conflitos socioambientais.

De forma geral, foi possível constatar que não existem correntes majoritárias dos tribunais nas definições relativas aos conflitos decorrentes da sobreposição de UCs de proteção integral com territórios tradicionalmente ocupados, restando uma definição de acordo com a análise de cada caso, e que a judicialização destes conflitos tendem a ser consideradas prejudiciais pelos atores envolvidos.

Também verificou-se que, no Estado de São Paulo, o Ministério Público Estadual tem uma tendência a adotar os atos normativos e conceitos mais preservacionistas para a propositura de ações judiciais, enquanto que o Ministério Público Federal tem uma atuação mais socioambiental, inclusive com propostas de grupos de discussão fora do âmbito judicial, o que consideramos uma concepção mais adequada para a gestão e mediação dos conflitos.

Analisados os aspectos inerentes às interpretações judiciais e jurídicas dos conflitos socioambientais vinculados ao MUCJI, será discorrida a seguir a análise dos instrumentos vinculados à gestão de unidades de conservação.

4.3 ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS VINCULADOS À GESTÃO DO MUCJI

Este capítulo concentra as informações obtidas nos documentos que foram definidos como técnicos na análise de conteúdo, bem como na análise do processo administrativo que fundamentou o texto da lei que instituiu o MUCJI, e nos resultados que possuem interface direta com a gestão das UCs.

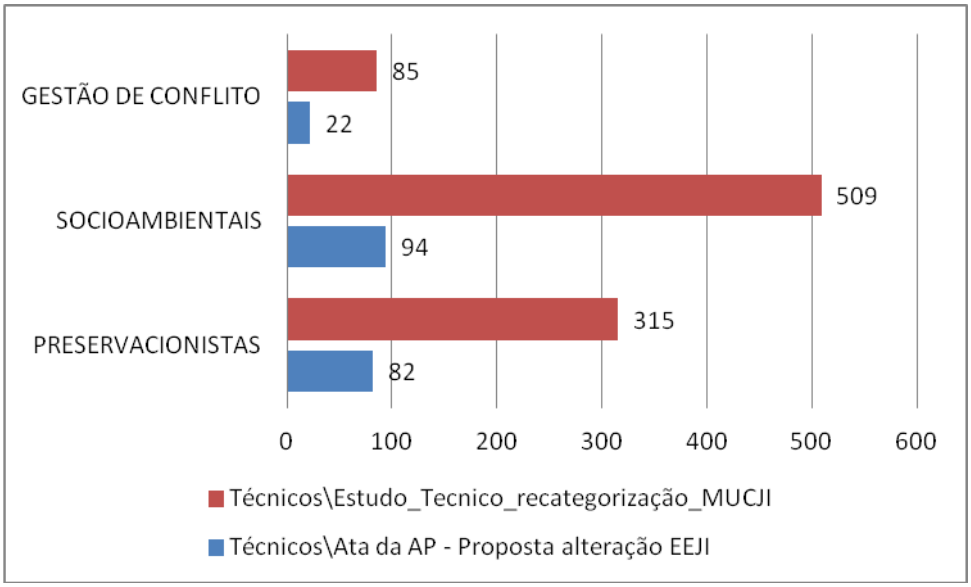
O quadro 18 e gráfico 8, a seguir, apresentam os levantamentos relacionados aos documentos técnicos analisados:

Quadro 18 - Quantidades de unidades de registro por tipologias identificadas nos documentos técnicos

DOCUMENTOS	PRESERVACIONISTAS	SOCIOAMBIENTAIS	GESTÃO DE CONFLITO
Técnicos\Ata da AP - Proposta alteração EEJI	82	94	22
Técnicos\Estudo_Tecnico_ recategorização_MUCJI	315	509	85

Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

Gráfico 8 - Quantidades de unidades de registro por tipologias identificadas nos documentos técnicos



Fonte: Ana Carolina de Campos Honora, 2018.

A análise quantitativa desses documentos técnicos reflete resultados bastante relevantes. O primeiro deles diz respeito à proximidade de registros preservacionistas e socioambientais identificados na ata de audiência pública, o que demonstra que, de certa forma, o momento contou com participação de representantes que defendem as duas posições dicotômicas em análise (ressalte-se, inclusive, com um número maior de registros socioambientais), reforçando a indicação de mobilização das comunidades, como verificado nos relatos das entrevistas.

De acordo com a frequência das unidades de registro identificadas na audiência pública, pode-se verificar que o órgão gestor, enquanto proponente do projeto, obteve certo êxito em discutir a gestão dos conflitos, bem como a participação de segmentos com interesses diversos sobre o território, haja vista a proximidade entre as referências identificadas para os registros preservacionistas e socioambientais.

No mesmo sentido, a identificação de 22 unidades de registro vinculadas à tipologia gestão de conflito identifica que o assunto[23] foi tratado de modo contundente neste momento de evidente participação dos atores interessados.

[23] De acordo com o banco de dados (Apêndice A), dos 22 registros, 9 referem-se à palavra “alteração”.

Sobre a questão das audiências públicas, cabe fazer uma ressalva. A audiência pública, que possui um regramento específico na esfera federal e estadual, é considerada como, sob o ponto de vista legal, um instrumento importante de garantia da participação dos atores interessados em um processo de criação (ou de recategorização, neste caso) de unidade de conservação.

Todos os interessados podem fazer o uso da palavra, com uma limitação de tempo para que a audiência não se prolongue por muitas horas. As intervenções são registradas em ata.

Existem muitos questionamentos com relação ao quanto do que é sugerido pelas comunidades nas audiências públicas de fato são considerados e incorporados ao processo.

O Relatório do Grupo de Trabalho que sistematizou as informações e os documentos que instruíram o processo administrativo da Fundação Florestal apresentou uma síntese das propostas da sociedade nas audiências públicas:

- Ajuste de limites da RDS Barra do Una;
- Expansão da RDS Barra do Una, visando incluir comunidades próximas (Barro Branco, Tocaia, Guaraú, etc);
- Recategorização da região do Barro Branco e Itinguçu para RDS;
- Recategorização de todas as áreas que possuem moradores para RDS;
- Incorporação da linha do telégrafo como zona histórico-cultural da RDS da Barra do Una;
- Exclusão do trecho norte da RDS do Despraiado;
- Inclusão da região do Divisor na RDS do Despraiado (onde residiam, aproximadamente, 150 famílias);
- Uso dos rios pelas comunidades ribeirinhas;
- Conservação integral da área considerada o “coração” da Juréia, que abrange a Serra dos Itatins, e as planícies dos rios Una, Comprido e Verde (Processo FF nº 2341/09, pp. 2921 a 2926).

De todas estas solicitações, foram incluídos na proposta apenas os ajustes de limites e ampliação da RDS Barra do Una, a ampliação da RDS do Despraiado, a previsão legal de uso histórico e religioso pela Trilha do

Telégrafo e a manutenção de UC de proteção integral na área central do Mosaico.

As justificativas para não inclusão das outras propostas pautaram-se em entendimentos técnicos e antropológicos, seja pela importância de conservação de determinadas áreas, até pela baixa incidência de famílias tradicionais em algumas localidades.

Cabe ao proponente do projeto avaliar as intervenções e, com bom senso e de forma razoável, acatar o que for possível, observada a legislação em vigor. E aqui está o fato fundamental: como os conceitos estão dispersos na legislação, não necessariamente todos os aspectos (preservacionistas e socioambientais) serão considerados em uma formatação final.

Acrescenta-se ainda que, após uma formatação final técnica, o processo será submetido ao procedimento legislativo, em que receberá modificações advindas, em grande parte, de interesses políticos. Nesse momento, é mais contemplado quem tem a melhor articulação com o Poder Legislativo. Embora no caso da Juréia as comunidades tivessem uma boa articulação com os deputados, no momento da negociação com os demais legisladores, a influência política da SMA foi determinante na definição do Mosaico.

Com relação ao estudo elaborado pelo órgão gestor para subsidiar a proposta de Mosaico, conforme a grande quantidade de registros para as três tipologias (315 preservacionistas, 509 socioambientais e 85 de gestão de conflito), resta nítida a tentativa do órgão vinculado diretamente à gestão do território de propor algo que atenda tanto ao arcabouço legal como à decisão judicial (da primeira ADIN) e que estabeleça regras que façam a maior gestão possível dos conflitos socioambientais, considerando todos os interesses incidentes sobre a área protegida.

A análise do processo administrativo FF nº 2341/09, que tem como assunto a inclusão, exclusão e alteração de áreas da EEJI e criação do MUCJI foi essencial para entender o cenário que se estabeleceu e onde as decisões foram pautadas, já que o processo encontra-se instruído com todos os documentos que registraram e formalizaram o processo de estruturação do MUCJI.

Sob o ponto de vista técnico, foram incluídos todos os relatórios e mapas correspondentes aos meios biótico, físico e socioeconômico elaborados no

âmbito do Plano de Manejo do Mosaico, cujo processo foi interrompido pela declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 12.406/06 (SÃO PAULO, 2006).

O processo conta também com as listas de presenças e registros fotográficos e por escrito das reuniões que foram elaboradas nas diversas localidades inseridas no território abrangido pelo MUCJI, bem como das audiências públicas realizadas nos municípios de Iguape e Peruíbe.

Entretanto, o documento mais importante elaborado no âmbito deste processo, denominado “Estudo Técnico para Recategorização de Unidades de Conservação e Criação do Mosaico de UCs da Juréia-Itatins”, apresenta os aspectos relacionados às alterações propostas.

Este documento foi elaborado diante da decisão constante do acórdão da primeira ADIN, que determinava a elaboração de EIA-RIMA para a alteração de categoria de unidades de conservação.

Em que pese toda a legislação relacionada à elaboração de EIA-RIMA e sua destinação, o órgão gestor providenciou a elaboração deste documento, composto por um detalhamento de cada uma das áreas propostas para alteração e também por aspectos históricos, técnicos, jurídicos e fundiários.

Ao final, consolidou-se as informações em uma tabela que indica, a partir da análise dos meios físico, biótico e socioeconômico e cultural, a origem da pressão, os impactos positivos e negativos e as medidas mitigadoras da proposta de Mosaico, conforme quadro 19:

Quadro 19 - Impactos socioambientais da proposta de Mosaico de unidades de conservação

Meio	Origem da pressão	Impactos Negativos	Medidas Mitigadoras	Impacto Positivo
Físico	Agricultura de subsistência convencional. Agropecuária convencional Turismo. Condições da infraestrutura básica.	Pressão nas áreas de contato entre EEJI e demais categorias de UC. Alteração do solo, da estabilidade das encostas, compactação e aumento da suscetibilidade à erosão. Contaminação do solo e dos recursos hídricos por despejo de esgotos, fertilizantes e	Utilização de boas práticas culturais e conversão do sistema atual para agricultura orgânica e agrofloresta. Eliminação do uso de agrotóxicos e defensivos agrícolas. Resgate de práticas produtivas tradicionais. Substituição da	Permanência das comunidades e uso em territórios estabelecidos. Recuperação de áreas degradadas. Melhoria da qualidade da água. Saneamento ambiental.

Meio	Origem da pressão	Impactos Negativos	Medidas Mitigadoras	Impacto Positivo
		defensivos químicos, assoreamento de cursos d`água, comprometimento da qualidade da água de superfície e do lençol freático. Compactação e depredação de trilhas Produção de lixo, dejetos humanos e de animais.	pecuária convencional por sistemas agrosilvopastorís. Ordenamento e monitoramento da visitação. Coleta seletiva de lixo e saneamento rural Implantação e/ou melhoria da infraestrutura básica.	
Biótico	Extrativismo predatório de espécies vegetais (notadamente palmito e ornamentais). Caça predatória de subsistência e comercial.	Pressão nas áreas de contato entre EEJI e demais categorias de UC. Degradação da flora e fauna local.	Elaboração e implementação de projetos de manejo sustentável de recursos naturais. Projetos comunitários de geração de renda alternativa. Diversificação e organização da produção.	Recuperação de espécies chaves da Mata Atlântica. Restauração da dinâmica das comunidades vegetais e faunística.
Socioeconômico e Cultural	Categoria de UC inadequada para a presença de comunidades tradicionais. Insegurança quanto ao direito de permanência. Evasão de jovens das comunidades Baixa renda.	Conflitos de gestão do território. Instabilidade e comprometimento da reprodução dos modos de vida. Sujeição a atividades clandestinas para geração de renda.	Definição quanto ao direto de permanência e regularização fundiária. Projetos sustentáveis comunitários para geração de renda. Investimentos em saneamento, educação, comunicação, energia. Projetos de valorização da cultura local. Implantação e fortalecimento de conselhos de gestão das UCs.	Garantia da reprodução cultural e dos modos de vida das populações tradicionais. Permanência das comunidades em territórios estabelecidos. Co-responsabilidade das comunidades na gestão dos territórios. Melhoria da renda dos moradores locais. Redução da pressão pelo uso dos recursos naturais. Fortalecimento da cultura local, dos costumes e do modo de vida tradicional.

Fonte: São Paulo (s.d)

O quadro apresenta a “origem da pressão”, que possui consequentes impactos – positivos e negativos – e as respectivas medidas mitigadoras, avaliando e caracterizando estes impactos de forma técnica.

Esse quadro foi consolidado exclusivamente pela equipe técnica da Fundação Florestal, sem participação das comunidades locais e, como citado anteriormente, parte das propostas da sociedade civil feitas em audiência pública não foram acatadas pelo Poder Público, sob justificativas técnicas e antropológicas pautadas em diplomas legais com abordagem mais preservacionista.

O processo contém todas as manifestações recebidas da sociedade civil e justificativas técnicas sobre as sugestões que foram ou não incorporadas na proposta. Ele foi instruído, ainda, com os documentos que subsidiaram a PGE na defesa da segunda ADIN e foi possível verificar que, devido à sua completa instrução, lograram êxito no âmbito judicial, tendo em vista que os principais aspectos apontados possuíam comprovação técnica devidamente registrada e formalizada neste expediente.

Sobre o documento técnico produzido pelo órgão gestor para subsidiar a proposta de Mosaico, posteriormente à decisão da primeira ADIN, pode-se dizer que os registros identificados permitem avaliar uma tentativa de integrar as disposições legais ao entendimento do Judiciário, garantindo minimamente a gestão dos conflitos a partir da possibilidade de agregar os diversos interesses incidentes sobre o território da Juréia-Itatins.

A análise dos documentos técnicos, em todo o desenvolvimento da pesquisa, correspondia com elementos da gestão atual do MUCJI e com os conflitos ainda existentes no território, razão pela qual definimos que seria importante tratar destes temas em um capítulo à parte, como discorreremos a seguir.

4.4 A GESTÃO DO MUCJI E OS CONFLITOS ATUAIS

Como já indicamos nesta pesquisa, devido à desconsideração da situação de fato do território e diante da observação dos conceitos legais e dos dispositivos vigentes a partir de uma visão não integrada, o MUCJI, em sua configuração atual, ainda está sujeito a conflitos diversos.

Neste sentido, dividimos os conflitos em fundiários e de gestão. Nas UCs de proteção integral, estes persistem para as comunidades tradicionais, que ainda estão em áreas onde a permanência e a utilização de recursos naturais não são permitidas.

Da mesma forma, os conflitos fundiários continuam também para os ocupantes não tradicionais, tanto das UCs de proteção integral como para aqueles residentes das RDS, haja vista que a legislação também não prevê a possibilidade de permanência e utilização de recursos naturais para estes casos.

Do ponto de vista formal, ainda restam definições acerca da "dominialidade" que dependem da propositura e tramitação das ações discriminatórias, e dos processos de desapropriação direta e indireta que incidem sobre o território.

A questão fundiária, sem dúvida, é uma das principais causas de conflitos no MUCJI. As ações discriminatórias servem para identificar o domínio das áreas, caracterizando-as como públicas, privadas ou devolutas (que devem ser, posteriormente, arrecadadas como próprio estadual). Essa classificação é o ponto de partida para as demais ações fundiárias que se desdobram nestes territórios.

Para as UCs de proteção integral que carecem ser de posse e domínio públicos; as áreas particulares devem ser desapropriadas. Como visto, incidem sobre o território da Juréia mais de uma centena de ações de desapropriação direta[24] e indireta[25], sendo que muitas delas ainda não têm uma decisão final e, outras, foram objeto de valores desapropriatórios milionários, diante dos juros compensatórios e moratórios que refletem nos anos de discussão judicial.

