**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA**

MÁRCIO BAHIA LABRUNA

**GOVERNANÇA REGIONAL EM ÁREAS PROTEGIDAS:
Ecofronteiras e turismo no planejamento territorial do
Mosaico Bocaina SP/RJ**

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Abdo Yázigi

Versão Corrigida

São Paulo

2015

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA**

**GOVERNANÇA REGIONAL EM ÁREAS PROTEGIDAS:
Ecofronteiras e turismo no planejamento territorial do
Mosaico Bocaina SP/RJ**

Márcio Bahia Labruna

**Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências Humanas – FFLCH da
Universidade de São Paulo para obtenção do
título de Doutor em Ciências.**

Área de Concentração: Geografia Humana.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Abdo Yázigi

Versão Corrigida

São Paulo

2015

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

LABRUNA, M. B. GOVERNANÇA REGIONAL EM ÁREAS PROTEGIDAS: Ecofronteiras e turismo no planejamento territorial do Mosaico Bocaina SP/RJ.
Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – FFLCH da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciências. Área de Concentração: Geografia Humana.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr._____ **Instituição:**_____

Julgamento:_____ **Assinatura:**_____

Prof. Dr._____ **Instituição:**_____

Julgamento:_____ **Assinatura:**_____

Prof. Dr._____ **Instituição:**_____

Julgamento:_____ **Assinatura:**_____

Prof. Dr._____ **Instituição:**_____

Julgamento:_____ **Assinatura:**_____

Prof. Dr._____ **Instituição:**_____

Julgamento:_____ **Assinatura:**_____

Aos que acreditaram junto comigo...

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer aqui a todas as pessoas que participaram de forma direta ou indireta durante os longos anos de pesquisa, iniciada em Toulouse e, posteriormente, cambiada para a realidade brasileira da Universidade de São Paulo, na qual os contornos concretos do trabalho puderam ganhar forma e tons de veracidade. Em particular, quero deixar meu registro especial a algumas dessas pessoas que tiveram importância fundamental na minha trajetória até aqui.

Primeiramente agradeço ao meu orientador Eduardo Yázigi pela confiança depositada desde o início do trabalho, aos compartilhamentos teóricos mensais sobre a pesquisa, bem como o seu rigor nas orientações que possibilitaram expandir minha criatividade nas ciências humanas e no planejamento.

Aos meus pais, por todas as oportunidades que me foram dadas, abrindo as portas para caminhadas e travessias até chegar ao doutorado. Aos meus irmãos pela certeza da presença em qualquer momento necessário.

À Ursula pelo cotidiano compartilhado nos períodos mais conflituosos de elaboração da tese, envolvendo momentos de crise, confusão, de extremos, mas que não conseguiram sobrepor os momentos de felicidade com a sua presença.

Agradeço à profa. Sueli Ângelo Furlan e a Nilde Pinheiro, pelas precisas contribuições durante o processo de qualificação, que me abriram os olhos para possíveis caminhos, erros e acertos. A todos os chefes de UCs do Mosaico Bocaina, que muito contribuíram para minha pesquisa, em especial ao Francisco Livino e Rodrigo Rocha, pela atenção e disponibilidade, quando necessária. Aos membros do Fórum de Comunidades Tradicionais de Ubatuba-Paraty-Angra, em especial ao Waguinho e Laura, do Quilombo do Campinho da Independência, por terem me proporcionado vivências do cotidiano local de visitaço do quilombo.

Aos amigos que contribuíram para minha trajetria doutoral, em especial Valnei Pereira, Philippe Bringuier, Bernardo Gontijo, Allaoua Saadi e Mnica Menezes. Nossas conversas, desde o mestrado, foram muito importantes para meu percurso investigativo. Ao colaborador Maurcio Yamada, fundamental nas minhas espacializaes de ideias. Mrcia Machado, que carinhosamente se desdobrou em tempo para reviso de uma parte do texto da tese. Aos meus colegas de doutorado Felipe, Flvio, Daniel e Tiaraju. Graa Ribeiro pelos incontestveis cuidados “baianos” durante meus ltimos anos da tese em So Paulo e aos amigos da Golder.

Ao CNPQ por ter ajudado a suprir financeiramente os gastos da pesquisa nos seus ltimos dois anos, permitindo que a tese tivesse maior alcance.

Enfim, a todos os amigos, em especial de Minas e So Paulo, que souberam entender minha ausncia durante todos esses anos.

*Como é o lugar
Quando ninguém passa por ele?
Existem as coisas
Sem ser vistas?*

(Carlos Drummond de Andrade em primeira estrofe do poema
“A Suposta Existência”).

RESUMO

LABRUNA, Márcio Bahia (2015). Governança Regional em Áreas Protegidas: ecofronteiras e turismo no planejamento territorial do Mosaico Bocaina SP/RJ. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas. Departamento de Geografia. Universidade de São Paulo. 382p.

A tese analisa os processos de conquista ecológica ao longo de um conjunto de unidades de conservação e suas áreas de entorno, envolvendo núcleos urbanos, rurais e territórios de comunidades tradicionais, como constituintes de “ecofronteiras” e sua relação com o desenvolvimento turístico, de forma a subsidiar perspectivas para o planejamento territorial em Mosaicos de Áreas Protegidas no Brasil. Buscou-se refletir como as políticas de ordenamento territorial, condicionadas às políticas de proteção ambiental das redes ambientais, constituem estratégias geopolíticas de territorialização ecologizante, incapazes de compreender a abrangência do planejamento na região, produzindo territórios protegidos que não se viabilizam econômica, social e ambientalmente. Nosso percurso metodológico partiu da análise das ecofronteiras como categoria de leitura das formas espaciais e dinâmicas territoriais envolvendo áreas marcadas por valor estético e ecológico forte, onde coabitam tempos distintos, resultando inserções diferentes do lugar no sistema ou na rede global, bem como resultando diferentes ritmos e coexistências nos lugares. Como universo empírico de pesquisa escolheu-se o Mosaico Bocaina, situado na fronteira entre os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, tendo como recorte territorial de análise os municípios de São José do Barreiro, Cunha, Paraty e Ubatuba. Os conflitos oriundos da expansão das ecofronteiras no Mosaico Bocaina e sua integração no âmbito do planejamento territorial em relação a outros processos paralelos de desenvolvimento territorial, como o turismo, permanecem até os dias atuais sem resolução. Os resultados aquém dos objetivos postos pela implantação do Mosaico Bocaina, desde sua criação, além de poucas perspectivas demonstradas para viabilização de uma gestão territorial integrada, nos faz crer que sua efetividade passa por mudanças que envolvam processos de governança mais abrangentes que trabalhem as lógicas zonais e reticulares das ecofronteiras constituintes de territórios-rede e seus processos de desenvolvimento. Tal constatação confirma nossa hipótese de que uma proposta de gestão integrada de áreas protegidas que transcenda os limites de um município necessita de mecanismos democráticos e abrangentes de governança que ultrapassem a esfera de domínio dos Mosaicos definidos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC. Frente ao cenário analisado, o planejamento territorial deve buscar a reconstrução das fronteiras das cidades nas quais se formam os núcleos de preservação que dão origem às ecofronteiras. Tornam-se necessários novos mecanismos de governança que englobem os territórios-rede das ecofronteiras dos Mosaicos, valorizando a participação social a partir da articulação de seus atores em diferentes escalas, no intuito de estabelecer projetos de desenvolvimento territorial menos excludente e desigual.

Palavras-Chave: Ecofronteiras, Mosaicos de Áreas Protegidas, Mosaico Bocaina, Turismo, Conflitos Socioambientais, Planejamento Territorial, Governança Regional.

Abstract

LABRUNA, Márcio Bahia (2015). Regional Governance in Protected Areas: Ecofrontiers and tourism in the territory planning of the *Bocaina* Mosaic SP/RJ. Thesis (PhD). Faculty of Philosophy, Letters and Human Sciences. Geography Department. University of São Paulo. 382p.