[24] Desapropriações diretas são distribuídas pelo Estado.
[25] Desapropriações indiretas são distribuídas pelos pretensos proprietários.

Para as RDS, saber a questão da “dominialidade” afeta diretamente a maneira como a permanência das comunidades no território será formalizada, tendo em conta que o Estado só pode conceder aquilo que tem, ou seja, só pode assinar contrato de concessão de direito real de uso se for o proprietário da área.

Sabemos que existem iniciativas da Fundação Florestal para regularizar as unidades de maneira extrajudicial, mas, diante dos entraves desta questão, consideramos que ainda há um longo caminho a percorrer, seja no estabelecimento de diretrizes legais, como na mudança da cultura institucional.

Com relação aos conflitos vinculados à gestão, verificou-se que estes se relacionam às UCs de proteção integral e de uso sustentável e podem ser resumidos à questão dos conselhos, do plano de manejo e da importância de que sejam discutidos instrumentos transitórios para encaminhar alguns temas específicos.

Quando da vigência do primeiro Mosaico (instituído pela lei de 2006, posteriormente declarada inconstitucional), constatou-se que as lideranças comunitárias sugeriram que fosse estruturado um único conselho para o Mosaico, no sentido de pensar a gestão integrada e, em um segundo momento, criar os Conselhos de cada uma das unidades, o que foi negado pelo órgão gestor, com a indicação de que as RDS teriam os Conselhos Deliberativos e uma gestão, naquele momento, separada das demais UCs de proteção integral. Esse fato, além de ter desmobilizado as comunidades, sob a ótica das lideranças comunitárias, reflete em como o órgão gestor não vem pensando a gestão integrada do território. Os trechos das entrevistas abaixo transcritos mencionam esta situação:

> [...] Com a aprovação da lei, a UMJ propôs que o conselho gestor da EE fosse o conselho centralizador, até haver um amadurecimento para criar novos conselhos em cada nova UC, visto que seria algo novo para as comunidades. O governo mais uma vez não aceitou e usou como estratégia dividir a comunidade, apontando que os conselhos seriam diferentes e não precisavam participar juntos, pois as RDS teriam conselhos deliberativos e poderiam decidir de forma independente.
> No meu ponto de vista esse foi um grande equivoco, mas foi a estratégia do governo, que deu certo, pois prejudicou muito o processo de formação sobre todas as questões locais e mais amplas que todos passavam quando estavam juntos. Isolados, cada conselho passou a ter sua dinâmica e isso impossibilitou o acompanhamento efetivo por parte da UMJ (ENTREVISTADO 16).

> [...] Com a aprovação da lei nós da UMJ propomos a SMA e FF um conselho unificado das RDS com as UC de proteção integral, todos juntos, até que todos tivessem um melhor entendimento de como funcionaria a gestão e os usos e depois cada UC criaria seu conselho, sendo essa uma nova forma de participação, tendo em vista a formação das comunidades na gestão de seus territórios. Porém a Fundação Florestal (FF) ignorou a proposta e saiu dizendo que o conselho das RDS era deliberativo e não dependia de outros conselhos, tendo um papel "desmobilizador", conversando individualmente com as pessoas e difamando a atuação da UMJ (ENTREVISTADO 17).

Mesmo com a paralisação dos conselhos por ordem completamente arbitrária do Secretário do Meio Ambiente (gestão de julho de 2016 a agosto de 2017), notou-se que alguns gestores (em especial das RDS e Parques) mantiveram a realização das reuniões no formato de assembleias, mostrando uma tentativa destas pessoas que estão na ponta em não interromper um canal de diálogo, com base no entendimento de que este rompimento poderia acirrar os conflitos e retroceder ainda mais alguns aspectos relacionados à gestão. De acordo com as entrevistas, certificou-se que os conselhos das APAs marinhas não foram paralisados em nenhum momento.

Também constatou-se um esforço crucial da atual gestão em retomar e formalizar os conselhos das unidades que compõem o MUCJI e, posteriormente, pensar na estruturação de um conselho do Mosaico, o que seria essencial para o planejamento estratégico e monitoramento da gestão do território como um todo. Abaixo transcrevemos os trechos das entrevistas que indicam esta constatação:

> [...] Sobre os Conselhos, eu entendo que são peças fundamentais para a gestão, que estão paralisados e estão sendo retomados, para cada uma das unidades do Mosaico. E que a partir da formação dos Conselhos de cada uma das unidades, será formado o Conselho do MUCJI (ENTREVISTADO 2).

> [...] O sistema ambiental não tem uma estrutura destinada a gerir o Mosaico e a determinação atual é de que todos os conselhos sejam reativados com a maior brevidade possível. A partir da retomada dos Conselhos das unidades, deverá ser constituído o Conselho do Mosaico (ENTREVISTADO 7).

"O conselho está em processo de formação e a UC não tem plano de manejo, mas as equipes da FF estão trabalhando num termo de referência para contratação do plano com recursos do BID" (ENTREVISTADO 8). "O conselho está em processo de formação, conforme Portaria FF nº 116/2018 e a UC não possui plano de manejo, mas possui um plano emergencial, que trata

da fiscalização e proteção da unidade" (ENTREVISTADO 10). "O conselho está em processo de formalização, mas o diálogo com a comunidade vem sendo mantido por intermédio da realização de assembleias deliberativas" (ENTREVISTADO 13). "A unidade não tem Conselho, mas o processo para formação está em andamento, com edital de chamamento da sociedade civil aberto" (ENTREVISTADO 14).

Importante ressalvar, aqui, que a legislação determina que o Mosaico tenha o seu próprio conselho, com a atribuição de planejar e monitorar a gestão integrada do território.

Sobre o plano de manejo, verificou-se que a paralisação (tanto em decorrência da ADIN como posteriormente, por questões contratuais) foi considerada por todos entrevistados um retrocesso, e a demora na retomada deste processo, que ainda não ocorreu, contribuiu para aumentar a falta de confiabilidade das comunidades em relação ao Poder Público, como pode ser observado nos depoimentos abaixo:

> [...] Nesse momento, todo processo de elaboração de plano de manejo foi parado e as comunidades ficaram sem nenhum retorno por parte do governo ou aviso do que estava ocorrendo. Ficando quase um ano sem discutir a recategorização, foi preciso novamente a UMJ retomar o processo de discussão junto ao governo, para que viabilizasse novas discussões e acordos (ENTREVISTADO 16).

> [...] Em decorrência deste fato, todos os trabalhos foram paralisados dentro do Mosaico. A comunidade ficou aproximadamente um ano sem nenhum posicionamento da FF. Então a UMJ retomou o processo de mobilização e organização das comunidades e chamou o governo através de reunião com SMA para retomar as discussões para recategorização da EEJI (ENTREVISTADO 17).

Esta falta de confiabilidade está relacionada às diversas mudanças nos cargos de chefia de Secretários de Meio Ambiente e Diretores Executivos da Fundação Florestal.

As mudanças na Secretaria do Meio Ambiente estão associadas a um atual aparelhamento do Estado, que, em alguns casos, tem colocado em cargos de chefia pessoas sem conhecimento técnico específico sobre as questões socioambientais; mas sim, na maioria das vezes, pessoal afiliado a acordos entre os partidos políticos da situação.

Vale destacar que tais acordos não privilegiam nem os ideais preservacionistas nem os socioambientalistas, como aqui discutido, mas

normalmente estão relacionados aos interesses do grande capital. Provocam, assim, uma descontinuidade das políticas públicas e das ações que estão sendo desenvolvidas, seja preservacionista ou socioambientalista, e acirram os conflitos entre eles. Estas mudanças se desdobram para quem atua na ponta, pois as diretrizes que são repassadas aos “burocratas de rua” mudam de acordo com quem está respondendo pela Secretaria de Meio Ambiente ou pela Fundação Florestal.

Estas alterações acarretam em mudanças diversas na condução dos assuntos e geram instabilidade na gestão e insegurança jurídica para gestores das UCs e para as comunidades, refletindo no retrocesso de diálogos que buscam encaminhar e minimizar os conflitos.

Ainda sobre o Plano de Manejo, embora definido pela legislação como um “documento técnico”, deve ser elaborado por intermédio de um processo plenamente participativo, em que todos os interesses sobre o território devem ser conjugados, caracterizando-se, na realidade, como um “documento político”.

Especificamente sobre a gestão das RDS, observamos que as comunidades beneficiárias anseiam por uma maior participação e autonomia na gestão, para que tenham condições de ser mais atuantes no estabelecimento das regras e monitoramento das ações e programas de manejo. Este posicionamento foi defendido tanto por lideranças comunitárias como por ex e atuais funcionários da Fundação Florestal, como pode-se verificar nas entrevistas: “nas RDS deve ser dada maior autonomia às comunidades, para que possam autorregular sobre as normas e atividades em seu território” (ENTREVISTADO 5). “Avalia que, quanto mais claras as regras do jogo e quanto mais autonomia é oferecida para a comunidade, há menos interferência na gestão da UC e mais conservação” (ENTREVISTADO 7). “Precisa haver um esforço do órgão gestor em fazer gestão de unidade de uso sustentável sem vícios de gestão em proteção integral” (ENTREVISTADO 16). “Relata que a Polícia Militar Ambiental persegue alguns ocupantes e que a Fundação Florestal não oferece autonomia adequada para a comunidade gerir a RDS” (ENTREVISTADO 20).

Na RDS da Barra do Una, os conflitos estão direcionados ao ordenamento territorial, tendo em vista as ações civis públicas impetradas pela

PGE para retirada dos ocupantes veranistas (não tradicionais), essencialmente daqueles que estabeleceram relações de trabalho e compadrio com ocupantes tradicionais.

Já na RDS do Despraiado, os conflitos decorrem de melhorias no beneficiamento e escoamento da produção agrícola, e também na extração ilegal de palmito e caça por ocupantes do entorno da UC.

Verificou-se que os desafios culturais e estruturais indicados nas bases teóricas e conceituais sobre a gestão de Mosaicos também se refletem no MUCJI. Não existe estrutura no órgão gestor direcionada a pensar a gestão integrada que um Mosaico requer e o que tem sido feito, vem onerando tanto a equipe da Diretoria e Gerência técnica e os gestores, que contam com recursos humanos e financeiros escassos para tocar o dia a dia das UCs.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme todos os estudos realizados no âmbito desta pesquisa, constata-se que o MUCJI possibilitou a redução de parte dos conflitos socioambientais existentes no território, mas gerou novos conflitos relacionados com a gestão das UCs.

Analisa-se que os conflitos para os ocupantes tradicionais residentes nas RDS da Barra do Una e do Despraiado foram reduzidos, sendo certo que, para os ocupantes tradicionais residentes nas UCs de proteção integral, está relacionado à impossibilidade de permanência e de uso ainda perdura.

Os conflitos socioambientais existentes atualmente no MUCJI, além daqueles de ordem fundiária, são relativos à questão da gestão. Sobre o Mosaico, que pressupõe uma gestão integrada, averigua-se que este deve contar com uma estrutura que não onere ainda mais as UCs que o compõem, em especial os recursos humanos e financeiros, que já são escassos.

Assim sendo, seria importante que o órgão gestor contasse com uma estrutura específica para lidar com a gestão integrada que se espera que um Mosaico tenha, composta por profissionais com formação mais atenta à gestão dos conflitos, a partir da consideração das vertentes de conservação e socioambientais, agregando os patrimônios cultural e ambiental.

Especialmente sobre as RDS, consideramos que esta categoria é eficaz para garantir a permanência das comunidades caiçaras no território, bem como para permitir o manejo sustentável dos recursos naturais, desde que a gestão seja desenvolvida com observância a alguns requisitos essenciais como a possibilidade de manter a autonomia das comunidades na gestão das UCs desta categoria, a fim de que participem ativamente da definição e monitoramento das regras, e de que o etnoconhecimento seja contemplado em todas as etapas do processo, desde a criação.

Também avalia-se que é preciso sempre preservar um canal de diálogo aberto entre comunidades e órgão gestor, e os conselhos são as instâncias mais adequadas para isso.

Como os conselhos das UCs que compõem o MUCJI ficaram por muito tempo “desativados”, considera-se que esta interrupção pode ter prejudicado e até acirrado alguns conflitos.

Sobre os instrumentos normativos intermediários, pondera-se que são eficazes para gerir conflitos pontuais e de forma transitória. Estes são elaborados somente pelo órgão gestor e não contam com a participação das comunidades envolvidas. Fomentar a participação das comunidades na elaboração dos instrumentos seria essencial para sustentar o comprometimento destes atores na observância às regras e monitoramento dos resultados.

No mesmo sentido, os planos emergenciais e planos de uso tradicionais foram considerados uma solução adequada para o estabelecimento de regras, pois oferecem um mínimo de segurança jurídica para os gestores e para as comunidades. É importante que a elaboração destes documentos também conte com a colaboração dos diversos atores interessados, inclusive, os órgãos com atuação jurídica (MPE, MPF, PGE e Defensoria).

Igualmente, precisa haver um esforço para a elaboração e conclusão dos planos de manejo, na forma que a lei define (com estudos técnicos, planejamento participativo e programas de gestão). Um plano de manejo assegura que as regras de uso estejam definidas em um zoneamento, tornando mais transparente a gestão para todos os interessados.

Outro fator suscitado diz respeito à desconfiança da comunidade em relação ao Poder Público, relacionada não só ao processo histórico de criação da EEJI, mas às sucessivas promessas descumpridas. Para mediar esta situação, seria fundamental que os acordos firmados entre comunidades e órgãos gestores fossem formalizados, a fim de garantir que a sucessão de gestores públicos não interrompa estas tratativas. A formalização, nesse caso, pode ocorrer por intermédio de contratos de concessão de direito real de uso para as RDS e termos de permissão de uso para as UCs de proteção integral, uma vez que a lei prevê estas possibilidades, mas até o momento estes documentos não foram elaborados e nem assinados.

Quanto à legislação analisada, identifica-se que os atos normativos tratam dos temas (preservacionistas e socioambientais) de forma separada e, em que pese às especificidades dos casos e da dificuldade em tratar a gestão dos conflitos de forma geral, não há um ato normativo que trate da gestão dos conflitos de forma integrada, o que contribui para a discricionariedade das ações dos “burocratas de rua”.

Também detectamos que a judicialização dos conflitos socioambientais, no caso do MUCJI, representou um grande retrocesso e uma perda substancial para todos os lados envolvidos. Dessa forma, avalia-se que a instituição de grupos com atuação extrajudicial, composto por uma diversidade de atores interessados, se caracteriza como uma boa estratégia de gestão para mediar esses conflitos e evitar a judicialização.

Seria interessante se estes grupos fossem instituídos na estrutura de câmaras temáticas no âmbito dos conselhos gestores, inclusive, em uma proposta de fortalecimento dos mesmos.

Sobre os instrumentos jurídicos de gestão do conflito, ratifica-se que cada uma das modalidades estudadas são destinadas a situações específicas. A recategorização de parte das UCs de proteção integral para RDS ou RESEX consiste em uma estratégia interessante para gestão dos conflitos socioambientais, pois garante a permanência das comunidades caiçaras nos territórios tradicionalmente ocupados, desde que observados os aspectos de gestão autônoma já indicados e, considerando que o território simbólico das comunidades seja o norteador das delimitações, em uma perspectiva que não compreende a recategorização como perda de conservação da biodiversidade, mas ganho da sociodiversidade.

A desafetação se qualifica como uma opção que não assegura a permanência das comunidades caiçaras nos territórios tradicionalmente ocupados, tendo em vista a fragilidade das questões fundiárias destas áreas, podendo ocorrer à expulsão das populações de seus territórios, como ocorreu em grande parte do litoral paulista.

O regime jurídico da dupla afetação estaria mais destinado aos casos que envolvem a sobreposição de UCs de proteção integral com terras indígenas e territórios quilombolas, diante dos regimes de titulação diferenciados para estes dois tipos de comunidades, conforme as normas constitucionais.

Nota-se ainda que o reassentamento deve ser descartado, tanto pelo ônus cultural e econômico que esta opção acarreta, como também por ser considerado uma utopia para administrar os conflitos socioambientais existentes no Estado de São Paulo, se for executado na forma que a lei determina. Neste sentido, ressalta-se a importância de que os conflitos

socioambientais sejam geridos de forma a refletir em uma conservação mais adequada e integrada dos patrimônios natural e cultural do território

Para tanto, algumas posturas precisam ser adotadas pelas partes que estão envolvidas no conflito e a primeira delas consiste na comunicação, com base no estabelecimento de canais de diálogos que asseveram a equidade e clareza das informações, como por exemplo, os conselhos das UCs ou grupos de trabalho e câmaras no âmbito destes.

Além disso, as partes precisam estar abertas e dispostas à negociação e, neste sentido, os laços de confiança entre comunidades e Poder Público precisam ser restabelecidos. Em uma arena de negociação, e considerando a complexidade das situações em análise, as visões e objetivos são apresentados na tentativa de eventuais soluções para os conflitos. Os pontos positivos e negativos sobre cada uma das propostas devem ser avaliados com cautela, para que a opção escolhida atenda plenamente o objetivo: a conservação integrada dos patrimônios natural e cultural.

Sob a ótica da interdisciplinaridade da ciência, analisa-se que a interpretação das normas legais deve estar respaldada em conceitos técnicos, em especial da Geografia, da Antropologia e das Ciências Naturais, para que o eventual encaminhamento e gestão desses conflitos socioambientais nos moldes do que foi estruturado para o território abrangido pela Juréia-Itatins, ou seja, a instituição de um Mosaico, considere a importância da integração de todos os aspectos que podem ser balizadores da eficácia de uma proposta.

Dentre estes aspectos, destaca-se a relevância de que todos os diplomas legais sejam apontados no processo de elaboração da proposta, bem como os conceitos de território e conhecimento tradicionais, respaldados por um planejamento ambiental estratégico que ateste a eficácia da implantação por meio de uma estruturação institucional.

Por fim, avalia-se que tanto as áreas protegidas quanto os territórios tradicionais vem sendo alvos de reduções de limites propostas por empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental (como por exemplo, grandes obras de infraestrutura, do setor minerário e do avanço das frentes agropecuárias, entre outras) dentro da lógica capitalista neoclássica. Neste sentido, é necessário que os protetores mais preservacionistas das unidades de conservação e os defensores das comunidades tradicionais

somem esforços para lidar com as constantes ameaças a estes territórios que devem ser especialmente protegidos. A integração dessas duas correntes ambientalistas se constitui em um desafio, mas também em uma grande oportunidade para superação da dicotomia preservacionismo X socioambientalismo.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henry. As práticas espaciais e o campo dos conflitos. In: ACSELRAD, Henry (Org.). **Conflitos ambientais no Brasil.** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2004.

ACSELRAD, Henry; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ADAMS, Cristina. **Caiçaras na Mata Atlântica:** pesquisa científica versus planejamento e gestão ambiental. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2000.

AGRA FILHO, Severino Soares. Os conflitos ambientais e os instrumentos da política nacional de meio ambiente. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (Orgs.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais.** Belo Horizonte: UFMG, 2010.

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. Blumenau: Edifurb; Florianópolis: UFSC, 2003.

ALMEIDA, Fabiana Pureza de. **Histórico de Criação das Categorias de Unidades de Conservação no Brasil**. Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade. 2014, p. 247. Dissertação (Mestrado em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável). Instituto de Pesquisas Ecológicas – IPÊ, Nazaré Paulista, 2014. Disponível em: <http://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/2sem2015/novembro/Nov.15.29.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.

ALVARENGA, Augusta Thereza de *et. al.* Histórico, fundamentos filosóficos e teórico-metodológicos da interdisciplinaridade. In: PHILIPP Jr., Arlindo e SILVA NETO, Antônio. J**. Interdisciplinaridade em Ciência, Tecnologia & Inovação.** São Paulo: Manole, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BENATTI, José Heder. Unidades de Conservação e as populações tradicionais: uma análise jurídica da realidade brasileira. **Novos Cadernos NAEA**, vol. 2, nº 2,dezembro, 1999.

BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). **Direito Ambiental das áreas protegidas.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF, 1981. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990.** Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d98897.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Decreto legislativo nº 2, de 1994**. Aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Brasília, DF, 1994.

_____. **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 e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.** Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, DF, 2004.

_____. **Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006.** Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm> Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF, 2007. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Lei nº 12.678, de 25 de julho de 2012.** Dispõe sobre alterações nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12678-25-junho-2012-613462-publicacaooriginal-136828-pl.html. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Ministério Público Federal. Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais. Câmara de coordenação e revisão, 6. Coordenação Maria Luiza Grabner; redação Eliane Simões, Débora Stucchi. Brasília: **MPF**, 2014.

_____. **Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015.** Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea *j* do Artigo 8, a alínea *c* do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13123.htm> Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Instrução Normativa nº 07, de 21 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Brasília, DF, 2017a.

_____. Ministério do meio ambiente (MMA). Tabela consolidada das Unidades de Conservação. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, CNUC, 2017b.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_Agosto%20-%20Categorias_copy.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Ministério do meio ambiente (MMA). **Mosaicos**. s.d. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao/mosaicos>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de Conservação:** intenções e resultados. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2003.

BRITO, Sérgio. **Projeto de Lei nº 3068/2015.** Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental de Canavieiras, localizada nos Municípios de Canavieiras, Belmonte e Una, no Estado da Bahia. 2015. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0C806E54F68DDA25719A929BF46A7B16.proposicoesWebExterno2?codteor=1389342&filename=PL+3068/2015> Acesso em: 08 jun. 2018.

CARNEIRO DA CUNHA Manuela; ALMEIDA Mauro William Barbosa de. Populações Tradicionais e Conservação Ambiental. In: CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. **Cultura com Aspas**. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

CASTRO, Edna. Território, biodiversidade e saberes de populações tradicionais. In: DIEGUES, Antônio Carlos (Org.). **Etnoconservação:** novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos. São Paulo: HUCITEC: NUPAUB, 2000.

CHAO, Sophie. Forest Peoples- Numbers across the world**. Forest Peoples Programme**, 2012. Disponível em: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2012/05/forest-peoples-numbers-across-world-final_0.pdf>. Acesso em: 02 maio. 2017.

COSTA NETO, Joaquim de Britto. **A complexidade da questão fundiária nos parques e estações ecológicas do estado de São Paulo:** origens e efeitos da indisciplinada documentação e do registro imobiliário. São Paulo: Instituto Florestal, 2018.

COVAS, Bruno. **OFÍCIO SMA / GAB / 045 /2012.** São Paulo, 07 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/spl/2012/02/Propositura/25454050_1066987_PL60%20-%20Mensagem%20012.doc> . Acesso em: 15 jan. 2018.

CRUZ, Valter do Carmo. Movimentos sociais, identidades coletivas e lutas pelo direito ao território na Amazônia. In: SILVA, Onildo Araujo da; SANTOS, Edinusia Moreira Carneiro; COELHO NETO, Agripino Souza (Orgs.). **Identidade, território e resistência.** Rio de Janeiro: Consequência, 2014.

DERANI, Cristiane. A estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei nº 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). **Direito Ambiental das áreas protegidas.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Núcleo de apoio à pesquisa sobre populações humanas e áreas úmidas brasileira.** Diversidade biológica e culturas tradicionais litorâneas: o caso das comunidades caiçaras. Documento apresentado na 4º Conferência da UICN - União Mundial para Conservação da Natureza, em São Jose, Costa Rica, fevereiro de 1988. Disponível em: <http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/DiversidadeBio%20%26%20CultTrad015.pdf>. Acesso em 20 jan. 2017.

_____. **O mito moderno da natureza intocada.** 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2004a..

_____. (Org.). **Enciclopédia Caiçara.** v. 1. São Paulo: NUPAUB -CEC/ HUCITEC, 2004b.

_____. Saberes tradicionais e etnoconservação. In: DIEGUES, Antônio Carlos; VIANA, Virgílio M. (Orgs.). **Comunidades tradicionais e manejo dos recursos naturais da Mata Atlântica.** São Paulo: HUCITEC: NUPAUB: CEC, 2004c.

DIEGUES, Antonio Carlos; ARRUDA, Rinaldo S. V. **Saberes Tradicionais e biodiversidade no Brasil**. São Paulo: MMA/COBIO/NUPAUB/USP, 2001.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana e NOGARA, Paulo José. **O nosso lugar virou Parque:** estudo sócio-ambiental do Saco de Mamanguá – Paraty(RJ). 2. ed. São Paulo: NUPAUB/USP, 1999.

DUDLEY, Niguel. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories Switzerland: **IUCN**, 2008. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAPS-016.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

FERREIRA, Paulo Tácio Aires; RAIMUNDO, Sidnei. Conflitos e possibilidades para um desenvolvimento do turismo de base comunitária na Vila de Barra do Una em Peruíbe (SP). **Caderno virtual de turismo** (UFRJ), v. 16, p. 150-167, 2016.

FIGUEIREDO, Leonardo Mitidieri. Populações tradicionais e meio ambiente: espaços territoriais especialmente protegidos com dupla afetação. **Ministério Público Federal**, s.d. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/populacoes-tradicionais-e-meio-ambiente-espacos-territoriais-especialmente-protegidos-com-dupla-afetacao-leandro-mitidieri>. Acesso em: 01 out. 2015.

GIRARDI, Giovana; ESCOBAR, Herton. Secretário de Alckmin investigado acusa MP de demagogia. **O Estado de São Paulo**, 2017. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,secretario-de-alckmin-investigado-acusa-mp-de-demagogia,70001698116>. Acesso em: 20 fev. 2018.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização:** do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAYAMA, Andrew Toshio. Defensoria Pública na ribeira do Direito: comunidades tradicionais, conflitos socioambientais e o lugar da Defensoria Pública. **Concurso de Teses do XII Congresso da Defensoria Pública**, 2015. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/25702/ANDREW_TOSHIO_HAYAMA.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

HAYES, Tanya; OSTROM, Elinor. Conserving the world's forests: are the protected areas the only way? **Indiana Law Review**. vol. 38, nº 3, 2005.

HERMANN, Gisela; COSTA, Cláudia. **Gestão integrada de áreas protegidas:** uma análise de efetividade de mosaicos. Brasília: WWF-Brasil, 2015.

JUNK, Wolfgang. Capacidade suporte de ecossistemas: Amazônia como estudo de caso. In Tauk-Tornisielo et al. (orgs.). **Análise ambiental***:* estratégias e ações. São Paulo: T. A. Queiroz/Fundação Salim Farah Maluf, Rio Claro: Centros de Estudos Ambientais – UNESP, 1995.

LEITE, José Rubens Morato (Coord.). **Manual de Direito Ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2015.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Meio Ambiente:** propriedade e repartição constitucional de competências. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

_____. **Natureza e Cultura:** unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

LIMA, Vaz de. Ofício nº 14-1/08/PA. Manifestação técnica. São Paulo, 12 de março de 2008. Ref.: ADI nº 153.336.0/5-00. Ofício nº 2735-O/2007.

MARTINEZ ALIER, Joan. **O Ecologismo dos Pobres:** conflitos ambientais e linguagens de valoração. São Paulo: Contexto, 2007.
MAY, Tim. **Pesquisa Social:** questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEDEIROS, Rosa Maria Vieira. Território, espaço de identidade. In: SAQUET, Marco Aurelio e SPOSITO, Eliseu Savério (Orgs.). **Territórios e territorialidades:** teorias, processos e conflitos. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). **Direito Ambiental das áreas protegidas.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MEYERS, Marcia; VORSANGER, Susan. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração pública:** coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Procuradoria Geral de Justiça. Subprocuradoria Geral de Justiça Jurídica. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 73.142/2013 da Lei 14.982 de 08 de abril de 2013. São Paulo, 07 de novembro de 2013. **MPE**, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. Gabinete do Procurador Geral do Estado. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0199748-62.2013.8.26.0000. Origem 14.982/2013. Procurador Geral do Estado Adjunto José Renato Ferreira Pires. São Paulo, 23 de janeiro de 2014. **MPE**, 2014.

MORSELLO, Carla. **Áreas protegidas públicas e privadas:** seleção e manejo. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2001.

NUNES, Márcia. **Do passado ao futuro dos moradores tradicionais da Estação Ecológica Juréia-Itatins/SP**. Dissertação (Mestrado em Geografia Física). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2003.

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceitos e implicações jurídicas. **Rev. Ambiente & Sociedade**, v. 11, n. 1, Campinas, jan./jun, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2008000100007&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 jan. 2016.

PONZILACQUA, Marcio Henrique Pereira. **Sociologia ambiental do Direito:** análise sociojurídica, complexidade ambiental e intersubjetividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

PORTO, Marcelo Firpo; PACHECO, Tania; LEROY, Jean Pierre (Orgs.). **Injustiça ambiental e saúde no Brasil:** o Mapa de Conflitos. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

RAIMUNDO, Sidnei. Conflitos entre residências secundárias, áreas protegidas e comunidades tradicionais na costa sudeste do Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 18, p. 291-310, 2015.

RAIMUNDO, Sidnei; SIMOES, Eliane. Dilemas e desafios para instalação de sistemas agroflorestais no interior e entorno do Parque Estadual da Serra do Mar –"Núcleo Picinguaba" (SP). **Campo - Território**, v. 11, p. 464-490, 2016.

RAIMUNDO, Sidnei; HONORA, Ana Carolina de Campos Honora. Território de direitos: abordagens interdisciplinares para a mediação de conflitos socioambientais entre comunidades tradicionais e unidades de conservação. In: PEREIRA, Diamantino (Org.). **Mudança social e participação política:** estudos e ações transdisciplinares. São Paulo: Annblume, 2017.

REDE MOSAICO DE ÁREAS PROTEGIDAS. Mosaicos no Brasil. s.d. Disponível em: <http://www.redemosaicos.com.br/listademosaicos.asp> Acesso em: 23 jan. 2018.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang, MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. **Constituição e Legislação Ambiental comentadas.** São Paulo: Saraiva, 2015.

SANCHES, Rosely Alvim. **Caiçaras e a Estação Ecológica de Juréia-Itatins:** litoral sul de São Paulo. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2004.

SANCHES, Rosely Alvim. Caiçaras e o Mosaico de Unidades de Conservação Juréia-Itatins: desafios para a gestão. Volume especial “Juréia-Itatins”. **UNISANTA Bioscience**, vol. 5, nº 1, p. 1-11,2016. Disponível em: <http://periodicos.unisanta.br/index.php/bio/article/view/627> Acesso em: 20 jan. 2018.

SANTILLI, Juliana. “Unidades de Conservação da Natureza, Territórios Indígenas e de Quilombolas: Aspectos Jurídicos”. In: RIOS, Aurélio Virgílio Veiga (org.). **O Direito e o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005a.

_____. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Peirópolis, 2005b.

SANTOS, Anne Grazielle Costa; LUCAS, Ariovaldo Antonio Tadeu. Movimentos sociais e desenvolvimento sustentável. In: SANTOS, Antonio Carlos dos; BECKER, Evaldo (Orgs.). **Entre o homem e a natureza:** abordagens teórico-metodológicas. Porto Alegre: Redes, 2012.

SÃO PAULO. **Decreto nº 24.646, de 20 de janeiro de 1986.** Cria a Estação Ecológica de Juréia-Itatins em terras dos Municípios de Iguape, Peruíbe, Miracatu e Itariri, com a finalidade de assegurar a integridade dos ecossistemas existentes e de proteger sua flora e fauna, bem como sua utilização com objetivos educacionais e científicos. São Paulo, SP, 1986. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=53052> Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Lei nº 12.406, de 12 de dezembro de 2006**. Altera a Lei n. 5.649, de 28 de abril de 1987, que criou a Estação Ecológica da Juréia-Itatins, exclui, reclassifica e incorpora áreas que especifica, institui o Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins, regulamenta ocupações. São Paulo, SP, 2006. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2006/lei-12406-12.12.2006.html> Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Secretaria do Meio Ambiente. Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. **Regularização fundiária em unidades de conservação:** a experiência dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. Organização Ana Carolina de Campos Honora; Charles Alessandro Mendes de Castro; Luiza M. de Barcellos. São Paulo: IMESP, 2009a

_____. **Mosaico Juréia-Itatins.** Lei 12.406 de 12 dezembro de 2006. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Agosto de 2009b. Disponível em: <http://fflorestal.sp.gov.br/files/2012/03/Anexo1_Boletim_Mosaico_Jureia.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. **Resolução SMA nº 29, de 30 de março de 2010.** Dispõe sobre estudos técnicos para subsidiar alteração de limites e mudança de categorias de manejo de Unidades de Conservação, bem como sobre Termos de Compromisso a serem celebrados com os ocupantes de Unidades de

Conservação até sua definitiva regularização fundiária, e dá outras providências. Secretaria de Meio Ambiente. São Paulo, SP, 2010.