This thesis analyzes the processes of ecological conquest over a set of protected areas and their surrounding areas, involving urban and rural areas and traditional communities, as constituting "ecofrontiers" and its relation to tourism development in order to subsidize prospects for territorial planning in Mosaics of Protected Areas in Brazil. We reflected about how political territorial organization, conditioned to the environmental protection policies of environmental networks constitute geopolitical strategies of nature territorialization, unable to comprehend the scope of planning in the region, producing protected areas which do not enable economic, social and environmentally . Our methodological approach started from the analysis of ecofrontier as a category to study the spatial forms and territorial dynamics, involving areas with strong aesthetic and ecological value, where coexist different times, resulting in different inserts of place in the global network system, as well as different coexistences in places. As empirical research we chose the *Bocaina* Mosaic situated on the border between the states of Rio de Janeiro and São Paulo, with the territorial analysis focused on municipalities of São José do Barreiro, Cunha, Paraty and Ubatuba. The conflicts arising from the expansion of the ecofrontiers of *Bocaina* Mosaic and their integration in spatial planning in relation to other parallel processes of territorial development, such as tourism, remain to this day unresolved. The results not achieved in the implementation of *Bocaina* Mosaic, since its constitution, make us believe that its effectiveness undergoes changes involving broader governance processes working zonal and reticular logical of the network-territories and their development processes. These findings confirm our hypothesis that a proposal for integrated management of protected areas that transcend the limits of a municipality needs democratic and inclusive governance mechanisms that go beyond the sphere of the field of mosaics designed by National System of Conservation Units (SNUC). The background of socioenvironmental conflicts in the *Bocaina* Mosaic as a representative example of a national problem of territorial conflicts in a number of protected areas makes us believe that the territorial planning should seek to rebuild the city boundaries in which form the central core of preservation that give rise to ecofrontiers. Thus become necessary new governance mechanisms covering the network-territories of ecofrontiers in mosaics, valuing the social participation from the articulation of its actors at different scales, in order to establish territorial development projects less exclusionary and unequal.

Keywords: Ecofrontiers, Mosaic of Protected Areas, *Bocaina* Mosaic, Tourism, Socioenvironmental Conflicts, Territory Planning, Regional Governance.

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 - FATORES DE DIFERENCIAÇÃO DAS TIPOLOGIAS TERRITORIAIS NAS ECOFRONTEIRAS DO MOSAICO BOCAINA	42
TABELA 2 - VARIÁVEIS DE CONFLITOS NAS ECOFRONTEIRAS	43
TABELA 3 - PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES CONSULTADAS/ENTREVISTADAS	47
TABELA 4 - AS GERAÇÕES DE ECOFRONTEIRAS	65
TABELA 5 - OBJETIVOS DE GESTÃO POR TIPOLOGIA DE ÁREAS PROTEGIDAS	82
TABELA 6 - CATEGORIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL EM RELAÇÃO À UICN	86
TABELA 7 - RELAÇÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS ENTRE O PARADIGMA RADICAL E O PARADIGMA INTEGRADOR	93
TABELA 8 - MOSAICOS OFICIALMENTE RECONHECIDOS NO BRASIL ATÉ AGOSTO DE 2010	103
TABELA 9 - RELAÇÃO ECOFRONTEIRA E <i>FRONT</i> TURÍSTICO	107
TABELA 10 - GESTÃO COMPARTILHADA DO PRT 2013-2016	162
TABELA 11 - CRITÉRIOS DE GOVERNANÇA EM ÁREAS PROTEGIDAS	169
TABELA 12 - EVOLUÇÃO DA ANTROPIZAÇÃO NA ÁREA DE ESTUDO DO MOSAICO BOCAINA POR PERÍODO: 1979, 1986, 2002 E 2014.	202
TABELA 13 - PRINCIPAL UTILIZAÇÃO DAS TERRAS NAS 4 CENTRALIDADES TERRITORIAIS (%) - 2006	207
TABELA 14 - TIPOLOGIAS DE ECOFRONTEIRAS - CENTRALIDADE TERRITORIAL DE SÃO JOSÉ DO BARREIRO	228
TABELA 15 - TIPOLOGIAS TERRITORIAIS NAS ECOFRONTEIRAS: CENTRALIDADE TERRITORIAL DE CUNHA	242
TABELA 16 - TIPOLOGIAS TERRITORIAIS NAS ECOFRONTEIRAS - CENTRALIDADE TERRITORIAL DE PARATY	255
TABELA 17 - TERRAS INDÍGENAS E STATUS DE REGULARIZAÇÃO	270
TABELA 18 - TIPOLOGIAS TERRITORIAIS NAS ECOFRONTEIRAS - CENTRALIDADE TERRITORIAL DE UBATUBA	281
TABELA 19 - INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL NAS CENTRALIDADES TERRITORIAIS DO MOSAICO BOCAINA EM ESTUDO	295
TABELA 20 - ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E ARTICULAÇÃO NO MOSAICO BOCAINA	350

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - ECOFRONTEIRAS - FORMAS ESPACIAIS E DINÂMICAS TERRITORIAIS	63
FIGURA 2 - RESIDÊNCIA SECUNDÁRIA E POUSADA RURAL AO LONGO DA RODOVIA SP-171 NO MUNICÍPIO DE CUNHA	211
FIGURA 3 – ENTRADA DE CONDOMÍNIO RESIDENCIAL DE USO OCASIONAL AO LONGO DA SP-221, QUE LEVA À PORTARIA DO PARNA SERRA DA BOCAINA - SÃO JOSÉ DO BARREIRO	211
FIGURA 4 - GRUPO DE TURISTAS ACOMPANHADOS POR GUIAS LOCAIS EM FRENTE À PLACA COM O SLOGAN DE DIVULGAÇÃO DA SERRA DA BOCAINA	218
FIGURA 5 - ESTRADA DO PARNA DA SERRA BOCAINA: TRECHO DE MELHOR ACESSO ANTES DAS OBRAS DE PERENIZAÇÃO	219
FIGURA 6 - ESTRADA DE ACESSO AO PARQUE PERENIZADA	219
FIGURA 7 - ÁREAS DE PASTAGEM PRÓXIMAS AO LIMITE DO PARNA DA SERRA DA BOCAINA.	221
FIGURA 8 - VISTA DA SEDE URBANA DE SÃO JOSÉ DO BARREIRO PELA ESTRADA DO PARNA DA SERRA DA BOCAINA. PAISAGEM COM VASTAS ÁREAS DE PASTAGEM.....	221
FIGURA 9 - POUSADAS (SETAS EM VERMELHO) AO LONGO DA ESTRADA DE ACESSO À PORTARIA DO PARNA SERRA DA BOCAINA, VISTAS PELO MIRANTE DE SUA BRIGADA DE INCÊNDIO.....	225
FIGURA 10 - SEDE DA ÚNICA AGÊNCIA DE TURISMO DE SÃO JOSÉ DO BARREIRO	225
FIGURA 11 - PAISAGEM TÍPICA DE CUNHA COM PREDOMINÂNCIA DE PASTAGEM.	232
FIGURA 12 - VISTA DA SEDE URBANA DE CUNHA COM EXTENSAS ÁREAS DE PASTAGEM EM SEU ENTORNO	232
FIGURA 13 - PROPRIEDADE RURAL QUE OFERECE TAMBÉM HOSPEDAGEM PARA TURISTAS.	233
FIGURA 14 - FAZENDA COM CERVEJARIA ARTESANAL PARA RECEBER TURISTAS.	233
FIGURA 15 - ENTRADA CENTRO DE VISITANTES DO NÚCLEO CUNHA – PARETE SERRA DO MAR	235
FIGURA 16 - CENTRO DE VISITANTES DO NÚCLEO CUNHA	235
FIGURA 17 - VISTA DA PEDRA DA MACELA EM CUNHA SOBRE AS ESCARPAS DA SERRA DO MAR E O LITORAL SUL FLUMINENSE	238
FIGURA 18 - ESTRADA PARATY-CUNHA: TRECHO EM OBRAS SEM PAVIMENTAÇÃO	248
FIGURA 19 - ESTRADA PARATY-CUNHA: TRECHO COM PAVIMENTAÇÃO EM BLOQUETES JÁ REALIZADA	248
FIGURA 20 - INÍCIO DA TRILHA PARA A COMUNIDADE DA PRAIA DO SONO A PARTIR DA VILA ORATÓRIO	261
FIGURA 21 - CAIS DO CONDOMÍNIO LARANJEIRAS	261
FIGURA 22 - PALESTRA PARA GRUPO DE ALUNOS DE UMA ESCOLA PARTICULAR DE SÃO PAULO ANTES DO INÍCIO DA VISITA GUIADA NO QUILOMBO DO CAMPINHO	264
FIGURA 23 - CENTRO DE VISITANTES NO QUILOMBO DO CAMPINHO	264
FIGURA 24 – TERRA INDÍGENA DE PARATY MIRIM EM ÁREA DE COBERTURA FLORESTAL..	270
FIGURA 25 - ESCOLA INDÍGENA DE PARATY MIRIM COM ÁREA DE ROÇA DE MANDIOCA AO FUNDO	270
FIGURA 26 - PRAIA DE POUSO DA CAJAÍBA COM INTENSA VISITAÇÃO NO PERÍODO DE JANEIRO E ÁREA DESMATADA NA ENCOSTA DA SERRA PARA RESIDÊNCIAS	276
FIGURA 27 – EXEMPLO DE TIPOLOGIA RESIDENCIAL CAIÇARA DISPONÍVEL PARA ALUGUEL EM POUSO DA CAJAÍBA	276
FIGURA 28 - ESTRADA DE ACESSO AO CENTRO DE VISITANTES A PARTIR DA RODOVIA RIO- SANTOS.....	278