_____. **Lei nº 14.982, de 08 de abril de 2013**. Altera os limites da Estação Ecológica da Jureia-Itatins, na forma que especifica, e dá outras providências. São Paulo, SP, 2013. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/169876> Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Decreto nº 60.302, de 27 de março de 2014.** Institui o Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo – SIGAP e dá providências correlatas. São Paulo, SP, 2014. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/172640> Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Secretaria do Meio Ambiente. Organograma fundação florestal – 01/03/2018 com alterações aprovadas na 74° reunião do cons. Curador, 2018. Disponível em: <http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/fundacaoflorestal/2018/03/organo_01mar2018_com-alteracoes-aprovadas-na74-reuniao-do-cons-curador.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. Estudo Técnico para Recategorização de Unidades de Conservação e Criação do Mosaico de UCs Juréia-Itatins. **Secretaria do Meio Ambiente**, s.d. Disponível em: <http://www.jureia.com.br/jureiaitatins.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

SAQUET, Marco Aurelio. **Por uma Geografia das territorialidades e das temporalidades:** uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

SCOTTO, Gabriela; VIANNA, Angela Ramalho. **Conflitos ambientais no Brasil:** natureza para todos ou somente para alguns? Rio de Janeiro: IBASE, 1997.

SILVA, Paulo Thadeu Gomes da. Conceito de comunidade tradicional. In: STANICH NETO, Paulo (Org.). **Direito das comunidades tradicionais caiçaras.** São Paulo: Café com Lei, 2016.

SIMÕES, Eliane. **Territórios em disputa:** do impasse ao jogo compartilhado entre técnicos e residentes. São Paulo: Annablume, 2014.

STANICH NETO, Paulo. A importância da tutela jurídica das comunidades tradicionais caiçaras. In: STANICH NETO, Paulo (Org.). **Direito das comunidades tradicionais caiçaras.** São Paulo: Café com Lei, 2016.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. Petição nº 3388-4 Roraima. Ministro Carlos Britto. DJ: 25/09/2009. **STF**, 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/pet3388ma.pdf>. Acesso em 01 out. 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Acórdão/decisão monocrática registrado(a) sob n°02395295. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 153.336-0/5-00 - Comarca de São Paulo. Relator Mario Devienne Ferraz. 10 de junho de 2009. **TJSP**, Órgão Especial, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3690266&cdForo=0>. Acesso em: 20 jan. 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Acórdão. Comarca: São Paulo Agravo Regimental nº 0199748-62.2013.8.26.0000/50000 e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0199748-62.2013.8.26.0000. Registro: 2014.0000350274. Relator Paulo Dimas Mascaretti. 04 de junho de 2014. **TJSP**, Órgão Especial, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7684246&cdForo=0>. Acesso em: 20 jan. 2017.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; GONÇALVES, Daniel Diniz. Conflitos sociais e jurídicos na consolidação fundiária dos parques nacionais brasileiros: um estudo de caso sob a ótica da teoria crítica de David Sanches Rubio. In: LEITE, Carla Vladiane Alves; PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira; SILVA, Liana Amin Lima da (Orgs.). **Biodiversidade, espaços protegidos e populações tradicionais**: volume II Curitiba: Letra da Lei, 2016.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. Projeto de Fortalecimento e Intercâmbio de Mosaicos de Áreas Protegidas na Mata Atlântica. Lista: Mosaicos de Áreas Protegidas – versão I – Setembro de 2009. Disponível em: <htt/uc.socioambiental.orgps://sites/uc.socioambiental.org/files/Lista%20Mosaicos_RBMA_set2009.pdf> Acesso em: 10 ago. 2018.

VIANNA, Lucila Pinsard. **De invisíveis a protagonistas:** populações tradicionais e unidades de conservação. São Paulo, Annablume; Fapesp, 2008.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookmam, 2001.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (Orgs.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais.** Belo Horizonte: UFMG, 2010.

APÊNDICE A – BANCO DE DADOS

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO E PARTICIPAÇÃO EM PESQUISA

Aceito participar da pesquisa sobre "**TERRITÓRIOS TRADICIONAIS, UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: ESTUDO DE CASO SOBRE O MOSAICO DA JURÉIA-ITATINS**", de autoria de Ana Carolina de Campos Honora, aluna do curso de Mestrado em Mudança Social e Participação Política da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP).

Declaro que fui informado(a) que a pesquisa pretende analisar a gestão dos conflitos socioambientais decorrentes da sobreposição de territórios tradicionalmente ocupados com unidades de conservação de proteção integral, a partir da implantação do Mosaico da Juréia-Itatins.

Como participante da pesquisa declaro que concordo em ser entrevistado(a) uma ou mais vezes pela pesquisadora, em local e duração previamente ajustados, ( ) permitindo / ( ) não permitindo a gravação das entrevista.

Fui informado pela pesquisadora que tenho a liberdade de deixar de responder a qualquer questão ou pergunta, assim como recusar, a qualquer tempo, participar da pesquisa, interrompendo minha participação, temporária ou definitivamente.

( ) Autorizo / ( ) Não autorizo que meu nome seja divulgado nos resultados da pesquisa, comprometendo-se, a pesquisadora, a utilizar as informações que prestarei somente para os propósitos da pesquisa.

A pesquisadora fica autorizada a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros o acesso ao mesmo para fins idênticos, com a única ressalva de garantia da integridade de seu conteúdo e identificação de fonte e autor.

Os termos que serão transcritos ou que integrarão a pesquisa serão validados previamente com o entrevistado.

Riscos da pesquisa: Riscos morais para os entrevistados, diante da exposição de seus pensamentos e mecanismos que entendem como pertinentes para a solução dos conflitos socioambientais.

Benefícios da pesquisa: Avaliar de que forma a experiência da Juréia-Itatins pode ser replicada para gestão de conflitos semelhantes.

Este documento será emitido em 02 (duas) vias, sendo que uma delas será entregue ao participante.

_____, _____ de _____ de 2018.

_____

ASSINATURA DO(A) ENTREVISTADO(A)

_____

ASSINATURA DA PESQUISADORA

DADOS DO ENTREVISTADO: **NOME:** **RG:**	**EMAIL:** **TELEFONE:**

DADOS DA PESQUISADORA: **NOME: Ana Carolina de Campos Honora**	**EMAIL: honora@usp.br** **Telefone: (11) 98447-9380**

DADOS DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DA EACH-USP:

Responsável: Luís Fernando Simões Moraes

Telefone: (11) 3091-1046

Email CEP: cep-each@usp.br

Email CEUA: ceua-each@usp.br

Endereço: Rua Arlindo Béttio, 1000 - Jardim Keralux, São Paulo - SP, 03828-000.

Atendimento: Segunda à sexta-feira, das 10h às 12h e das 14h às 16h.

Localização: Prédio I1 | Sala T14

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO GESTORES

1) Nome:
2) Experiências profissionais anteriores com unidades de conservação (indicando a instituição responsável pela gestão):
3) Unidade de conservação onde atua:
4) Há quanto tempo trabalha no território da Juréia-Itatins:
5) Existem conflitos socioambientais na unidade de conservação onde atua? Em caso positivo, quais?
6) Quais são as diretrizes da sua instituição para a gestão dos casos de conflitos socioambientais decorrentes da sobreposição de territórios tradicionalmente ocupados com unidades de conservação de proteção integral?
7) A unidade de conservação possui Conselho?
8) A unidade de conservação possui Plano de Manejo ou outro instrumento de planejamento territorial, ainda que emergencial? Se sim, como esses instrumentos propõem a gestão de conflitos?
9) Qual é sua avaliação sobre o que está estabelecido no plano de manejo (ou outro instrumento de ordenamento) e a capacidade operacional para a gestão de conflitos? Se não, há diretrizes emergenciais, ou por meio de outras ações (portarias, decisões de conselhos...) sobre a gestão de conflitos? O que você destacaria dessas ações ou planos que melhoraram a gestão da área.
10) Quais as principais facilidades e dificuldades para a implantação da unidade de conservação onde atua?
11) Em seu ponto de vista, quais as principais vantagens e desvantagens decorrentes da criação do Mosaico da Juréia-Itatins?
12) Havendo conflitos socioambientais, solicito o preenchimento da tabela abaixo:

CONFLITO SOCIOAMBIENTAL	ENCAMINHAMENTOS E AÇÕES PARA GESTÃO DO CONFLITO (se houver ato normativo formalizando, favor indicar)

APÊNDICE D – QUESTIONÁRIOS LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS

1) Nome, a instituição que representa e a área de atuação.

2) Descreva brevemente o seu envolvimento com o território abrangido pela Juréia-Itatins.

3)Acompanhou o processo de construção do Mosaico (desde 2004)?

4) Em caso positivo, como avalia o processo de construção do Mosaico (de 2004 até a última proposta)?

5) Quais vantagens e desvantagens na implantação do Mosaico da Juréia-Itatins?

6) Sabe informar se ainda existem conflitos socioambientais no Mosaico da Juréia? Quais?

7) Em caso positivo, informe se os conflitos vem sendo geridos e como entende que deva ser conduzida a gestão destes conflitos.

8) Quais as principais facilidades e dificuldades para a implantação do Mosaico da Juréia?

APÊNDICE E – RESUMO DAS ENTREVISTAS

ENTREVISTADO 1

O Entrevistado 1 é funcionário da Fundação Florestal e exerce cargo em nível gerencial.

Em sua entrevista declara o histórico da Juréia, tendo participado da gestão do "primeiro" Mosaico e da proposta do "segundo". Indicou que a primeira proposta foi de iniciativa popular e o segundo contemplou uma série de pactuações feitas na discussão do Plano de Manejo do primeiro, especialmente com relação aos ajustes de territórios.

Atualmente, sua atuação está diretamente vinculada com a gestão do MUCJI.

No seu ponto de vista, os conflitos ainda existem, pois, a EEJI ainda possui oito ocupações isoladas de populações tradicionais em seus limites.

Reiterou que a lei permite a realocação das comunidades tradicionais inseridas em UCs de proteção integral para as RDS.

Em sua avaliação, de acordo com o perfil da ocupação, grande parte das famílias que ainda estão na EEJI poderia ser realocada para a RDS da Barra do Una.

Não sabe como a instituição vai avançar nesta questão, pois, optou em um primeiro momento, em consolidar as RDS para pensar na realocação em um segundo momento.

Existem interesses diversos sobre os territórios, mas acredita que é possível compatibilizar o uso dos recursos naturais com o saber destas comunidades.

Entende que, na medida em que as relações entre gestão e comunidades melhorem, existe a possibilidade, inclusive, de rever algumas posições institucionais.

Considera difícil alimentar o conflito constantemente, avaliando que é preciso "sentar à mesa" e ajustar alguns aspectos, pois o Poder Público se movimenta de acordo com a organização social.

Houve tentativas de discutir com os ocupantes a assinatura de termos de compromisso, porém existe orientação do MPF para que as comunidades não assinem estes termos, pois acarretaria em uma concordância das comunidades com o reassentamento.

Avalia que o MUCJI apresenta avanços, porque a legislação é mais atualizada e a gestão hoje é mais tranquila, e que quando a lei estava sub judice, auxiliava a alimentação dos conflitos.

Reiterou que existe uma movimentação de algumas lideranças para reocupar as áreas, pois os mais antigos acabaram saindo do território e os jovens estão querendo voltar para o território. Exemplificou que existem pedidos de supressão para roça de áreas que não são utilizadas há tempos, bem como de reformas de casas que já estão no chão.

Atualmente, não estão funcionando os Conselhos das unidades, nem o "Conselhão" do Mosaico.

O processo de elaboração do Plano de Manejo ainda está paralisado. A proposta do Núcleo de Plano de Manejo seria no sentido de prosseguir para ratificar o zoneamento, mas ainda estão definindo a nova metodologia.

Considera que o ambiente hoje em dia é mais favorável para a gestão das unidades, especialmente na RDS da Barra do Una, uma vez que houve uma aproximação da gestão com os beneficiários da RDS.

Entende que o PE do Itinguçu está bem avançado, pois conta com Plano Emergencial de Uso Público, e o Prelado está um pouco mais atrasado, já que está nas discussões iniciais do Plano Emergencial de Uso Público e que é preciso estabelecer uma relação mais forte com a comunidade da Barra do Ribeira.

A EEJI vem cumprindo seu papel, mais destinado à conservação. As ocupações irregulares vêm sendo combatidas.

As dificuldades estão relacionadas à falta de pessoal e a instituição está buscando a realização de concursos de guarda-parques.

A pressão por ocupação é bem menor do que anteriormente, visto que há um trabalho mais próximo com a Polícia Ambiental e isso tem dado uma retaguarda maior à instituição.

Também considera importante manter os recursos financeiros mínimos para fazer uma gestão de qualidade, implementando e consolidando as UCs.

ENTREVISTADO 2

O Entrevistado 2 é funcionário da Fundação Florestal e exerce cargo em nível de direção adjunta.

A diretoria é responsável pela gestão de 35 unidades de conservação localizadas no Litoral Sul, Vale do Ribeira e Alto Paranapanema.

A Diretoria tem uma gerência responsável pelo MUCJI. Acompanha os processos de gestão: fiscalização, planejamento estratégico e gestão.

Informa que a Fundação Florestal segue a legislação para gestão dos conflitos, citando o artigo 42 do SNUC, garantindo os modos de vida até a realocação das comunidades.

Não acompanhou o processo de estruturação dos Mosaicos, dado que assumiu a Diretoria em 2015.

Considera o MUCJI uma estratégia interessante no sentido de resolver os maiores conflitos existentes na Juréia, a partir do estabelecimento de UCs de uso sustentável, para que as comunidades desenvolvam suas atividades.

Avalia que o MUCJI não atendeu plenamente os interesses das comunidades que lá existem e, por conta disso, ainda há a reivindicação de áreas para recategorização.

Entende que os principais conflitos atuais estão relacionados à gestão destas unidades criadas.

Indicou que o MUCJI não tem plano de manejo e neste momento está paralisado, aguardando a definição do novo modelo de plano de manejo.

Afirmou que como não há o plano de manejo, estão sendo elaborados planos emergenciais e portarias regulamentadoras, como instrumentos de mediação de conflitos.

Também ressaltou que a FF participa de fórum com outros atores (MPF e Defensoria) para discutir a mediação destes conflitos.

Sobre os Conselhos, declarou que entende que são peças fundamentais para a gestão, que estão paralisados e estão sendo retomados, para cada uma das unidades do Mosaico.

E que a partir da formação dos Conselhos de cada uma das unidades, será formado o Conselho do MUCJI.

Entende como facilidade a própria instituição do Mosaico, enquanto instrumento de resolução de parte dos conflitos, bem como o fomento do turismo nos parques estaduais, a partir da geração de renda para as comunidades.

Como dificuldades, elenca a presença de famílias tradicionais nas UCs de proteção integral, com usos incompatíveis com a categoria de UC e o aporte de recursos financeiros para melhorar a gestão.

ENTREVISTADO 3

O Entrevistado 3 trabalha no Instituto de Biociências da USP, nas linhas de pesquisa de planejamento ambiental, ecologia da paisagem e serviços ecossistêmicos.

Coordenou os meios físico e biótico do plano de manejo do Mosaico, antes da paralisação.

Considera o MUCJI uma decisão acertada, pois toda a área como EE é irreal, sendo importante, de acordo com as especificidades de cada localidade, uma adaptação de acordo com as categorias do SNUC.

Avalia que o problema não está na questão de ser “Mosaico ou não”, sendo raro quem não concorda com isso. Os problemas estão nos limites, uma vez que são definidos sem observar os aspectos técnicos e os potenciais do lugar, caracterizando um erro insustentável.

Outro aspecto que considera fundamental, relacionado ao fracasso da implantação, se concentra no fato de que o Poder Público nunca cumpre o que promete, havendo falta de confiabilidade por parte das comunidades, que não estão mais dispostas a serem flexíveis, pois a flexibilidade pode ser prejudicial e irreversível para eles.

A primeira coisa que deveria ser feita é o estabelecimento de um sistema de gestão, com um gestor do Mosaico e sub-gestores de cada uma das unidades, para considerar o território em sua totalidade.

Considera uma dificuldade que até hoje não está bem estabelecido sobre o que é um tradicional, com várias interpretações vindas de diferentes agentes sociais daquele lugar, e que desenvolveu um trabalho para qualificar os moradores do Mosaico por meio de suas características comportamentais e de modo de vida e relacionar os padrões encontrados com aqueles que mais conservam ou mais desmatam a floresta.

Avalia que é preciso dar condições para estas comunidades desenvolverem seus modos de vida, cabendo também às áreas sociais do Governo e da Prefeitura atuar no que for necessário.

Entende que as discussões sobre o MUCJI ficam sempre pautadas em uma visão maniqueísta entre o bem e o mal (ou é tudo social ou é tudo conservação) e essa dicotomia causa muitos problemas e não viabiliza a gestão do conflito.

Acha que precisa haver um trabalho muito mais concreto e que a permanência de comunidades no território supera a questão do conceito de tradicional, a partir do entendimento de que estas pessoas devem estar dispostas a viver em um ambiente que é especial para a conservação.

Avalia que precisam existir políticas de realocação que ofereçam condições justas, compensatórias e efetivas para a vida destas pessoas.

As unidades de uso sustentável precisam ser estruturadas de maneira a garantir a efetividade da implantação e gestão para minimizar os conflitos. Citou como exemplo o posto de saúde construído no Despraiado por um particular ao invés do Estado.

Também acha importante investir na formação das equipes técnicas da FF, para a gestão garantir o oferecimento de soluções aos problemas mais básicos das comunidades e desenvolver uma proposta de integração e não de dissociação.

ENTREVISTADO 4

O Entrevistado 4 atualmente é deputado federal e, à época da elaboração do plano de manejo, coordenou o módulo de socioeconomia e planejamento participativo, pelo Instituto Socioambiental, até a paralisação.

Acha importante frisar os conflitos históricos do relacionamento das UCs de proteção integral com as comunidades tradicionais, decorrentes da origem e forma de criação dessas áreas protegidas, que desconsideravam que os territórios já eram ocupados.

Perceberam, no processo da Juréia, que o conflito de relacionamento estava muito aguçado, porque as comunidades se sentiam traídas pelo movimento ambientalista desde o processo de criação da EEJI, em um modelo de UC onde as famílias não poderiam permanecer nem fazer uso do território. Este fato acarretou na saída de diversas famílias do território.

As oficinas desenvolvidas no âmbito do plano de manejo eram bastante participativas e contavam com a participação da comunidade como um todo e

não só das lideranças, razão pela qual foi possível registrar um pouco da história oral das comunidades.

Ressalta que existia uma grande desconfiança por parte das comunidades com relação ao Poder Público e, consequentemente, com as equipes do plano de manejo, o que caracterizou em um desafio para trazer essas comunidades para participarem efetivamente do plano de manejo.

Avalia que as comunidades têm uma relação adequada com o ambiente (não são ecologistas) e que os ativos ambientais por elas mantidos devem integrar um modelo de unidade de conservação que proteja o ambiente e essas comunidades, em uma proposta de demonstrar que o Estado pode ser parceiro na conservação e no desenvolvimento delas. As comunidades podem ser parceiras da conservação.

Declarou que houve um esforço para garantir, além da participação da comunidade, o empenho e esforço da FF em cumprir os acordos firmados no âmbito do plano de manejo.

Ressaltou o desafio em chegar em um bom termo que dialogasse entre o conhecimento científico e o conhecimento tradicional, resultando em um grande processo de aprendizado para todos os envolvidos, considerando esse fato o maior ganho do processo.

Devido ao fato da Juréia ser uma referência nacional de conservação, considera como negativo o fato de não ter trazido atores estratégicos para acompanhar o processo, como por exemplo, o Ministério Público, o setor ambientalista e empresarial da elite paulistana e o próprio Judiciário, o que acarretou na paralisação do processo.

Entende que, se o processo de elaboração do plano de manejo da Juréia tivesse sido finalizado, seria referência para uma série de outras unidades de conservação que estão em situações semelhantes.

Indica que recebe reclamações de várias comunidades que não existem mais reuniões de Conselhos em nenhuma da UCs paulistas.

ENTREVISTADO 5

O Entrevistado 5 é ex-funcionário da Fundação Florestal e atuou nas duas propostas de Mosaico, exercendo cargos em nível gerencial e de direção à época.

Teve a primeira experiência no território abrangido pelo MUCJI em 1988, por intermédio do NUPAUB-USP, em um projeto sobre o manejo da caixeta, a partir de um conflito ocorrido na EE de Chauás.

Como Gerente de Desenvolvimento Sustentável, representou a FF no grupo que formatou a primeira proposta de Mosaico.

Avalia que a primeira proposta era insuficiente, caracterizando-se mais como uma proposta de exclusão de áreas com comunidades do que de interesse efetivo de estabelecer duas RDS.

Posteriormente, assumiu a diretoria da FF responsável pelas UCs de uso sustentável, tendo uma relação mais direta com a gestão das RDS.

Na época, a gestão destas unidades era contestada pela UMJ que, em razão de discordar da quantidade e do tamanho das RDS, dificultava as ações de gestão.

Investiram em formar os conselhos e captar recursos financeiros (inclusive do BID), para a implantação de projetos de gestão.

Considera que a elaboração do plano de manejo foi um grande ganho, pois contava com uma equipe capacitada, que conseguiu garantir a participação direta dos diversos segmentos envolvidos com a gestão do MUCJI.

Avalia que a interrupção da ADIN foi negativa, por ter paralisado o processo, mas também pondera sobre a oportunidade, à medida que havia subsídios (decorrentes do processo de elaboração do plano de manejo) para propor as correções de limites na segunda proposta de Mosaico.

Entende que o reassentamento, da forma como está previsto no SNUC, é um assunto delicado. Que desconhece alguma experiência de reassentamento no Brasil decorrente da sobreposição. Ressalta que o próprio SNUC reconhece a contribuição das várias culturas tradicionais na conservação.

Questiona a existência de outro lugar com condições semelhantes às áreas tradicionalmente ocupadas para reassentar estas comunidades e garantir o modo de vida e a autonomia delas, conforme previsto na lei, quando um reassentamento é proposto.

Avalia que este dispositivo é um avanço em relação à situação anterior – de invisibilidade dos moradores das UC - porque, ao passo que indica a possibilidade de reassentamento, reconhece que as comunidades estão lá.

Sobre a desafetação, considera que está seguida de uma complexidade decorrente dos aspectos fundiários, e que pode submeter as comunidades tradicionais a uma situação de vulnerabilidade, pois ocupam áreas extremamente cobiçadas, principalmente, pelo setor imobiliário.

Com relação à dupla afetação, faz um paralelo com as áreas protegidas da França, onde a presença dos ocupantes é viabilizada, inclusive com incentivos do Poder Público, com agregação de valor a tudo o que é produzido no território.

Pensa que, sob a ótica da gestão, deve ser um grande desafio para as comunidades e para o órgão gestor, viabilizar a gestão da unidade considerando as restrições legais existentes na legislação ambiental, profundamente internalizadas nos moradores e nos gestores.

Analisa que a recategorização, para o caso da Juréia, era o mais adequado, porque garantia algum status de proteção às áreas e, também, a permanência dessas comunidades tradicionais no território.

Entende que o território da Juréia tem um histórico de conflitos bem sérios, decorrentes de uma gestão inicial austera e autoritária sobre as comunidades, o que gera, ainda hoje, uma desconfiança por parte das comunidades com relação à gestão.

Acredita que os conflitos socioambientais no território podem ser reduzidos diante da possibilidade de oferecer à comunidade que participe mais efetivamente do estabelecimento das regras.

Também considera que nas RDS deve ser dada maior autonomia às comunidades, para que possam autorregular sobre as normas e atividades em seu território.

Finaliza dizendo que as comunidades devem ser reconhecidas como guardiãs do território que ocupam.

ENTREVISTADO 6

O Entrevistado 6 é biólogo, com mestrado em ecologia e doutorado em zoologia. Possui interesses amplos, mas academicamente considera-se um ornitólogo, embora também o agrade a divulgação científica.

Desde 2010 trabalha para a Permian Global, um fundo de investimentos que financia projetos de conservação de florestas e vende os créditos de carbono produzidos.

Avalia que a escolha de seu trabalho atual, com a conservação sendo um negócio financiado pelo capital privado e atrelada a mercados de serviços ambientais, é derivada das limitações da abordagem usual de áreas protegidas, especialmente no Brasil.

Considera que o fato de que a conservação dependa da ação governamental e de ONGs apresenta limitações sérias, não só com relação à sua sustentabilidade financeira em longo prazo, mas também pela entrega de resultados pobres em relação aos recursos investidos.

Sobre sua atuação profissional no território em estudo indica que, entre 1992 e 1997, foi funcionário da Cetesb, comissionado no Instituto Florestal, primeiro como "responsável pelo expediente" do Parque Estadual de Ilhabela, depois como assessor do diretor geral e, por fim, na Seção de Animais Silvestres.

Foi durante este período que teve contato com os conflitos associados não só à Juréia, mas também outras UCs com comunidades vivendo no seu interior.

Sobre a forma como devem ser geridos os conflitos socioambientais, ressalta algumas questões de definição, indicando que o território tradicionalmente ocupado deve ser compreendido como as áreas ocupadas anteriormente à criação da UC.

Sobre a definição de conflito socioambiental, avalia que estes são melhor definidos como “conflitos pela posse da terra”.

Sobre a gestão dos conflitos, transcrevemos o seu entendimento: “*A gestão desses conflitos deve ser conduzida visando cumprir os objetivos que estão descritos, de forma cristalina, na lei. Essas áreas se destinam à conservação, pesquisa e, no caso de parques, à visitação. Atividades que representem uma ameaça a populações biológicas simplesmente não têm justificativa dentro de uma UC de proteção integral. O lugar para isso é, no caso de SP, nos > 90% do estado que não estão sob essa categoria. Muita gente faz questão de esquecer que a maior parte das espécies não tem outros territórios para viver que não sejam as UCs. Nós e nossos animais domésticos já representamos 97% da biomassa planetária de mamíferos e ainda queremos ocupar os restos de território onde os 3% se seguram.*

Note que o problema não é a presença de pessoas (e seus animais domésticos) por si só, mas sim o que elas fazem. Pessoas que, como aconteceu na Juréia, abatem onças-pintadas, muriquis e outras espécies ameaçadas que não têm a menor possibilidade de viverem fora de uma UC (ao contrário das pessoas) são um problema. Pessoas que desenvolvem atividades econômicas que são benignas e mesmo desejáveis, como o turismo de natureza, são parte da solução. Como acontece em parques nos USA e outros países é perfeitamente possível ter soluções positivas para todos os lados se acordos decentes são cumpridos.

Estive no Ladakh em fevereiro no Parque Nacional Hemis. O lugar é todo pontilhado por aldeias onde plantam centeio onde dá e criam yaks e carneiros. Mas o lugar é cheio de bichos e as populações de lobos e leopardos-da-neve vão muito bem, obrigado. Por quê? Os locais estão envolvidos em uma indústria de turismo forte baseada nos leopardos e suas presas fomentado pela ONG SnowLeopardTrustIndia, boa parte da renda local vem de um programa de homestays iniciado pelo Trust, as perdas de gado para predadores são cobertas por um sistema de seguro dos aldeões mesmos (o governo é inepto) e os monges budistas conseguiram mudar a cultura local e agora os caras não matam nada. Hoje se um leopardo mata um yak o dono é reembolsado e, na verdade, fica todo mundo feliz porquê é mais fácil para os turistas verem o bicho. Todo mundo ganha uma bela $$, o IDH está subindo e o parque está bem conservado sem "conflitos socioambientais". Há exemplos como esse por todo o mundo. Agora, por solução positiva eu defino aquelas que também incluam espécies alvo de conservação. São essas que vão dizer se as políticas adotadas realmente estão sendo eficientes em cumprir as razões de existência da UC ou se tudo não passa de conversa politicamente correta com roupagem verde. Dando um exemplo: a equipe de Mauro Galetti (UNESP Rio Claro) avaliou as populações de mamíferos em várias UCs paulistas (veja o trabalho aqui) e mostra que em Picinguaba, sempre tratada como um supra sumo de trabalho com as comunidades, etc, etc, etc basicamente todas as espécies com possibilidade de virarem uma refeição foram extintas. Não é apenas um exemplo do que é a verdadeira relação tradicional de humanos com a biodiversidade, mas sim um exemplo do completo fracasso daquela UC em

cumprir seu objetivo mais elementar, conservar a biodiversidade. Quer saber se uma área é bem manejada? Pergunte aos bichos".

Avalia que a instituição do Mosaico consiste em um avanço, considerando a situação anterior de "conflito eterno".

Compreende que a criação da Estação Ecológica abrangendo áreas que já eram ocupadas por comunidades foi um movimento visando impedir que interesses imobiliários ocupassem a região e também criar um embaraço ao projeto de uma usina nuclear. Mas, a escolha da categoria, uma das mais restritivas dentre as UCs, só pode ser classificada como um grande equívoco, já que criou um contraste gritante entre a realidade local e o que a lei diz que deve ser feito ali.

Avalia, ainda, que a categoria EE também impede o desenvolvimento da visitação pública, desde sempre uma vocação da região e que, com a instituição do Mosaico, estes erros puderam ser reparados a partir do estabelecimento de um zoneamento que faça sentido, de acordo com o valor ambiental e vocação de cada parte.

Considera que a maior dificuldade para a implantação do Mosaico está nas mudanças culturais e econômicas.

"Culturais porque é necessário mudar a cultura de matar, que é a cultura tradicional, pela cultura de conviver e conservar. É necessário ter metas e indicadores objetivos e mensuráveis das mesmas. Para mim, sempre serão os bichos que dirão se a convivência harmônica com a natureza está acontecendo. Por exemplo, ver jacutingas comendo juçaras no quintal do pessoal e quando a população de onças-pintadas do Mosaico sair de 2-3 e chegar nas 10 que poderiam viver ali. E, o mais importante, quando houver um conflito porque uma onça matou um porco, a história não acabe com uma onça morta".

Sobre as mudanças econômicas, indica a importância de substituir as atividades que impliquem em destruição, como a agricultura de corte e queima, extração de palmito, dentre outros, uma vez que essas precisam ser fomentadas as atividades que impliquem em restauração de espécies e ecossistemas (agroflorestal e turismo, por exemplo).

ENTREVISTADO 7

O Entrevistado 7 exerce cargo de direção executiva na Fundação Florestal. É Procurador do Estado.

Embora esteja há dois meses na FF, declara que tem conhecimento de como o sistema ambiental trata destes conflitos.

Indica como uma primeira lacuna o conceito de população tradicional, a partir do questionamento judicial sobre o Decreto que institui a PNPCT e, afirma que no Estado de SP, o ITESP é o órgão que tem mais expertise na definição destas comunidades, especificamente com relação às comunidades quilombolas e, em alguns casos, para outras comunidades tradicionais, como o trabalho que foi desenvolvido no PE do Jurupará, restando a FUNAI as atribuições relativas às comunidades indígenas.

Ressalta que, juridicamente, existe uma divergência de interpretação entre o SNUC e a Convenção nº 169 da OIT e que alguns órgãos, como o MPF e Defensoria Pública, interpretam que o SNUC está abaixo da Convenção nº 169 da OIT e que a realocação, neste caso, estaria sujeita à prévia concordância da comunidade.

Considera que no Estado de SP esta é uma “falsa briga”, uma vez as áreas equivalentes para realocação encontram-se dentro de UCs de proteção integral.

Considera o PUT um instrumento efetivo para a gestão destas áreas, ainda que temporário e que existam reclamações das comunidades sobre a necessidade de constantes autorizações dos gestores. Onde não tem PUT, os conflitos são ainda mais acirrados.

Avalia que, quanto mais claras as regras do jogo e mais autonomia é oferecida para a comunidade, há menos interferência na gestão da UC e mais conservação.

Tem a opinião de que as áreas de uso e de conservação devem ser pré-definidas, com um detalhamento prévio das possibilidades de ocupação e utilização.