FIGURA 29 - CENTRO DE VISITANTES DO NÚCLEO PICINGUABA.....	278
FIGURA 30 - QUILOMBO DA FAZENDA	283
FIGURA 31 – CAIÇARAS E QUILOMBOLAS DO CAMBURY	283
FIGURA 32 - PLACA SINALIZANDO CONSTRUÇÃO DE CONDOMÍNIO PRÓXIMO À PRAIA DE ALMADA.....	287
FIGURA 33 - POUSADAS E CASAS DE VERANEIO NA PRAIA DE ALMADA.	287
FIGURA 34 - CASA DE FARINHA DO SERTÃO DA FAZENDA - NÚCLEO PICINGUABA	289
FIGURA 35 - LÍDER COMUNITÁRIO, SR. JOSÉ PEDRO, "TOMANDO CONTA" DA CASA DE FARINHA DO SERTÃO DA FAZENDA E AGUARDANDO ALGUM VISITANTE.....	289
FIGURA 36 - LOJA DE PRODUTOS E ARTESANATOS LOCAIS À ESQUERDA E SEDE DA AMOQC À DIREITA.....	323
FIGURA 37 - RESTAURANTE COMUNITÁRIO ABERTO AO PÚBLICO NO QUILOMBO DO CAMPINHO, EM PARATY.....	323

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - NÚMERO DE FUNCIONÁRIO POR HECTARES PROTEGIDOS NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES.....	177
GRÁFICO 2 - TAXA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL (%) NAS 4 CENTRALIDADES TERRITORIAIS DO MOSAICO BOCAINA POR PERÍODO	210

ÍNDICE DE MAPAS

MAPA 1 - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO MOSAICO BOCAINA.....	38
MAPA 2 - ÁREA DE ESTUDO NO MOSAICO BOCAINA.....	39
MAPA 3 - MUNICÍPIOS INSERIDOS NA PRIMEIRA DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE INFLUÊNCIA DO POLO PRÉ-SAL	186
MAPA 4 - INSERÇÃO DO MOSAICO BOCAINA NA RESERVA DA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA	189
MAPA 5 - COMUNIDADES TRADICIONAIS DO MOSAICO BOCAINA.....	193
MAPA 6 - INFRAESTRUTURA DE ACESSO NO MOSAICO BOCAINA	199
MAPA 7 - EVOLUÇÃO DA ANTROPIZAÇÃO NAS CENTRALIDADES TERRITORIAIS DO MOSAICO BOCAINA EM RELAÇÃO ÀS UCS	208
MAPA 8 - DOMICÍLIOS PARTICULARES DE USO OCASIONAL NO RECORTE TERRITORIAL DE ESTUDO DO MOSAICO BOCAINA.....	213
MAPA 9 - CENTRALIDADE TERRITORIAL DE SÃO JOSÉ DO BARREIRO	222
MAPA 10 - CENTRALIDADE TERRITORIAL DE CUNHA.....	234
MAPA 11 – PROPOSTA DE LOCALIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS ESTRUTURAS DE CONTROLE E GESTÃO AO LONGO DA ESTRADA PARQUE PARATY-CUNHA	246
MAPA 12 - PROJETO DE PAVIMENTAÇÃO DA ESTRADA PARATY-CUNHA.....	248
MAPA 13 - CENTRALIDADE TERRITORIAL DE PARATY	254
MAPA 14 - CENTRALIDADE TERRITORIAL DE UBATUBA	280
MAPA 15 – INSERÇÃO DO MOSAICO BOCAINA NAS REGIÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS E TURÍSTICAS	335

GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACQUILERJ - Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Estado RJ

AELPM - Área Estadual de Lazer de Paraty Mirim

AMOQC - Associação dos Moradores do Quilombo do Campinho

APA – Área de Proteção Ambiental

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAF – Comissão Andina de Fomento

CNUC – Cadastro Nacional de Unidades de Conservação

COMTUR – Conselho Municipal de Turismo

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

COMDIAL - Comitê de Promoção do Diálogo para a Sustentabilidade do Litoral Norte do Estado de São Paulo

DER – Departamento de Estradas e Rodagem

EIA-RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental

EP – Entrevista em Profundidade

ESEC – Estação Ecológica

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

FUNBIO – Fundo Brasileiro para a Biodiversidade

GEF – Global Environmental Facility

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Biodiversidade

IF – Instituto Florestal

IFC – International Finance Corporation

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INEA – Instituto Estadual do Meio Ambiente do Rio de Janeiro

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

ITESP – Instituto Estadual de Terras de São Paulo

MMA – Ministério do Meio Ambiente

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PAREST – Parque Estadual
PARNA – Parque Nacional
PESM – Parque Estadual da Serra do Mar
PLANTUR – Plano Nacional de Turismo
PMDR – Plano Municipal e Desenvolvimento Rural de Cunha
PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNSB – Parque Nacional da Serra da Bocaina
PPP – Parceria Público Privada
PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo
PRT – Programa de Regionalização do Turismo
RCA/PCA - Relatório de Controle Ambiental/Plano de Controle Ambiental
RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REBIO – Reserva Biológica
REMAP – Rede de Mosaicos de Áreas Protegidas
RESEC – Reserva Ecológica
RMVPLN – Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte
SMA – Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TI – Terra Indígena
UC – Unidade de Conservação
UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico
ZHCAAn – Zona Histórico-Cultural Antropológica (Parque Estadual Serra do Mar)
ZSI – Zona de Sobreposição Indígena

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	17
INTRODUÇÃO.....	20
OBJETIVOS.....	32
OS REFERENCIAIS METODOLÓGICOS	33
OS PASSOS DA PESQUISA.....	48

CAPÍTULO 1: ECOFRONTEIRAS: REPENSANDO AS RELAÇÕES ENTRE ESPAÇO, NATUREZA, POLÍTICA E TURISMO. 52

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA NOÇÃO DE ECOFRONTEIRA	54
1.2 ECOFRONTEIRA COMO PROCESSO ESPACIAL E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS	61
1.3 AS GERAÇÕES DE ECOFRONTEIRAS	64
1.4 A SUCESSÃO DE PARADIGMAS AMBIENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS AO LONGO DAS ECOFRONTEIRAS	69
1.4.1 PARADIGMA DO NATURALISMO SENSÍVEL	69
1.4.1.1 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA NOÇÃO DE WILDERNESS NA INSTITUIÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS.....	72
1.4.2 O PARADIGMA RADICAL	75
1.4.2.1 A EXCLUSÃO DAS COMUNIDADES COMO RESPOSTA AO PARADIGMA RADICAL	77
1.4.2.2 A CONSEQUÊNCIA NAS ÁREAS PROTEGIDAS.....	80
1.4.2.3 INFLUÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL.....	83
1.4.3 A EMERGÊNCIA DE UM PARADIGMA INTEGRADOR NAS ECOFRONTEIRAS.....	88
1.4.3.1 GESTÃO INTEGRADA DE PARQUES E RESERVAS	92
1.4.3.2 OS MOSAICOS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	98
1.5 TURISMO NAS ECOFRONTEIRAS.....	105
1.5.1 O TURISMO NAS ECOFRONTEIRAS GLOBAIS.....	106
1.5.2 A PRODUÇÃO DE LUGARES TURÍSTICOS NAS ECOFRONTEIRAS	109