Indica que o problema pode ser resolvido a partir do critério da essencialidade ambiental da área e que o ponto da questão não são as áreas atualmente ocupadas, mas as áreas onde há pretensão de ocupação e expansão.

Neste sentido, deve ser trabalhada a desafetação, a recategorização e a dupla afetação, em um planejamento de longo prazo, oferecendo às comunidades tradicionais o exercício de atividades compatíveis com a categoria da UC.

É bastante favorável à recategorização, visto que assegura que o Estado tem que fomentar práticas sustentáveis no território, o que poderia não ocorrer em uma desafetação.

Também considera que a recategorização é interessante para os casos onde as ocupações estão próximas aos limites (bordas) das UCs, que é a maioria dos casos do Estado de SP.

Acredita que a realocação para população tradicional no Estado de SP é uma fantasia e é mais utilizada para acirrar do que resolver os conflitos.

Considera que a recategorização deve ser a regra e a desafetação a exceção.

Também cita a Zona Histórico-Cultural Antropológica do Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar como um instrumento importante na legalização da convivência entre comunidades e órgão gestor.

Avalia que o MUCJI é uma excelente ideia, ainda que existam alguns pontos de conflito, já que manteve as florestas mais significativas em proteção integral e as áreas ocupadas como uso sustentável, garantindo um acréscimo de áreas protegidas e segurança jurídica para as comunidades e órgão gestor.

Declara que o sistema ambiental não tem uma estrutura destinada a gerir o Mosaico, e que a determinação atual é de que todos os conselhos sejam reativados com a maior brevidade possível. E que a contar da retomada dos Conselhos das unidades, deverá ser constituído o Conselho do Mosaico.

ENTREVISTADO 8

O Entrevistado 8 exerce o cargo de gestor da RDS do Despraiado.

Trabalha na FF há vinte e seis anos, tendo exercido a função de guarda-parque, gestor da RDS Barra do Una e gestor da RDS Itapanhapima, RESEX Taquari e RESEX Ilha do Tumba.

Indica como conflitos existentes a extração ilegal de palmito e caça, por comunidades do entorno, e a regularização fundiária, saneamento básico e pequenas queimadas no interior da UC.

Avalia que a ampliação do território da RDS na segunda proposta de Mosaico foi benéfica, pois a área tornou-se sustentável para as famílias que tem como atividade principal a agricultura familiar.

Informa que o conselho está em processo de formação e que a UC não tem plano de manejo, mas as equipes da FF estão trabalhando em um termo de referência para contratação do plano com recursos do BID.

Mesmo sem conselho, a comunidade vem se reunindo em forma de assembleia, deliberando sobre pequenas reformas e roças de subsistência, em uma proposta de gestão compartilhada.

Indica ainda que para atender as demandas da comunidade foram formados 14 monitores ambientais locais para trabalhar com atividades de turismo e que foram perenizados (com recursos do BID) 16 quilômetros de estrada no interior da RDS Despraiado.

Coletivamente, transformaram a antiga base de fiscalização em um espaço comunitário, bem como estão implantando trilhas para visitação monitorada e firmando uma parceria com a Prefeitura de Pedro de Toledo, para melhorar a estrada de acesso à RDS Despraiado, com o objetivo de estabelecer um roteiro de turismo sustentável para a UC.

Avalia que o Mosaico em si é uma facilidade, pois reconhece a luta da comunidade que permaneceu no território, mesmo com todas as restrições existentes.

Com relação às dificuldades, indica as carências relacionadas à comercialização da produção agrícola da RDS.

Cita como vantagens do MUCJI a garantia da comunidade beneficiária permanecer em seu território tradicionalmente ocupado por décadas e considera que não há nenhuma desvantagem significativa, uma vez que a RDS do Despraiado está no entorno de uma UC de proteção integral e a comunidade exerce o papel de guardiã dos recursos naturais da EEJI.

Sobre os encaminhamentos para gestão dos conflitos atuais, esclarece que:

a) Para a extração ilegal de palmito e caça: trabalham na formação de monitores ambientais e contratando postos de vigilância para os principais acessos da UC;

b) Para as pequenas queimadas: contrataram um técnico com experiência em produção agroflorestal para instruir a comunidade em uma transição desta prática; e
c) Para melhorar a comercialização da produção agrícola: a FF está contratando, no âmbito do plano de utilização, um plano de negócios para avaliar como agregar valor aos produtos da RDS do Despraiado, bem como viabilizar a inserção destes produtos no mercado.

ENTREVISTADO 9

O Entrevistado 9 exerce o cargo de gestor do PE do Itinguçu. Trabalha no território da Juréia há 29 anos.

Indica que ainda existem conflitos nas unidades decorrentes da ocupação de moradores, cujos modos de vida conflitam com a legislação ambiental.

Considera que não há um programa específico com diretrizes para gestão dos conflitos socioambientais, mas que existem ações da gestão da UC com esse objetivo por intermédio do conselho consultivo (contratação de moradores como funcionários de terceirizadas, formação e capacitação dos membros para trabalhos autônomos no parque, a fim de que haja absorção das pessoas nas atividades de ecoturismo promovendo a geração de renda).

Avalia que a unidade possui conselho, que está em processo de formalização.

Menciona que o plano de manejo não foi retomado, mas que a UC possui Plano Emergencial de Uso público aprovado, em que está prevista a participação de moradores nas atividades de uso público.

Entende que a inclusão dos moradores por meio da contratação das terceirizadas ou serviços autônomos vem gerando bons resultados, pois permite que os operadores entendam internamente as legislações e processos em andamento, bem como a necessidade da conservação da área, uma vez que passam a fazer parte da instituição.

Considera que todos contribuem muito com a gestão, assumindo responsabilidades devido a estarem se beneficiando da unidade para suas atividades.

Avalia que mesmo sabendo dos processos expropriatórios em andamento, todos alimentam uma esperança de garantir sua permanência na área e consideram o Plano de Manejo como o instrumento para que isso aconteça.

Considera que a falta de manutenção do quadro funcional, a capacidade de execução orçamentária e a falta de alguns programas e políticas institucionais como as maiores dificuldades para a gestão.

Analisa que o Mosaico não apresenta desvantagens, visto que as novas categorias correspondem a uma porção pequena do todo e pela EE ter sido contemplada com uma porção ainda maior de terras do que a de origem em 1987. As áreas que viraram parques já apresentavam este perfil, assim como as áreas criadas para RDS.

Por fim, salienta que os conflitos decorrentes do uso de recursos naturais são analisados no âmbito do Conselho; os decorrentes de construções e reformas de acordo com a Portaria Normativa FF nº 138/2009 e o uso público regulamentado pela Portaria Normativa FF nº 264/2017.

ENTREVISTADO 10

O Entrevistado 10 exerce o cargo de gestor do PE do Prelado. Trabalhou anteriormente na sede da FF como Gerente Administrativo e está há quatro anos no território do Mosaico.

Menciona que os conflitos atuais da UC consistem em: extrativismo nas áreas de pesca (mariscos), fauna e flora; pressão no uso público e turismo na UC; pressão antrópica no entorno e necessidade de regularização fundiária, evitando assim, a pressão de invasão da UC.

Para a gestão dos conflitos, indica a utilização da Portaria FF/DE nº 076/09. Ressalta que desde a criação do PEP, não havia nenhum morador ou ocupante em seu território.

Indica que o conselho está em processo de formação, conforme Portaria FF nº 116/2018 e que a UC não possui plano de manejo, mas possui um plano emergencial, que trata da fiscalização e proteção da unidade.

Avalia que o quadro de funcionários do PEP é reduzido e insuficiente para a gestão desejada. Com a formação do Conselho, espera que a participação das comunidades locais e dos órgãos públicos da região nas reuniões possa contribuir para o desenvolvimento de regras e ações, principalmente, na questão do uso público.

Destaca que a facilidade está na conversa com as comunidades sobre a importância da preservação e conservação da UC e nos trabalhos de

Educação Ambiental com as escolas (palestras sobre os temas ambientais). Considera que atualmente o PEP está 100% preservado graças ao trabalho constante e rotineiro da UC.

Elenca como dificuldade a falta de funcionários, treinamento, investimento financeiro, falta de equipamentos, dentre outros. Considera que há necessidade de implantação de Sede Administrativa e Centro de Convivência para aproximar as comunidades para utilização do espaço para manifestações culturais, bem como a importância da presença do Estado no território.

Avalia que a criação do Mosaico favorecerá a gestão, já que trouxe a abertura e a possibilidade de subsistência e fortalecimento para as comunidades. Também ressalta que as RDS e Parques possibilitarão geração de renda para as comunidades, a partir da exploração dos atrativos de cada UC, como, por exemplo, a criação de emprego para monitores ambientais e educação ambiental.

Por fim, sobre o conflito decorrente da ausência de regularização fundiária, revela que as ações desapropriatórias estão sendo conduzidas pela PGE.

ENTREVISTADO 11

O Entrevistado 11 exerce o cargo de gestor do RVS Abrigo e Guararitama.

Trabalha na FF desde 1989, primeiro como guarda-parque e, posteriormente, como gestor de UC. Não indica a ocorrência de conflitos na UC onde atua.

Declara que a diretriz da instituição para os casos de conflitos é de que exista diálogo entre a gestão e as comunidades existentes para minimizar estes até que a situação fundiária seja resolvida.

Indica que a UC não possui conselho, mas está em processo de formação.

Também informa que a UC não tem plano de manejo, mas está em andamento uma avaliação ecológica rápida (AER) e a conclusão do plano, considerando que estes dois aspectos são instrumentos importantes para a gestão da unidade.

Como facilidades da UC onde atua, menciona o fato das ilhas não serem ocupadas facilitando a gestão por não possuírem problemas fundiários.

Considera como vantagens da criação do mosaico a redução de conflitos entre as comunidades locais e a gestão das unidades, tendo em vista que áreas com grande concentração de ocupantes foram recategorizadas.

Avalia que o processo não teve desvantagens, pois considera que a criação do Mosaico beneficiou as comunidades residentes e garantiu que áreas com grande importância ambiental ficassem protegidas por uma categoria de unidade de proteção integral e com um grau de restrições maior que as de uso sustentável.

Entretanto, ressalta que mesmo com a criação das unidades de uso sustentável, ainda há uma pressão para que a área de uso sustentável seja ampliada para as áreas de proteção integral.

ENTREVISTADO 12

O Entrevistado 12 exerce o cargo de gestor da APA Marinha Litoral Sul e ARIE do Guará. Atuou como membro titular no Conselho Gestor da APA Marinha do Litoral Sul e ARIE do Guará representando o segmento das ONGs pelo Instituto de Pesquisas Cananeia (IPeC) de 2009 a 2013 e como monitora ambiental da UC de 2013 a 2014.

Trabalha no território da Juréia há cinco anos e avalia que a maior parte dos conflitos está relacionada à sobreposição de usos no território entre pescadores artesanais e industriais e entre pescadores artesanais e pescadores amadores.

Informa que não existem diretrizes institucionais claras para a gestão de conflitos e, que no caso da APAMLS e ARIEG, estes não são relacionados sobreposição de territórios tradicionalmente ocupados, como nas UCs de proteção integral.

Os conflitos existentes estão mais relacionados às atividades desenvolvidas por moradores tradicionais que estão fora da UC.

Esses conflitos são levados para discussão no Conselho, que está em funcionamento desde 2009 e, eventualmente, propostas de ordenamento que possam mitigar alguns conflitos são construídas em Câmeras Temáticas.

Indica que o Plano de Manejo, que está em elaboração, mapeou os principais conflitos apontados pela sociedade durante as oficinas participativas de diagnóstico, bem como com base em dados secundários existentes para o território. O zoneamento e os programas de gestão deste plano (ainda não foram iniciadas essas fases) podem indicar resoluções ou minimizar os confrontos, a partir de acordos estabelecidos com os participantes das oficinas,

representantes dos diversos segmentos que interagem de alguma forma com o território das UCs.

Também declara que algumas propostas de ordenamento pesqueiro foram elaboradas no âmbito da Câmara Temática de Pesca e encaminhadas como Deliberação do Conselho Gestor, posteriormente sendo publicadas como Resoluções SMA (Ex.: Restrição da Pesca de Parelhas na APAMLS e Ordenamento da pesca de emalhe na APAMLS).

Ressalta que essas propostas foram criadas a partir das demandas dos próprios pescadores artesanais e passaram por consulta ao setor, sendo construídas de forma participativa. Além disso, outras propostas de ajustes em normativas federais que geravam conflitos para os pescadores artesanais foram debatidas e elaboradas da mesma forma, ressalvando que, por se tratar de outra esfera de decisão (Poder Público federal), nem todas as propostas enviadas tiveram retorno.

Relata também que, recentemente, conseguiram a permissão de pesca do bagre-branco para pescadores artesanais no Estado de São Paulo, como uma exceção à proibição imposta pela Portaria MMA nº 445/2014, resultado de proposta elaborada conjuntamente pela CT Pesca da APAMLS e APACIP.

Indica como facilidades na gestão o fato da UC ter um Conselho gestor atuante e profissionais que trabalham na região comprometidos com a conservação. Também ressalta o bom diálogo com as Colônias de Pescadores, com a Prefeitura de Cananéia e órgãos de pesquisa, unindo esforços para realização de atividades na UC e entorno.

Como dificuldades cita a equipe reduzida, falta de diretrizes e procedimentos institucionais claros no que tange a gestão de UCs de uso sustentável, descontinuidade e muitas trocas no corpo diretivo da Fundação Florestal, conferindo quebras em processos inerentes à gestão, gerando desgastes e descrédito com as equipes técnicas e a sociedade em geral.

Sobre as vantagens do Mosaico, aponta a inclusão das UCs de uso sustentável, que podem compatibilizar melhor a conservação com a presença e os usos desenvolvidos pelas comunidades tradicionais no território e a possibilidade de grande integração das ações de gestão entre as UCs do Mosaico, podendo haver união de esforços e de estrutura e gerar mais corpo-técnico para as UCs.

Como desvantagens menciona as diferentes categorias de UCs, com regramentos distintos.

ENTREVISTADO 13

O Entrevistado 13 exerce o cargo de gestor da RDS da Barra do Una. Possui experiências acadêmicas anteriores com trabalhos desenvolvidos no PE Caverna do Diabo e PE Turístico do Alto Ribeira.

Trabalha na FF há sete anos e acredita que após a recategorização da EEJI em Mosaico, os conflitos diminuíram, principalmente, no caso das RDS onde as comunidades tradicionais tiveram seus direitos de uso do território garantido. O desafio agora está no ordenamento do território, definir seus usos e efetuar acordos.

Informa que as diretrizes da instituição para gestão dos conflitos fundamentam-se no artigo 42 do SNUC, que garante o modo de vida das comunidades até o reassentamento.

Declara que o conselho está em processo de formalização, mas que o diálogo com a comunidade vem sendo mantido por intermédio da realização de assembleias deliberativas.

Informa que a UC não tem plano de manejo.

Menciona que assumiu a gestão da UC há quase um ano e teve uma experiência muito boa com a formação de monitores ambientais da RDS do Despraiado.

Acredita que trazer informação e perspectivas de geração de renda por meio do uso sustentável do território onde residem estas comunidades pode contribuir para uma gestão participativa e, consequentemente, menos conflituosa.

Por essa razão, vem tentando fazer a gestão da RDS Barra do Una com diálogo, transparência e estimulo à organização comunitária.

Indica que em 2017 foram formados 20 monitores ambientais da RDS Barra do Una e estão retomando acordos de pesca, bem como o resgate de culturas tradicionais, como o cerco de pesca, mas existem outros desafios.

Ressalta que a parceria com universidades é uma ação que deve ser destacada e que tem contribuído com a gestão da RDS, principalmente, nas pesquisas que envolvem a pesca, turismo e saneamento básico.

Esclarece que a comunidade da Barra do Una também lutou para a instituição da RDS e, talvez, a facilidade de implantação da UC esteja relacionada ao fato de que estão em um território onde sua presença é permitida e estão abertos ao diálogo.

No entanto, considera que a maior dificuldade está em reatar a credibilidade do órgão gestor com a comunidade, devido a várias questões, como promessas de recursos que nunca foram utilizados para o desenvolvimento da comunidade, constantes mudanças de gestão, diretorias, secretários, cada um com uma linha de atuação.