CAPÍTULO 2: PLANEJAMENTO TERRITORIAL NAS ECOFRONTEIRAS..... 115

2.1 REGIÃO E GLOBALIZAÇÃO NA FORMAÇÃO DE ECOFRONTEIRAS.....	115
2.2 A QUESTÃO DA ESCALA NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL DAS ECOFRONTEIRAS.....	122
2.3 ABORDAGENS TERRITORIAIS DE PLANEJAMENTO NAS ECOFRONTEIRAS.	126
2.3.1 INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL NAS ECOFRONTEIRAS.	135
2.3.1.1 Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE	137
2.3.1.2 Planos de Manejo das Unidades de Conservação.....	141
2.3.1.3 Planos Diretores Sob Olhar do Estatuto da Cidade	145
2.3.1.4 Territórios de Comunidades Tradicionais e suas Possibilidades de Efetivação no Brasil	149
2.3.1.5 Regionalização do Turismo	154
2.3.1.5.1 Planos Nacionais de Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo	156
2.4 NOÇÃO DE GOVERNANÇA CONTEMPORÂNEA PARA AS ECOFRONTEIRAS.....	163

2.4.1 GOVERNANÇA EM ÁREAS PROTEGIDAS CONSTITUINTES DAS ECOFRONTEIRAS: POSSIBILIDADES E LIMITES	168
---	-----

CAPITULO 3: AS ECOFRONTEIRAS DO MOSAICO BOCAINA 179

3.1 CONTEXTO REGIONAL DE FORMAÇÃO DO MOSAICO BOCAINA.....	180
3.1.1 GRANDES PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO DA BOCAINA.....	182
3.2 O MOSAICO BOCAINA NA CONTEMPORANEIDADE	187
3.3 DINÂMICAS ESPAÇO-TEMPORAIS NA FORMAÇÃO DAS ECOFRONTEIRAS DO MOSAICO BOCAINA	200
3.3.1 CENTRALIDADE TERRITORIAL DE SÃO JOSÉ DO BARREIRO – SP	216
3.3.2 CENTRALIDADE TERRITORIAL DE CUNHA.....	230
3.3.2.1 ESTRADA PARQUE PARATY-CUNHA – UM <i>FRONT</i> TURÍSTICO NAS ECOFRONTEIRAS DO MOSAICO BOCAINA.....	243
3.3.3 CENTRALIDADE TERRITORIAL DE PARATY	251
3.3.4 CENTRALIDADE TERRITORIAL DE UBATUBA	277
3.4 INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL NAS CENTRALIDADES TERRITORIAIS DO MOSAICO BOCAINA: INTEGRAÇÃO POSSÍVEL ?	294

CAPITULO 4: GOVERNANÇA REGIONAL EM MOSAICOS: ECOFRONTEIRAS E TURISMO NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL..... 307

4.1 A INSERÇÃO DO TURISMO NA GESTÃO INTEGRADA DAS ECOFRONTEIRAS CONSTITUÍDAS PELOS MOSAICOS DE ÁREAS PROTEGIDAS	317
4.2 POR UMA REGIÃO DE PLANEJAMENTO NOS MOSAICOS DE ÁREAS PROTEGIDAS.....	325
4.2.1 AS REGIONALIZAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS E TURÍSTICAS INCIDENTES NO MOSAICO BOCAINA ...	331
4.3 INTEGRANDO OS TERRITÓRIOS-REDE PARA O USO SUSTENTÁVEL DAS ÁREAS PROTEGIDAS 339	

CONCLUSÕES : PERSPECTIVAS PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL NAS ECOFRONTEIRAS DOS MOSAICOS 354

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 363

APÊNDICE 382

APRESENTAÇÃO

A ideia inicial de trabalhar a perspectiva de planejamento e gestão de um conjunto de Unidades de Conservação (UCs) e suas áreas de entorno é oriunda de reflexões acerca de um projeto de território como resposta aos processos geopolíticos de territorialização ecologizante e de valorização turística, fomentados pela sociedade civil “verde”, que acabam por produzir bolsões de exclusão social e de desigualdades socioespaciais que não se resolvem. Numa primeira visada, trouxe comigo uma preocupação com a escala dos conflitos socioambientais decorrentes do desenvolvimento de projetos voltados para a preservação da biodiversidade e para o desenvolvimento turístico, pelos quais as escalas de inter-relacionamento socioespaciais parecem cada vez mais atomizadas, fragmentadas e justapostas. Adicionadas à tendência global de extensão dos objetivos de proteção da natureza para considerações não ecológicas e mais largamente sociais, proporcionando políticas voltadas para maior integração do homem-natureza, minhas inquietudes, como pesquisador, aumentaram na busca de tentar teorizar esses processos cambiantes, constituintes de uma nova ética socioambiental no planejamento territorial.

No início das discussões sobre nossa tese, percebeu-se que o entorno dessas Unidades de Conservação não poderia ser tratado a partir de limites físico-geográficos fixos e imutáveis, já que a diversas experiências, que buscamos compreender ao redor do globo, vêm nos mostrando que as áreas protegidas não podem ser alvos de planejamento sem integração com a totalidade territorial, e sem envolver também a gestão sociocultural dos territórios. Nessa perspectiva, os Mosaicos de Unidades de Conservação no Brasil se mostraram como um dos principais instrumentos da política ambiental brasileira que leva em conta a perspectiva de gestão regional das UCs, possibilitando a gestão sociocultural dos territórios a partir de um conjunto de atores locais/regionais/globais.

No afã de obter maiores referenciais teóricos que captassem a realidade brasileira do planejamento territorial, que considerasse um conjunto de áreas protegidas a partir dos Mosaicos que envolvessem territórios interestaduais, o turismo aparece em nosso trabalho como um pretexto para tratarmos a ideia de planejamento

territorial integrado, haja vista que essa atividade é entendida por nós como inserida no planejamento urbano e regional e não dissociada desse, como se verifica em diversas ações de planejamento em áreas naturais no Brasil. Portanto, não se trata de uma tese voltada para a discussão do planejamento turístico em si, mas do entendimento deste como parte de um planejamento geral que se torna necessário para abarcar a complexidade inerente do desenvolvimento regional de um conjunto de Unidades de Conservação em relação com Territórios de Comunidades Tradicionais, áreas urbanas e rurais que, em nosso trabalho, foi avaliado a partir da ideia de Mosaicos de áreas protegidas.

O desafio encontrado se deu na relação entre as perspectivas mais atuais e avançadas de gestão de áreas protegidas no Brasil sob a ótica dos Mosaicos, com a participação de diversos atores territoriais que constituem esse território em diferentes escalas e suas implicações no planejamento territorial, que leve em conta o desenvolvimento turístico.

Corroborando em nossos caminhamentos ao longo da pesquisa, a presente tese se insere no grupo de pesquisa cadastrado no CNPQ, sob a coordenação do professor Dr. Eduardo Yázigi, que apresenta uma linha de pesquisa em Planejamento Territorial do Turismo, direcionada para teorizações em torno do planejamento, território, turismo e identidade.

Como área representativa nacionalmente de uma problemática em processos socioespaciais que dificultam o planejamento territorial integrado, encontrou-se, no Mosaico Bocaina – SP/RJ, a possibilidade de pensar a complexidade da relação, os nexos e a fusão entre abordagens ecológicas, sociais e de modos de gestão dirigista e participativa no âmbito de um mesmo projeto pautado no desenvolvimento sustentável dos territórios.

Portanto, a tese que buscamos construir aqui gira em torno da transposição dos limites da gestão integrada das Unidades de Conservação, sob forma de Mosaicos, para ações de planejamento que englobem, também, a perspectiva turística e sociocultural na escala regional, envolvendo outras áreas protegidas, municípios e

estados. É na reflexão desse desafio que as “ecofronteiras” formadas pelos Mosaicos, representados em nossa tese pelo Mosaico Bocaina, podem contribuir para a análise dos processos de territorialização ecologizante e seus afrontamentos com a urbanização contemporânea, trazendo novas possibilidades de habitar e produzir no território, a partir de uma cidadania ativa, de redes civis integradas e de formas de autogestão dos bens comuns de forma sustentável.