Avalia que a falta da formalização do conselho e do plano de manejo também dificulta bastante a implantação da UC.

Outra dificuldade mencionada é a questão do ordenamento do território. Indica que existem cerca de cem ações civis públicas na RDS por dano ambiental, em lotes ocupados por veranistas. O desafio está no cumprimento dessas ações, que demoram muitos anos, e os chamados veranistas acabaram criando uma relação econômica e de compadrio com os tradicionais. Alguns tradicionais venderam suas propriedades e hoje são caseiros de lotes *subjudice*.

Cita como vantagem do Mosaico a definição de categorias que atendem os usos diversos do território e como desvantagem a ausência de correta implantação, tendo em vista que as UCs não possuem conselhos nem planos de manejo.

ENTREVISTADO 14

O Entrevistado 14 exerce o cargo de gestor da EEJI. Trabalha no território há quatro anos e já atuou na gestão do RVS Abrigo e Guararitama e RDS do Despraiado.

Indica que os conflitos ainda existentes decorrem de questões fundiárias, pois mesmo que o território tenha se tornado um Mosaico, os usos diretos e indiretos de recursos naturais são restritos (quando permitidos), fazendo com que o ordenamento dos múltiplos usos e interesses no território acarrete em confrontos.

Sinaliza que as diretrizes da instituição priorizam o diálogo para evitar os conflitos e, na ocorrência deles, o trabalho deve ser desenvolvido de modo a minimizá-los.

Esclarece que a unidade não tem Conselho, mas o processo para formação está em andamento com edital de chamamento da sociedade civil aberto.

Informa que existem Portarias Normativas que regulam algumas atividades que tradicionalmente ocorrem, como a que estabelece diretrizes para execução de roças no interior da EEJI por população tradicional e a da Romaria, que ocorre em 27 de julho todos os anos; atividade essa histórica-religiosa.

Declara que a unidade não possui plano de manejo, mas que os instrumentos intermediários, apesar de poucos, ajudam bastante na gestão da UC, principalmente, por levarem em consideração as especificidades de cada localidade.

Na ausência de instrumentos legais, avalia que é essencial a aproximação da gestão da UC junto aos atores locais, dialogando e trabalhando eventuais problemas pontualmente e com a participação dos envolvidos.

Destaca como pontos importantes os dois últimos cursos para formação de monitores ambientais, desenvolvidos nas duas RDSs pela própria equipe da UC e convidados. Considera que esses cursos aproximaram as UCs do Mosaico e proporcionaram conhecimento e fonte de trabalho para as populações inseridas nas UCs e entorno.

Avalia que a criação do Mosaico provavelmente, considerando o passar do tempo, estabeleceu certa facilidade na implantação da UC, uma vez que recategorizou UCs com usos consolidados e populações tradicionais.

Com relação às dificuldades na implantação, indica o desconhecimento pela população dos seus limites territoriais, os usos permitidos, bem como a presença mais efetiva do Estado e a falta de entendimento de quão significativa é a importância da área protegida.

Salienta como vantagem o reconhecimento dos usos consolidados em partes do território e recategorização de partes do território.

Como desvantagens, cita as ADINs que acabaram levando a uma morosidade em todo o processo e perda de credibilidade dos servidores locais e FF.

ENTREVISTADO 15

O Entrevistado 15 exerce o cargo de gestor da APA Marinha Litoral Centro.Trabalha no território da Juréia há aproximadamente um ano, mas tem

experiência anterior em gestão de UCs em Parques Municipais (nos municípios de Bertioga e Poços de Caldas).

Avalia como principal ponto de conflito o restrito limite de pesca para uso da comunidade de pescadores artesanais e a especulação para instalação de empreendimentos de grande porte, como o recente caso da usina termelétrica em Peruíbe.

A regra para gestão dos conflitos é o cumprimento das normas legais vigentes, que não elimina o conflito. Essa questão vem sendo discutida no âmbito da retomada do plano de manejo.

A APAMLC possui conselhos gestor e o plano de manejo foi retomado em abril de 2018, com previsão de ser submetido à deliberação do CONSEMA em dezembro de 2018.

Considera a maior dificuldade de gestão o ordenamento pesqueiro e sua fiscalização.

Avalia que a criação de mosaicos de áreas protegidas dá mais força para as ações que são desenvolvidas naquele território, uma vez que propicia maior ganho de efetividade dos assuntos comuns que são discutidos, mas que muitas vezes ocorrem em ritmos diferentes.

No caso da Juréia, considera que a divisão da área em diferentes categorias de áreas protegidas reconheceu que existem usos importantes, bem como a existência das comunidades naquele território, dando mais sentido ao que de fato é a conservação.

ENTREVISTADO 16

O Entrevistado 16 é uma liderança comunitária, vinculado à UMJ, que se reconhece como comunidade tradicional caiçara. Nasceu em 1973, no Guaraú, e parte da família é do Rio Comprido, próximo à Cachoeira do Guilherme.

Declara que parte de seus familiares e amigos foram expulsos do território, devido à especulação imobiliária e, à criação da EEJI, que os proibiu de continuar desenvolvendo suas práticas tradicionais. Formou-se como monitora ambiental e passou a entender um pouco sobre as leis ambientais e a problemática que houve com a criação da EEJI. Atualmente é educadora, pedagoga e pesquisadora local.

Em 2002, passou a compor o Conselho Gestor da EE, representando um grupo formado por moradores do Guarau (GREG).

Rapidamente se identificou com as demandas apresentadas pelas comunidades representadas pela UMJ e passou a contribuir na mobilização das comunidades por entender a legitimidade de suas reivindicações.

Inicialmente, atuou mais nas questões de uso público e educação ambiental, pois trabalhava como monitora ambiental, mas logo teve que aprender sobre os aspectos fundiários e direitos, em que se aprofundou nas demandas acumuladas e a falta de soluções.

Acompanhou o processo de idealização do MUCJI, quando a UMJ propôs a recategorização de localidades ocupadas para UCs de uso sustentável, pois era conselheira da EEJI, entretanto, não foi aceita pela gestão da UC e instituições ambientalistas que compunham o conselho. Acompanhou também todas as etapas seguintes (reuniões nas comunidades para decidir a melhor categoria de UC, busca de parlamentares para elaboração da lei, reuniões dos parlamentares com a comunidade, definição da primeira proposta, as audiências públicas, todas as reuniões com os diretores da FF e Secretário de Meio Ambiente; e os intercâmbios entre comunidades com experiência em gestão de UC de uso sustentável, a exemplo das RESEX e RDS na Amazônia).

A partir de 2008, passou a compor a Diretoria da UMJ e, em 2012, tornou-se presidente da instituição.

Apresenta uma descrição detalhada do processo de formação do Mosaico, de acordo com sua participação, a seguir transcrita:

"*O processo exigiu uma mobilização e organização muito grande por parte das comunidades. A UMJ teve um papel fundamental nessa mobilização, além da mobilização externa, na busca de aliados. E cada liderança comunitária teve que atuar fortemente na sua comunidade. Inicialmente, o Governo SMA/FF se negava a discutir a recategorização, mas depois dessa mobilização e das audiências públicas, não foi possível recuar mais. No entanto, a primeira proposta apresentada pela UMJ foi criticada duramente por propor recategorização em RDS para todas as áreas onde tivesse comunidades dentro da EE e o próprio governo apresentou uma contra proposta: recategorizar toda a área em Parque estadual, que também não teve apoio no*

CONSEMA. Houve diversas reuniões e foi criado um grupo para elaborar uma proposta "consensuada". Nesse grupo, a UMJ foi impedida de ter maior participação comunitária e ficou restrita a apenas um representante. Isso dificultou muito no avanço de uma proposta mais adequada à realidade das comunidades. Quando foi consolidada uma proposta conjunta, a mesma não contemplava as demandas comunitárias e isso foi discutido em todas as comunidades. Então decidiu-se por aceitar a proposta do mosaico, visto a grande mobilização e oportunidade de mudar a lei para algumas comunidades como Barra do Una e Despraiado, mas isso não significaria desistir das demais comunidades que ainda ficariam dentro de UC de proteção integral.

Com a aprovação da lei, a UMJ propôs que o conselho gestor da EE fosse o conselho centralizador, até haver um amadurecimento para criar novos conselhos em cada nova UC, visto que seria algo novo para as comunidades. O governo mais uma vez não aceitou e usou como estratégia dividir a comunidade, apontando que os conselhos seriam diferentes e não precisavam participar juntos, pois as RDS teriam conselhos deliberativos e poderiam decidir de forma independente.

No meu ponto de vista esse foi um grande equivoco, mas foi a estratégia do governo, que deu certo, pois prejudicou muito o processo de formação sobre todas as questões locais e mais amplas que todos passavam quando estavam juntos. Isolados, cada conselho passou a ter sua dinâmica e isso impossibilitou o acompanhamento efetivo por parte da UMJ. Ainda durante as oficinas de elaboração do plano de manejo, essa divisão também foi bem negativa, pois as comunidades não faziam divisões territoriais tão extremistas.

A partir da ADIN em 2009, o mosaico foi derrubado, voltando à área toda para a configuração anterior de EE, o que possibilitou uma ação civil pública para retirada de todos os moradores da área em até 120 dias. A UMJ buscou apoio na Defensoria Pública para recorrer e vários recursos foram realizados para impedir o cumprimento dessa ação.

Nesse momento, todo processo de elaboração de plano de manejo foi parado e as comunidades ficaram sem nenhum retorno por parte do governo ou aviso do que estava ocorrendo.

Ficando quase um ano sem discutir a recategorização, foi preciso novamente a UMJ retomar o processo de discussão junto ao governo para que viabilizasse novas discussões e acordos. A UMJ propôs duas audiências públicas para apresentar uma proposta com algumas correções e ampliações das áreas de uso das RDS, assim como demandar a recategorização das áreas das comunidades que estavam dentro de UC de proteção integral. Nesse momento foram realizados diálogos com diferentes atores, realização de audiência pública com a Comissão de Direitos Humanos da ALESP e criação de GT de comunidades tradicionais. Foi rediscutido e alterado o texto do projeto, mas os limites e inclusão das demais comunidades em RDS continuaram sem aceitação por parte dos ambientalistas. Chegando a atual proposta, sem consenso por parte das comunidades e da UMJ".

Indica como vantagens:

a) a possibilidade de criação das duas primeiras RDS na Mata Atlântica e no Estado de SP;
b) duas comunidades foram contempladas pela categoria que permite a presença humana e o seu desenvolvimento e estas deveriam sair da zona de expulsão (Barra do Una e Despraiado);
c) a formação de novas lideranças pela participação nessa reconstrução e ampliação dos conhecimentos sobre os direitos socioambientais; e
d) a previsão legal de que as atividades de uso público sejam desenvolvidas prioritariamente pelas comunidades.

Como desvantagens, menciona:

a) a ampliação das áreas de proteção integral sobrepostas aos territórios tradicionais por decreto sem consulta prévia;
b) a falta de respeito e conhecimento aos direitos das comunidades tradicionais por parte dos órgãos gestores e de fiscalização;
c) ADIN que derrubou a lei por duas vezes;
d) Ação Civil Pública (2009) para retirada das comunidades tradicionais;
e) a extinção do conselho gestor da EEJI; e
f) a falta de implantação efetiva dos conselhos gestores e dos planos de manejo.

Avalia que os conflitos existentes no território estão vinculados a mudança constante de gestores, ausência dos conselhos gestores, ao fato de os

gestores interferirem na definição de quem é comunidade tradicional sem legitimidade para tal, a participação da Polícia Ambiental na fiscalização das atividades das comunidades, causando constrangimento, medo e violência.

Analisa que, devido à firme posição da UMJ, o trabalho da instituição junto às comunidades é constantemente desqualificado por parte de gestores da UC.

Entende que, para resolver os conflitos, os gestores precisam ser qualificados sobre a organização cultural, social e política das comunidades tradicionais, sem julgamento de valores e sem criminalização das práticas tradicionais, e essas devem ser consideradas pela fiscalização como modo de vida e direito.

Também considera importante que exista um diálogo mais abrangente sobre o território e que as comunidades não sejam isoladas como se fossem ilhas, nem revitimizadas.

Reitera que as iniciativas da comunidade e o seu protagonismo precisam ser apoiados e incentivados.

Não reconhece nenhuma facilidade na implantação do Mosaico, mas muitas dificuldades, como podem ser vistas no trecho transcrito: "*Em todos os territórios tradicionais que são sobrepostos por unidades de conservação de proteção integral não há facilidade nenhuma, recategorizar uma lei estadual é ousar na mudança de paradigmas. O mosaico da Juréia não foi consensuado, foi aceito para garantir o mínimo de mudanças necessárias*".

Finaliza indicando que precisa haver um esforço do órgão gestor em fazer gestão de unidade de uso sustentável sem vícios de gestão em proteção integral.

ENTREVISTADO 17

O Entrevistado 17 é uma liderança comunitária, vinculado à UMJ. Declara que é caiçara nascido na Juréia, agricultor, pescador, monitor ambiental, educador popular. Representa as comunidades caiçaras no Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades tradicionais e é fundador da Coordenação Nacional das Comunidades Tradicionais Caiçaras (RJ-SP-PR).

Considera-se um dos responsáveis pela luta em defesa dos territórios tradicionais caiçaras, desde a especulação imobiliária, a construção de usinas

nucleares, até os dias de hoje, face à sobreposição de UCs de proteção integral com o território das comunidades tradicionais caiçaras.

Informa que reconhece o território da Juréia como tendo pertencido aos seus antepassados antigos, declarando que esses foram roubados pela especulação imobiliária e enganados.

Acompanhou o processo de construção do Mosaico desde o início, esclarecendo que foi para outros lugares (no Brasil e fora do Brasil) conhecer experiências exitosas para poder dialogar com a comunidade da Juréia.

Descreve minuciosamente o processo de idealização do Mosaico.

"*Fomos à instituição proponente inicial no processo de recategorização. A União dos Moradores da Jureia, que representava na época todas as comunidades da Juréia, tinha como objetivo principal a mudança da lei da Estação Ecológica para unidade de conservação de uso sustentável nas áreas de uso das comunidades tradicionais, nesse sentido propomos essa ideia no conselho consultivo da Estação Ecológica da Juréia (EEJI), pois achamos ali o local mais adequado para discutir a proposta de recategorização. Porém, o gestor da EEJI (presidente do conselho) e as ONGs ambientalistas que faziam parte do conselho não aceitaram. A partir dessa negativa, pautamos várias reuniões nas comunidades para informar quais os tipos de unidades de conservação de uso sustentável existiam e qual seria a mais adequada para o território. Assim que decidimos com os moradores, fomos buscar apoio na Assembleia Legislativa (ALESP), e junto com os deputados fizemos a primeira minuta do projeto de lei e apresentamos aos moradores em um encontro com todas as comunidades da Jureia para aprovação. Após isso, fizemos reuniões com a Secretaria do Meio Ambiente (SMA) e Instituto Florestal (gestora das unidades de conservações estaduais na época), e ainda como intuito de agregar conhecimento para implementação de UC de uso sustentável, fomos até a Amazônia buscar exemplos nas reservas de Mamirauá, Atumã e Wakari e trouxemos lideranças para intercambio com as comunidades da Jureia e do Vale do Ribeira.*

Esse processo exigiu uma atuação muito grande por parte da UMJ na mobilização de todas as comunidades que estavam dentro da EEJI. Nesse momento, também fomos buscar parceiros e aliados, tanto para apoiar quanto para ajudar na elaboração da proposta. O governo sempre se negou a discutir

a mudança da lei da Jureia, mas a partir da pressão das comunidades e das audiências públicas não teve alternativa. A primeira proposta apresentada pela UMJ foi bastante criticada pelo governo e membros da SOS Mata Atlântica, tendo em vista que a proposta apresentada era que todas as comunidades ficassem dento de Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS). O governo apresentou uma contra proposta de transformar toda a EEJI em Parque Estadual, proposta essa que não teve aprovação do CONSEMA e não serviria para a comunidade, tendo em vista que a mesma também não permite a presença humana. Ainda com o mesmo intuito, continuamos na mobilização e foi formado um GT para elaboração de uma nova proposta, nesse GT a UMJ foi impedida de participar ativamente e, por conta disso, a proposta do governo não contemplou todas as comunidades do território, mas apenas duas delas como RDS, sendo elas a comunidade do Despraiado e Barra do Una. O período era de final de mandato para o governo estadual, diante do grande esforço da comunidade e a oportunidade de criar as primeiras RDS da Mata Atlântica, decidimos aceitar a proposta do Mosaico, acordado com todas as comunidades aceitamos essas duas e continuamos na luta para beneficiar as outras que ainda continuavam dentro de UC de proteção integral. Com a aprovação da lei, nós da UMJ propomos a SMA e FF um conselho unificado das RDS com as UC de proteção integral, todos juntos, até que todos tivessem um melhor entendimento de como funcionaria a gestão e os usos e depois cada UC criaria seu conselho, sendo essa uma nova forma de participação, tendo em vista a formação das comunidades na gestão de seus territórios.Porém, a Fundação Florestal (FF) ignorou a proposta e saiu dizendo que o conselho das RDS era deliberativo e não dependia de outros conselhos, tendo um papel desmobilizador, conversando individualmente com as pessoas e difamando a atuação da UMJ".