INTRODUÇÃO

O empenho com que nos convocam para tratar, seja como for, as questões do meio ambiente, sem que um espaço maior seja reservado a uma reflexão mais profunda sobre as relações, por intermédio da técnica, seus vetores e atores, entre a comunidade humana assim mediatizada e a Natureza, assim dominada, é típico de uma época e tanto ilustra os riscos que corremos, como a necessidade de, em todas as áreas do saber, agir com heroísmo, se desejamos poder continuar a perseguir a verdade (SANTOS, 1992:104).

Desde os anos 1970, a natureza, o turismo e o meio ambiente, de forma mais abrangente, se tornaram temas maiores da reflexão geográfica, em parte, pelo fato de terem adentrado o imaginário político das sociedades industrializadas, há mais de 40 anos. Com o advento do desenvolvimento sustentável, o lugar das áreas protegidas nas políticas ambientais passou a alimentar muitos debates em torno do planejamento e ordenamento territorial. Considerada principal objeto das políticas de conservação ao longo do século XX, a proteção da natureza passou de um problema considerado marginal à sociedade, relegado às reservas naturais periféricas, para um status contemporâneo de centro da problemática que perpassa a gestão integrada dos territórios do planeta. Já o turismo tornou-se uma das principais formas de sustentação mercantil das áreas protegidas, produzindo, ao mesmo tempo, novas configurações socioespaciais que modificam o sentido da paisagem.

As discussões em torno das políticas de proteção ambiental permitiram a estruturação de modificações e avanços, nas últimas décadas em matéria de projetos participativos nos anos 1980, de abordagens regionais e globais iniciadas nos anos 1990, até as tentativas de um “retorno às barreiras”, movimento de regresso à conservação estrita em áreas fechadas e isoladas, a partir dos anos 2000 (AUBERTIN; PINTON; RODARY, 2008).

Todas essas orientações seguiram e seguem escolhas políticas, ou seja, elas respondem tanto ao constato pragmático, quanto à evolução das representações dos atores conservacionistas. Tais fatos demonstram que “os *problemas do meio*

ambiente – e suas soluções – são e continuam sendo, antes de tudo, problemas políticos” (LE PRESTRE, 2000, p.19).

De uma parte, as políticas públicas de conservação se tornaram mais complexas face à recomposição de objetos de intervenção e de novas categorias de atores territoriais, como as ONGs. Ocorreu uma reconfiguração das formas clássicas no campo da conservação, nos últimos 30 anos, com a introdução de novos atores e novas relações de força entre esses. Por outro lado, as tentativas de articulação entre as esferas local e global provocam, igualmente, importantes redefinições dos métodos e ferramentas no planejamento territorial.

As políticas públicas estão se integrando aos fatores internacionais ou transnacionais que podem invalidar, em parte, as abordagens clássicas de proteção ou deslocar o olhar para a valorização de outras características, como ocorre atualmente na busca de maior conectividade dos espaços para favorecer os fluxos (BONIN, 2008, ZIMMERER 2010) e na constituição das relações em redes territoriais (CASTELLS, 1999; HAESBAERT, 2010) e/ou redes de governança (KLIJN, 2008; PROVAN; KENIS, 2008).

Na busca de maior conectividade entre as áreas de proteção e suas zonas de amortecimento, tem-se a expansão das redes territoriais de cooperação internacional, transfronteiriça e interestadual dentro e fora das áreas protegidas, que buscam maior integração entre os seus gestores e coletividades locais, no intuito maior de uma desfragmentação dos habitats naturais (BONIN, 2008), para conciliação das atividades socioeconômicas com a conservação ambiental. Os principais instrumentos de gestão territorial, em prol da integração das áreas protegidas que vêm se destacando na visão ecologizante do território brasileiro, são os Corredores Ecológicos e os Mosaicos de Unidades de Conservação.

As políticas de conservação passam a atuar também nos espaços exteriores às áreas protegidas, o que amplifica as complexidades socioterritoriais, já que o urbano e o rural passam a serem categorias analisadas em conjunto no âmbito do planejamento territorial. Isso faz com que as questões que se colocam atualmente

no planejamento e gestão integrada das áreas protegidas ultrapassem o uso restrito de especialistas da proteção da natureza, que passam a não ter mais legitimidade suficiente para definir e aplicar por eles mesmos as ações de conservação. Inserem-se novas dinâmicas territoriais que ultrapassam a perspectiva biocêntrica no planejamento das áreas protegidas, a partir da legitimação dos direitos de participação das comunidades existentes, que se consolida em movimentos por justiça ambiental, social e espacial, além do desenvolvimento de atividades, como o turismo, que vai se desenvolver, ao mesmo tempo, com as áreas protegidas, atribuindo-lhes novas formas de valorização e/ou recriação da diferença.

Se as áreas protegidas têm, por vocação primeira, a preservação da biodiversidade, elas constituem também paisagens de grande atratividade no plano turístico. O processo de valorização turística se inscreve em uma perspectiva de desenvolvimento e de atratividade do território em que se inserem a(s) área(s) protegida(s), incluindo os núcleos urbanos que, na maioria das vezes, são a porta de entrada para a visita das áreas naturais. O turismo em áreas naturais passa, portanto, por alguma escala urbana, que complementa o potencial natural (YÁZIGI, 2009) através da oferta de equipamentos e serviços turísticos, ou, em alguns casos, pelo acervo do patrimônio cultural existente.

As escolhas em termo de valorização turística não são, no entanto, sempre alvos de consensos, o que reproduz, em alguns casos, conflitos de interesse em torno do uso turístico, que se dá em diferentes escalas de apropriação territorial, partindo desde o turismo de base comunitária até o turismo fomentado pelas redes nacionais e internacionais, que pode entrar em choque com as redes ambientalistas em prol da preservação da biodiversidade. Essa conflitividade é ampliada quando percebemos a ausência de compartilhamento entre as instituições ambientais, turísticas e entre os próprios municípios em que se inserem as áreas protegidas. Dessa forma, o ordenamento das áreas naturais, pautado na proteção e preocupação essencialmente biocêntrica, sem articulações necessárias com outros setores do desenvolvimento territorial, acaba por produzir, em alguns casos, devido à busca do isolamento de suas áreas naturais, cinturões de pobreza nas áreas de entorno e nos núcleos urbanos de referência para visita das áreas protegidas. Em alguns

casos, como na África do Sul, ocorre o que Guyot (2004) chamou de “Apartheid Verde”, ou seja, a constituição de áreas protegidas, através da expulsão de comunidades negras de suas terras ancestrais para o desenvolvimento de projetos ecoturísticos a serviço de brancos da elite sul-africana.

No Brasil, a situação se assemelha em alguns casos, onde comunidades rurais e/ou tradicionais foram expropriadas para a consolidação dos primeiros parques nacionais, sob a ótica da proteção integral em prol da biodiversidade, sem presença humana, produzindo enormes conflitos territoriais nos limites das áreas protegidas. Desde o início, houve, no Brasil, uma priorização de conservação e preservação em suas políticas de ordenamento territorial das áreas protegidas, o que reflete a política conservacionista imposta aos países tropicais, por deterem maior parte da biodiversidade mundial, constituindo o que David G. MacGrath (1997) chamou de paradigma da biodiversidade.

O turismo, considerado aqui como um fenômeno econômico, sociocultural e espacial, permite transformar a perspectiva de desenvolvimento territorial das áreas protegidas, atribuindo-lhes usos que podem viabilizar a preservação do patrimônio natural e cultural, além de promover maior socialização e participação das comunidades existentes dentro e no entorno dessas. Partimos do pressuposto de que o turismo, pensado numa visão mais ampla, integrado ao planejamento urbano e regional, tem a possibilidade de dinamizar as estruturas espaciais nas quais se inserem as áreas protegidas, estimulando cooperação intermunicipal, interestadual e entre as áreas protegidas, em prol da valorização do singular e do solidário na região. Nesse sentido, concordamos com Irving (2010) ao afirmar que *“A gestão de uma Unidade de Conservação não poderá mais apenas operar na lógica ‘intra-limites’ da natureza protegida, dissociada da dinâmica regional de desenvolvimento (...)”*. Essa gestão isolada de Unidades de Conservação, desvinculada do contexto regional de inserção, gera, segundo a autora, *“o risco de que as instâncias de gestão continuem apenas como ‘instâncias formais’, sem qualquer capacidade real de influenciar decisões políticas estratégicas”* (IRVING, 2010: p.137).

Existe, no entanto, um incipiente referencial teórico e prático para subsidiar planejamento e gestão do turismo que envolva as áreas protegidas, seus municípios e estados de inserção, sob uma perspectiva regional, o que, a nosso ver, prejudica enormemente as proposições atuais de gestão integrada de Unidades de Conservação, através, por exemplo, dos Mosaicos de Unidades de Conservação. Portanto, a eficácia das ações de planejamento passa pela definição de instrumentos de reorganização do Estado, para que esse possa acompanhar as estrapolações anunciadas pelo processo de globalização nas regiões ditas tradicionais (YAZIGI, 2009).

A constituição de áreas protegidas, pautadas na visão integradora da biodiversidade, constituiu diversos limites para conservação que passaram a ser definidos em função da priorização do controle de acesso das pessoas e pela criminalização do uso dos recursos locais. As estratégias de definição dos limites de conservação passaram a ser trabalhadas a partir dos diversos dilemas da conservação nas fronteiras das áreas protegidas (FERREIRA, 1996; FERREIRA et al., 2001; HAUUF, 2004; LEUZINGER, 2007; RAIMUNDO, 2007 ZIMMERER, 2010), o que possibilitou a criação de zonas de amortecimento, zonas urbanas, culturais e zonas de transição. Essas definições de limites de proteção, entre áreas protegidas e seu entorno, foram inicialmente concebidas como estratégias para dar maior flexibilidade aos limites pré-estabelecidos de proteção (ZIMMERER, 2010). No entanto, em áreas nas quais existe maior quantitativo de áreas protegidas próximas, justapostas ou sobrepostas, o que se percebe na realidade brasileira, em muitos casos, é uma sobreposição de níveis de proteção que gera conflitividades em relação ao uso e ocupação, já que parte dos territórios abrangidos pelas áreas protegidas podem ser também núcleos de comunidades tradicionais, rurais ou núcleos urbanos, que se sobrepõem às zonas de amortecimento, de transição e até às zonas núcleos de proteção integral. A construção dos limites de proteção entre os núcleos centrais (Proteção Integral) e as zonas intermediárias/áreas do entorno, intermediada por atores territoriais em diversas escalas, passaram a constituir “ecofronteiras”, criando novas relações entre natureza e sociedade em relação aos aspectos legal, ambiental, sociocultural e político-econômico.

Interessa aqui problematizar as ecofronteiras na perspectiva da análise geográfica, refletindo como as políticas de ordenamento territorial, condicionadas às políticas de proteção ambiental das redes ambientais, constituem estratégias geopolíticas de territorialização ecologizante, incapazes de compreender a abrangência do planejamento territorial, no qual o turismo se insere, produzindo territórios protegidos que não se viabilizam econômica, social e ambientalmente. A ecofronteira (GUYOT, 2009; 2010; HÉRITIER et al., 2009; LASLAZ, 2010) é uma categoria central em nossa tese para a leitura socioeterritorial dos conflitos socioambientais acerca das diferentes formas de apropriação ecológica ao longo de um conjunto de áreas protegidas e sua relação com o desenvolvimento turístico.

Em função disso, definiu-se como universo empírico de pesquisa o Mosaico Bocaina, abrangendo as fronteiras entre Rio de Janeiro e São Paulo. A escolha justifica-se, inicialmente, em função da complexidade socioterritorial envolvendo territórios litorâneos, serranos e insulares, que abrangem Unidades de Proteção Integral e Uso Sustentável em escalas municipal, estadual, federal e internacional, além de suas respectivas zonas de amortecimento localizadas no Vale do Paraíba do Sul, Litoral Norte do Estado de São Paulo e Litoral Sul do Rio de Janeiro, abrangendo ainda comunidades tradicionais (Indígenas, Quilombolas, Caiçaras) inseridas dentro e no entorno das Unidades de Conservação, além de constituir uma área de grande pressão turística proveniente das duas maiores metrópoles do país, e de grandes projetos de desenvolvimento (Pré-Sal, Angra I, II e III) que se instalaram e se expandem por lá. Destaca-se também o pioneirismo do Mosaico na região do Corredor de Biodiversidade da Mata Atlântica que, junto com o Mosaico da Serra da Mantiqueira e da Mata Atlântica Central Fluminense, constituem um dos primeiros Mosaicos Federais de Áreas Protegidas no território nacional, decretados em 2006. Anterior a esses, havia apenas o Mosaico Serras da Capivara e Confusões no Piauí e o Mosaico Litoral Sul do Estado de São Paulo, criados em 2005, além do Mosaico Litoral do Paraná de 2006. O recorte dado ao Mosaico Bocaina em nossa pesquisa, assim como suas especificidades socioterritoriais para nosso projeto, serão apresentados posteriormente em nossos referenciais metodológicos.

A escassez de estudos que levem em conta o contexto regional dos conflitos socioambientais inerentes ao desenvolvimento de Mosaicos foi fundamental para a escolha do Mosaico Bocaina como objeto de estudo, além de sua representatividade no cenário nacional em relação à escala e à tipologia de conflitos que refletem, sobremaneira, a problemática no planejamento territorial de áreas protegidas e sua relação com o desenvolvimento turístico no Brasil. Dessa maneira, a presente tese não pretende resolver a problemática sobre a gestão integrada de UCs do Mosaico Bocaina, mas utilizar essa como exemplo representativo da complexidade do planejamento territorial na região constituída por um conjunto de áreas protegidas no Brasil, possibilitando definir perspectivas de novos arranjos territoriais para governança das mesmas.

No âmbito das pesquisas realizadas na área de influência do recorte regional do Mosaico Bocaina, tem-se enorme variedade de publicações voltadas, sobretudo, para área das ciências naturais, envolvendo temáticas biológicas e florestais. Trabalhos voltados para a inserção da dimensão sociocultural na problemática ambiental das áreas de influência do atual Mosaico são recentes, enquanto os que inserem as perspectivas de planejamento territorial nessa mesma problemática, envolvendo a temática das ecofronteiras no ordenamento territorial do turismo, são praticamente inexistentes. Os estudos voltados para as dinâmicas socioambientais e culturais das Unidades de Conservação dentro do Mosaico, focando na análise de conflitos de uso da terra existentes na relação comunidades locais e áreas protegidas, foram trabalhados, recentemente, em teses de doutorado, como as de Gomes (2002) e Soriano (2006) no âmbito do Parque Nacional da Serra da Bocaina, além do trabalho de Simões (2010) sobre o conflito de comunidades tradicionais dentro do Parque Estadual da Serra do Mar e os processos decisórios relativos à presença humana em Unidades de Proteção Integral. A tese de Gerhardt (2008), defendida nas Ciências Sociais sobre a constituição da arena de posicionamentos entre comunidades locais, pesquisadores e Unidades de Conservação também aborda questões sobre a relação entre populações locais e áreas protegidas, mas do ponto de vista de como o debate acadêmico trata essas questões na contemporaneidade. O trabalho de Lúcia da Costa Ferreira (1996) destaca as questões dos conflitos ambientais nos processo de conservação ambiental no litoral

paulista, discutindo o jogo político dos atores predominantes no território através das relações entre Estado e Sociedade Civil e suas implicações no ambientalismo brasileiro.

Já os trabalhos dos geógrafos Luchiari (1999), Scifoni (2006) e Raimundo (2007) se voltam mais para as perspectiva de apropriação econômica e sociocultural dos territórios em relação ao desenvolvimento turístico no Litoral Norte paulista. O trabalho de Luchiari destaca a urbanização turística no Litoral Norte de São Paulo, revelando as contradições e conflitos do processo de urbanização ao longo da região de Ubatuba – SP, enquanto Scifone se volta mais para discussão sobre a proteção do patrimônio natural no processo de urbanização do Litoral Norte paulista, condicionado, sobretudo, pelas casas de veraneio destinadas às elites urbanas. Raimundo se aprofunda nas transformações socioespaciais decorrentes do turismo de veraneio em relação às práticas caiçaras. Já na perspectiva do planejamento territorial e ambiental, tem-se a tese defendida por Sansolo (2002) com a discussão centrada nos processos de planejamento ambiental existentes no núcleo picinguaba, Litoral Norte de São Paulo e suas repercussões na paisagem, além do trabalho de Zuquim (2002), no âmbito da Arquitetura e Urbanismo, que discute as relações da questão agrária e ambiental no âmbito das transformações territoriais entre Paraty – RJ e Cunha - SP.