Neste sentido, entende que o governo usou a estratégia de dividir as comunidades para governar. Descreve que, a partir deste fato, os conselhos passaram a funcionar isoladamente dificultando a participação da UMJ, inclusive na elaboração dos planos de manejo. Em 2009, o Mosaico sofreu uma ADIN e ele todo voltou ao regime anterior da EEJI.

Em seguida, o MPE entrou com uma Ação Civil Pública para retirada de todos os moradores da EEJI em 120 dias. A UMJ buscou o apoio da Defensoria

Pública do Estado de São Paulo (DPE) para garantir a permanência dos moradores tradicionais.

Em decorrência disso, todos os trabalhos foram paralisados dentro do Mosaico. A comunidade ficou aproximadamente um ano sem nenhum posicionamento da FF. Então, a UMJ retomou o processo de mobilização e organização das comunidades e, chamou o governo por meio de reunião com SMA para retomar as discussões para recategorização da EEJI.

"*Propomos algumas audiências públicas em Peruíbe e Iguape e nas Comissões de Direitos Humanos e de Meio Ambiente da ALESP, para apresentação de uma nova proposta de recategorização nas áreas da comunidade que continuavam dentro de UC de proteção integral e ampliação das RDSs. Retomamos também o diálogo com diversos atores, realizamos reuniões no Núcleo de Meio Ambiente e de Direitos Humanos do MPE.*

Os ambientalistas, por sua vez, fizeram audiência na Comissão de Meio Ambiente da ALESP, audiência essa que as comunidades ocuparam e colocaram na pauta suas reivindicações. Criou-se um GT de comunidades tradicionais, onde discutimos a alteração do texto da Lei. Tendo em vista o papel opositor desempenhado pelo Governo do Estado, as reivindicações das comunidades foram rejeitadas juntamente com a proposta apresentada, sem o consentimento das comunidades e UMJ, a proposta aprovada pela ALESP foi a apresentada pelo governo, deixando as comunidades sem atendimento às suas reivindicações".

Avalia como vantagens a criação das duas primeiras RDS na Mata Atlântica e o conhecimento adquirido pela comunidade no decorrer do processo.

Como desvantagens cita a desmobilização das comunidades devido à divisão em diversos conselhos; a ausência de conselhos deliberativos das RDS favorece uma gestão por parte da FF, nos moldes da gestão de UCs de proteção integral; e o fato de que parte das comunidades tradicionais permanece em UCs de proteção integral.

Sobre os conflitos ainda existentes menciona a falta de fiscalização em áreas externas ao Mosaico, morosidade nas autorizações de roças, reformas e construção, opressão aos moradores, abuso por parte dos órgãos fiscalizadores, além de apreensão de material de pesca e desmobilização.

Considera que os conflitos atuais são geridos de forma autoritária pelo órgão gestor, que em muitas vezes, recorre ao MPE, omitindo informações de tradicionalidade das famílias incluídas nos processos.

Também considera que o órgão gestor ignora as famílias nos assuntos relacionados à infraestrutura básica.

Entende que os conflitos podem ser minimizados se os gestores forem capacitados de forma a respeitar os direitos culturais e as especificidades destes territórios com sobreposição. Também considera que as comunidades das RDS devem ter uma gestão autônoma do seu território, bem como monitorar-lo.

Avalia que a falta de continuidade dos trabalhos e diversas mudanças de gestores, Diretoria da FF e do Secretário de Meio Ambiente são muito prejudiciais para o processo.

Ressalta ainda que não existem facilidades na implantação do Mosaico, pois as ações da comunidade sempre são dificultadas. Indica que para participar das reuniões, as comunidades precisam deixar seus afazeres e não recebem nenhum tipo de remuneração, enquanto que, os representantes de instituições ambientalistas são sempre bem remunerados.

Também analisa que as propostas da comunidade sempre são modificadas de acordo com interesses políticos e que o conhecimento tradicional sempre é ignorado nos processos de gestão.

Finaliza dizendo que as ações externas por parte da FF sempre são direcionadas para desmobilizar a comunidade.

ENTREVISTADO 18

O Entrevistado 18 é uma liderança comunitária, residente na RDS da Barra do Una. Pertence à família Prado, uma das mais tradicionais da Juréia. Seus pais, avós, e demais ascendentes nasceram na Juréia. Descreve que sempre fizeram uso do território de forma responsável e harmoniosa. Diz que grande parte da família nasceu e viveu no Rio Verde, e que seus pais, depois de casados, mudaram para o Barreirinho onde ficaram até os anos 80. Posteriormente, se mudaram para a Barra do Una e estão até hoje. Informa que sempre viveram da pesca e da lavoura e, após as proibições decorrentes

da criação da EEJI, as áreas de lavoura ficaram reduzidas e, então, passaram a viver da pesca e do turismo.

Declara que toda a comunidade lutou bastante para as mudanças de categoria e avalia a instituição do Mosaico como uma boa iniciativa.

Considera uma desvantagem as comunidades tradicionais que ficaram de fora das RDS, pois estão no território há muito anos, sempre cuidaram da Juréia, e hoje em dia são vistas como marginais por alguns ambientalistas e pressionadas pela gestão e pela Polícia Militar Ambiental.

As comunidades que tiveram alguma vantagem com o Mosaico foram apenas as da Barra do Una e do Despraiado, que foram contempladas com as RDS.

Declara que o conflito sempre existiu e continua existindo, mencionando como exemplos a apreensão de petrechos de pesca, não autorização de reformas e roças.

Avalia que os conflitos não estão sendo geridos, pois deveria haver maior integração com a comunidade e capacitação dos gestores para aprender a lidar com a comunidade tradicional e respeitar as tradições, o que não ocorre na maior parte das vezes.

Não identifica muitas facilidades e, como dificuldades, menciona que os órgãos ambientais sempre se posicionaram de forma contrária ao Mosaico e que a comunidade tem que lutar muito para conseguir poucos avanços, além do pouco acesso às informações e desejo latente de que a comunidade seja respeitada.

ENTREVISTADO 19

O Entrevistado 19 é uma liderança comunitária, residente no PE do Prelado. É presidente da Associação dos Jovens da Juréia (AJJ). Declara que a família da sua mãe é da região do Grajaúna e Rio Verde; e a do seu pai é da região do Rio das Pedras.

Nasceu um ano após a criação da EEJI e saiu de lá com quatro anos, pois as escolas foram fechadas e seus pais foram ameaçados pelo Conselho Tutelar de que perderiam a guarda dos filhos se as crianças não frequentassem a escola. Então, se mudaram para a Barra do Ribeira, pois seu irmão mais velho já estava na escola.

Reside atualmente no PE do Prelado e informa que retornou ao território em junho de 2016, para uma casa que pertence ao seu tio.

Descreve a tradição da família, que mesmo se mudando para a Barra do Ribeira, sempre frequentava a Juréia, em especial a Cachoeira do Guilherme, onde sua mãe participava da reza do primeiro sábado de cada mês no Centro Espírita do Sr. Sátiro.

A casa que reside atualmente tem um camping e um bar, mas que por conta das mudanças na praia, os visitantes não conseguem mais passar de carro para chegar até lá, o que inviabilizou o comércio, razão pela qual seu tio se mudou.

Pediu uma autorização de reforma antes de mudar, mas não foi concedida porque a Fundação Florestal não o considera tradicional (declaram que ele é tradicional do Rio das Pedras, e não do Grajaúna).

Informa que a Fundação Florestal já tentou tira–lo da casa muitas vezes. Que inclusive entraram na sua casa sem ele estar lá. Descreveu que a Fundação Florestal enviou uma informação ao Ministério Público Estadual, que por sua vez abriu inquérito civil para apurar a ocupação.

No mesmo período, duas técnicas do Ministério Público Federal haviam passado na casa dele e fizeram um laudo atestando a sua tradicionalidade.

Este laudo foi entregue ao Ministério Público Estadual e o promotor entendeu que ele é um ocupante tradicional e o inquérito foi arquivado.

Em 2017, recebeu uma ordem judicial para desocupar a área em trinta dias, em uma ação proposta pela Procuradoria Geral do Estado. O MPF ingressou na ação e o processo será remetido para a Justiça Federal.

Considera que a Fundação Florestal não tem competência para gerir o conflito, e que deveria haver uma gestão integrada de pessoas vinculadas à área de Direitos Humanos.

Declara que desconhece que a Fundação Florestal tenha algum técnico habilitado para mediar estes conflitos socioambientais com comunidades tradicionais.

Menciona a descontinuidade das políticas da SMA, pois todas as indicações são políticas e não técnicas.

Avalia que quem tem que mediar precisa ter interesse em resolver o conflito e que a Fundação Florestal não demonstra intenção em resolver, mas sim de exterminar as comunidades das unidades de conservação.

Menciona, como exemplo, a política de concessão de parques que o Estado vem desenvolvendo, e destaca que a preservação tem um viés muito comercial.

Sobre a criação do Mosaico, ressalta que foi provocada pelas comunidades tradicionais, descrevendo que a ideia inicial era a recategorização de todas as localidades com comunidades tradicionais. E o Mosaico foi uma contraproposta do Estado, mas que não atendeu integralmente todas as necessidades das comunidades.

Indica ainda que as RDS, do formato que foram criadas, também são insustentáveis com um conceito de conservação muito equivocado.

Ressalta que o mundo hoje em dia demanda a utilização sustentável dos recursos naturais e que as RDS ainda são tratadas pelos gestores como Estação Ecológica.

O processo foi importante para a criação da primeira RDS da Mata Atlântica, e que foi um precedente para outras que foram criadas posteriormente, além das que ainda serão criadas.

Considera que a mobilização da comunidade hoje é uma facilidade para a implantação do Mosaico e que se fosse oferecida maior autonomia para a comunidade na gestão, certamente as ações estariam mais avançadas.

Entre as dificuldades considera a influência de empresários na Fundação Florestal, em que é possível notar que o interesse atual não é de conservação, e sim de tirar as comunidades.

Também cita como dificuldade as contradições da legislação, que não atende de maneira adequada as necessidades das comunidades tradicionais.

Indica que “entra governo e sai governo” e a política de conservação é sempre a mesma, excludente das comunidades tradicionais. A pressão da polícia sobre as comunidades ainda é muito grande. Finaliza dizendo que as comunidades vêm perdendo muito de sua cultura e de seus direitos, e que ninguém é responsabilizado por isso.

ENTREVISTADO 20

O Entrevistado 20 é uma liderança comunitária, residente na RDS do Despraiado, vinculado à Associação de Moradores do Bairro Despraiado. É morador tradicional e acompanhou a proposta de estruturação do Mosaico desde o seu início.

Aponta que o formato de Mosaico é bom, mas que ainda tem muito a melhorar, especialmente, com relação às dúvidas que a comunidade possui (como por exemplo, como instituir uma RDS em área particular).

Indica que as vantagens estão relacionadas à possibilidade de permanência na área e de manejo dos recursos naturais.

Como desvantagem menciona a necessidade de autorização da Fundação Florestal para uma grande parte das atividades.

Informa que os conflitos atuais ocorrem entre a comunidade e a Fundação Florestal e a Polícia Militar Ambiental. Relata que a Polícia Militar Ambiental persegue alguns ocupantes e que a Fundação Florestal não oferece autonomia adequada para a comunidade gerir a RDS.

Acredita que uma atuação mais efetiva do gestor na área possa contribuir para a mediação dos conflitos.

Não soube responder sobre as facilidades e dificuldades para implantar o Mosaico.

ANEXO A – APROVAÇÃO PLATAFORMA BRASIL

USP - ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES DA UNIVERSIDADE DE SÃO

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: TERRITÓRIOS TRADICIONAIS, UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: ESTUDO DE CASO DO MOSAICO DA JURÉIA-ITATINS

Pesquisador: ANA CAROLINA DE CAMPOS HONORA

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 87784518.3.0000.5390

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE DE SAO PAULO

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 2.674.529

Apresentação do Projeto:

Trata-se de projeto de pesquisa de mestrado que visa analisar a gestão de conflitos socioambientais decorrentes da sobreposição de territórios tradicionalmente ocupados com unidades de conservação de proteção integral. A pesquisa está focada no estudo de caso do Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins, que foi instituído após a propositura de Projeto de Lei promovido pelos movimentos sociais de moradores locais, alterando partes do território abrangido pela então Estação Ecológica da Juréia-Itatins para Reservas de Desenvolvimento Sustentável.Trata-se de pesquisa qualitativa, feita com roteiro de entrevista semi-estruturada e análise de conteúdo feita com os gestores das unidades de conservação que compõem o Mosaico da Juréia-Itatins e com lideranças das comunidades residentes no interior das mesmas.

Objetivo da Pesquisa:

Avaliar o mosaico como uma das formas possíveis de gerir os conflitos socioambientais decorrentes da sobreposição de territórios tradicionalmente ocupados com unidades de conservação de proteção integral e de que forma a experiência do Mosaico da Juréia pode contribuir com situações semelhantes.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos: Riscos morais para os entrevistados, diante da exposição de seus pensamentos e

Endereço: Av. Arlindo Béttio, nº 1000
Bairro: Ermelino Matarazzo **CEP:** 03.828-000
UF: SP **Município:** SAO PAULO
Telefone: (11)3091-1046 **E-mail:** cep-each@usp.br

USP - ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES DA UNIVERSIDADE DE SÃO

mecanismos que entendem como pertinentes para a solução dos conflitos socioambientais
Benefícios: Avaliar de que forma a experiência da Juréia-Itatins pode ser replicada para gestão de conflitos semelhantes.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:
Pesquisa relevante para a área da Gestão Ambiental.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:
Todos os termos foram anexados na Plataforma Brasil e estão em conformidade com a Resolução 466/2012 referente à Ética em Pesquisa com Seres HUmanos do Conselho Nacional de saúde - Ministério da Saúde.

Recomendações:
Não Há.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:
Aprovado.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1061329.pdf	16/04/2018 11:08:28		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_FINAL.pdf	16/04/2018 11:07:29	ANA CAROLINA DE CAMPOS HONORA	Aceito
Outros	Carta_protocolo.pdf	09/04/2018 11:35:57	ANA CAROLINA DE CAMPOS HONORA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_final.pdf	04/04/2018 16:28:49	ANA CAROLINA DE CAMPOS HONORA	Aceito
Outros	Roteiro_entrevistas.pdf	04/04/2018 16:28:08	ANA CAROLINA DE CAMPOS HONORA	Aceito
Folha de Rosto	Folha_rosto_assinada.pdf	04/04/2018 16:25:28	ANA CAROLINA DE CAMPOS HONORA	Aceito

Situação do Parecer:
Aprovado

Endereço: Av. Arlindo Béttio, nº 1000
Bairro: Ermelino Matarazzo **CEP:** 03.828-000
UF: SP **Município:** SAO PAULO
Telefone: (11)3091-1046 **E-mail:** cep-each@usp.br

Necessita Apreciação da CONEP:
Não

SAO PAULO, 24 de Maio de 2018

Assinado por:
Beatriz Aparecida Ozello Gutierrez
(Coordenador)

Endereço: Av. Arlindo Béttio, nº 1000
Bairro: Ermelino Matarazzo **CEP:** 03.828-000
UF: SP **Município:** SAO PAULO
Telefone: (11)3091-1046 **E-mail:** cep-each@usp.br