Outro trabalho no âmbito da Geografia é a tese defendida por Ângelo-Furlan (2000), que mesmo não tendo seu objeto de estudo na região delimitada pelo Mosaico Bocaina, trabalhou também no Litoral Norte de São Paulo, na paisagem insular do Parque Estadual de Ilha Bela. Em sua tese, Ângelo-Furlan discutiu as implicações socioambientais das políticas de conservação ambiental no território definido como Parque, além das respecussões nas zonas de entorno.

No contexto das áreas insulares pertencentes ao Mosaico Bocaina, destacam-se os trabalhos de Gustavo Vilela Lima da Costa (2008) e Helena Ferreira (2010), em que o primeiro analisa as mudanças sociais em uma das localidades de Ilha Grande, com foco nas comunidades locais em relação à influência do turismo contemporâneo ; o segundo analisa o contexto social e político de Ilha Grande – RJ

através constituição das Leis e Políticas de ordenamento territorial existentes e sua relação com os processos de construção de territórios sociais.

Na perspectiva Legal de sobreposição de Unidades de Conservação e os conflitos inerentes a esta, tem-se a tese de Gallo Junior (2005) com aplicação na realidade estadual de São Paulo e a dissertação de mestrado de Abirached (2011) , com foco nos conflitos entre instrumentos legais e os direitos das comunidades tradicionais entre Ubatuba e Paraty.

Todos esses trabalhos trazem à tona questões relativas à problemática socioambiental e cultural na relação entre populações locais e Unidades de Conservação e suas repercussões no território, com foco mais local dos conflitos. No entanto, com a instituição do Mosaico Bocaina em 2006, pela Portaria MMA nº349, de 11 de dezembro, que busca a integração da gestão das Unidades de Conservação na fronteira Rio-São Paulo, aparecem questões sobre a regionalização dos conflitos existentes e seus mecanismos de planejamento e gestão integrada dos mesmos, que se encontram, todavia, sem resolução. Inserindo ainda a turistificação dos territórios no contexto local e regional de planejamento das ecofronteiras em constituição a partir da ideia de Mosaico, tem-se a necessidade de uma análise regional da integração de distintas ecofronteiras no âmbito do urbano-rural, em que uma arena regional de posicionamentos conflitivos se estabelece. O nosso trabalho buscou contribuir com reflexões analíticas e propositivas no âmbito do planejamento territorial das ecofronteiras, tendo o Mosaico Bocaina como exemplo, revelando as dinâmicas locais e regionais da geopolítica dos mecanismos de governança regional de áreas protegidas e suas implicações na conservação e desenvolvimento local/regional.

As diferentes escalas de apropriação ecológica nas ecofronteiras do Mosaico Bocaina revelam contradições em relação à proteção ambiental e ao desenvolvimento turístico proposto nessas áreas. As contradições se constituem pela instrumentalização de discursos e práticas divergentes dos diversos atores territoriais em diferentes escalas, que geram instabilidade no ordenamento territorial. A conflitividade em torno das formas de apropriação e de uso, ao longo das

ecofronteiras do Mosaico Bocaina, ganhou força, sobretudo, a partir da década de 1970 com os projetos de fomento à urbanização do Litoral Norte de São Paulo e Sul do Rio de Janeiro, com destaque para o projeto TURIS, que se viabilizaria através da construção e pavimentação da rodovia BR101 (Rio-Santos), combinada com a crescente especulação imobiliária e transformação da dinâmica demográfica regional (LUCHIARI, 1999; SCIFONI, 2006). Esse projeto estatal de desenvolvimento regional inaugurou o processo de segregação socioespacial que reflete na dinâmica de uso e apropriação do território ao longo das ecofronteiras do Mosaico Bocaina até os dias de hoje, revelando conflitos em diferentes escalas que as Unidades de Conservação, os poderes públicos municipal, estadual e federal, ONGs e agentes de desenvolvimento turístico ainda não conseguiram resolver.

As ecofronteiras do Mosaico Bocaina tornam-se o palco em que novas dinâmicas reencontram processos do passado, revelando a territorialização regional-global da natureza condicionada pelas redes ambientalistas. Essa territorialização ecológizante define as formas de governança em prol da conservação e preservação da biodiversidade e, em alguns casos, da diversidade sociocultural. No entanto, a viabilização dos objetivos de conservação e preservação torna-se complexa e alvo de múltiplos interesses locais, regionais e globais que são postos em uma arena de posicionamentos diversos. A viabilização das formas de governança pautadas numa visão ecológizante torna-se o grande desafio contemporâneo para o planejamento territorial nas ecofronteiras. Como garantir a viabilidade econômica, social e ambiental da conservação e preservação em escala regional das áreas protegidas? De que maneira uma gestão integrada de Unidades de Conservação poderia se efetivar no território sem produzir “ilhas de conservação” em permanente conflito com as comunidades locais? Como o turismo pode ser pensado na promoção do desenvolvimento sustentável das áreas protegidas, tornando-as viáveis, econômica, social e ambientalmente? Quais mecanismos de planejamento territorial poderiam ajudar a promover a viabilidade da gestão integrada das áreas protegidas através de Mosaicos? Essas são questões centrais que nos guiarão ao longo de nossa tese.

O Mosaico escolhido, para fins de análise, reúne apelos turísticos considerados dentre os universalmente mais cotados, dos quais se destacam: cidades históricas

consideradas patrimônio histórico e artístico (Paraty, Areias, Bananal, São José do Barreiro, etc.); faz parte da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, de reconhecimento mundial, através do Programa MAB (Man and Biosphere) da UNESCO; dispõe de uma maritimidade considerada pela mídia turística nacional e internacional como uma das mais belas de todo oceano Atlântico (Angra, Paraty, Ubatuba, São Sebastião, Ilha Bela, Caraguatatuba); e conta com uma região serrana inserida em áreas protegidas e alvo de grande interesse turístico advindo das duas maiores metrópoles do país. Ou seja, grande parte dos municípios inseridos dentro do Mosaico Bocaina já possui foco de presença turística, mas, no entanto, não consegue ainda articular e organizar a visitação já existente em prol da sustentabilidade das áreas protegidas. Apesar de grande parte dos municípios do Mosaico Bocaina já serem virtuais pontos de irradiação do desenvolvimento turístico, o conjunto de Unidades de Conservação que compõe o Mosaico não é dotado de infraestrutura e serviços compatíveis com o potencial existente.

O turismo que se desenvolve, de maneira localizada nas municipalidades inseridas no Mosaico Bocaina, promove focos específicos de urbanização, repercutindo diretamente na dinâmica espacial deste, através de intervenções como: estradas parque, condomínios em áreas ora habitadas por comunidades caiçaras, privatização de espaços públicos em ilhas, praias para lazer das elites, entre outros. Torna-se, assim, uma estratégia de apropriação econômica e dominação territorial dos atores hegemônicos, sob influência de atores globalizados, centrados no interesse do capital.

A concepção do Mosaico é voltada para gestão de um conjunto de Unidades de Conservação justaposta, próximas e sobrepostas, inseridas em mais de um município, passando, portanto, por áreas urbanas e rurais. O conjunto de Unidades de Conservação gerido pelo Mosaico Bocaina possui diversas discontinuidades espaciais em virtude de assentamentos humanos existentes em vários municípios, distritos e vilas. No entanto, apesar de estarem inseridos em uma realidade de alta complexidade de uso e ocupação, os parâmetros de gestão praticados são ainda ligados à ideia de isolamento, sem presença humana, o que favorece mais os conflitos nas fronteiras das Unidades de Conservação.

O planejamento territorial das ecofronteiras do Mosaico Bocaina passa a ser um desafio para o desenvolvimento regional integrado e integral, que necessita transpor diversos obstáculos representados, sobretudo, por um ambiente institucional conservador, incapaz de lidar na região com as especificidades ecológicas de negociar com os atores territoriais que expressam sua diversidade social, econômica, política e cultural no âmbito local/regional. Surge, portanto, a necessidade de inovações institucionais com adequações às necessidades inerentes à sustentabilidade nas ecofronteiras do Mosaico, no qual o turismo, considerado uma das principais atividades de viabilização do uso público das áreas protegidas, necessita ser desenvolvido em relação à totalidade territorial na formação das ecofronteiras.

Levando-se em conta a problemática apresentada no âmbito da formação das ecofronteiras do Mosaico Bocaina, partimos do princípio de que é preciso constituir uma nova racionalidade socioambiental para que o planejamento territorial nas ecofronteiras fuja dos radicalismos biocêntricos como modelo ideal de gestão do conjunto de Unidades de Conservação e integre a perspectiva sociocultural e de desenvolvimento turístico no âmbito do planejamento urbano e regional em sua proposição de gestão territorial integrada. Em “A Alegoria do Patrimônio”, Françoise Choay (2006) ressalta que um bem patrimonial não consegue se manter sem que lhe seja atribuída uma função. Levando-se em conta que o Mosaico Bocaina reúne um acervo do patrimônio cultural e natural de reconhecimento regional e internacional, já que faz parte da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, sua função primeira é garantir a diversidade biológica e sociocultural. Essa função requer, no entanto, recursos e articulações com outras funções secundárias para que a sustentabilidade do Mosaico seja viabilizada.

Tomando o Mosaico Bocaina como estudo de caso que reflete a complexidade socioambiental na formação das ecofronteiras e sua perspectiva de planejamento territorial a partir da concepção institucional de Mosaico, partimos da **hipótese** de que uma proposta de gestão integrada de áreas protegidas que transcenda os limites de um município necessita de mecanismos democráticos e abrangentes de governança que ultrapassem a esfera de domínio dos Mosaicos estabelecidos pelo

Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Para tanto, buscamos mostrar, em nossa tese, que a região na qual o Mosaico Bocaina abrange, constitui ecofronteiras articuladas em territórios-rede que revelam conflitos em diferentes escalas que extrapolam o domínio de abrangência do instrumento Mosaico. Essa constatação nos abre a possibilidade para pensarmos na constituição de mecanismos de governança regional que levem em conta a totalidade territorial, entendida no âmbito das ecofronteiras pela conservação e desenvolvimento local/regional.

OBJETIVOS

O presente projeto tem como objetivo principal a análise dos processos geopolíticos de territorialização ecologizante ao longo das Ecofronteiras constituídas pelo Mosaico Bocaina e suas implicações no planejamento territorial, recaindo nos seguintes objetivos específicos:

- Definir noção de “Ecofronteira” na realidade socioambiental brasileira como elemento de diferenciação dos modos de apropriação socioterritorial em escalas variadas e ancorada na problemática ambiental e geopolítica;
- Identificar os conflitos socioambientais produzidos pelas redes ambientalistas de dominação territorial que envolvem as ecofronteiras, em suas diferentes tipologias, ao longo do Mosaico Bocaina.
- Identificar a dinâmica de atuação dos principais atores na criação de estratégias de apropriação territorial nas ecofronteiras;
- Analisar os processos de desenvolvimento turístico nas ecofronteiras do Mosaico Bocaina associados às redes locais/regionais de fomento à atividade;
- Analisar perspectivas de governança regional em áreas protegidas, tomando o Mosaico Bocaina como estudo de caso, que levem em conta a conservação e o turismo no âmbito de uma agenda de desenvolvimento territorial sustentável.

OS REFERENCIAIS METODOLÓGICOS

A perspectiva metodológica do presente projeto caminha para uma análise que utiliza a ecofronteira como categoria central para a compreensão do contexto socioterritorial de abrangência dos Mosaicos de Unidades de Conservação em sua totalidade, tendo o Mosaico Bocaina como exemplo. A totalidade aqui é representada pelos processos existentes de territorialização ecologizante pautada na gestão da biodiversidade em relação com os fatores socioculturais e o desenvolvimento turístico. O turismo, dentro de nosso contexto territorial de análise, aparece como estratégia de apropriação socioeconômica e cultural condicionado à lógica das redes socioambientais predominantes ao longo das ecofronteiras do Mosaico Bocaina. Nossa análise está, portanto, relacionada aos diferentes aspectos de apropriação territorial e *dominação* (HARVEY, 1992; 2001) no âmbito do planejamento territorial, combinada nas escalas local/regional, considerando ainda a tendência à fragmentação socioespacial (SOUZA, 2002) na produção das ecofronteiras.

As duas premissas norteadoras da análise das ecofronteiras são a espacial e temporal. Do ponto de vista espacial, existem dois entendimentos principais das ecofronteiras: primeiro caracteriza as imagens virtuais e mentais das áreas “naturais” de conquista, que são fortemente associadas às representações ocidentais de natureza; o segundo considera as ecofronteiras como processos geográficos e geopolíticos para compreensão das dinâmicas ambientais de apropriação e reapropriação territorial (GUYOT, 2010). As ecofronteiras do Mosaico Bocaina podem ser consideradas áreas de fronteira entre distintas Unidades de Conservação, zonas rurais e urbanas, reestruturadas por dimensões e valores ecológicos específicos. São marcadas por relações entre diferentes formas de apropriação não extrativa dos recursos naturais (conservação, preservação, patrimonialização, etc.), alvos de apropriação turística em diferentes escalas. São, ao mesmo tempo, confrontadas dentro e fora de seus limites, com outras formas extrativas dos recursos naturais (indústria, agricultura, etc.) que fazem com que as ecofronteiras sejam fortemente marcadas por conflitos territoriais e por competições entre os diferentes tipos de atores existentes no processo de dominação ecológica

do território, repercutindo diretamente na ineficiência e inaplicabilidade dos planos de ordenamento territorial.

Já na perspectiva temporal, as ecofronteiras podem ser vistas por dinâmicas específicas postas no tempo, integrando diferentes contextos históricos e ideologias da natureza. Pode-se dizer que diferentes gerações de ecofronteiras iniciaram em tempos distintos e podem coexistir com as ecofronteiras de hoje, através de sobreposição. Nessa lógica, uma nova geração de ecofronteira pode se apropriar e se adaptar ao legado deixado pelas ecofronteiras do passado, constituindo novos princípios para essas. A coexistência de formas herdadas nos faz compreender as premissas norteadoras de nossa tese (Tempo-Espaço) como indissociáveis.

As ecofronteiras podem ser vistas como uma ferramenta de leitura socioterritorial das questões socioambientais, envolvendo áreas marcadas por um valor estético e ecológico forte, em que coabitam tempos diferentes e tempos tecnológicos diferentes em um mesmo espaço, resultando inserções diferentes do lugar no sistema ou na rede global, bem como resultando diferentes ritmos e coexistências nos lugares. Estabelecem-se, assim, diferentes formas de coexistir, materializações diversas e, por consequência, ecofronteiras complexas e globais carregadas de heranças e novas possibilidades.

Tomando como referência o espaço geográfico em que a coexistência de formas herdadas é reconstruída sob uma organização com novos processos e formas em construção (SANTOS, 1996/2012a), a análise das ecofronteiras nos orientou, enquanto formas espaciais e dinâmicas territoriais inseridas no espaço geográfico, sobre a perspectiva histórica da territorialização global da natureza na região do Mosaico Bocaina, a partir da década de 1970, período que se caracteriza pelo início da apropriação ecológica (criação das primeiras UCs) do território inserido dentro do Mosaico Bocaina e também pelo início do desenvolvimento turístico (projeto TURIS) pautado em um projeto de urbanização turística produtora de segregação socioespacial (SCIFONI, 2006) até chegar à contemporaneidade das ecofronteiras globais. Focamos nossas análises nessa última como forma de compreender os processos de produção, representações e práticas das redes ambientalistas, que

chamamos em nossa tese de “ecoconquistadores” no planejamento territorial, em que o turismo se torna uma das principais estratégias de desenvolvimento e avanço das ecofronteiras, via turismo de base local comunitária, parcerias público-privadas, concessões, entre outros. Os principais conceitos geográficos que fundamentam as ecofronteiras globais estão relacionados a não linearidade de seus limites e na constante mobilidade desses. Em nossa tese, o conjunto de Unidades de Conservação, sobre diferentes lógicas de gestão e controle, conectados por redes ambientais financiadas por instituições locais/globais, que têm no turismo uma das principais atividades de apropriação econômica do território, é central nessa nova realidade geopolítica global que relaciona natureza e espaço no âmbito dos Mosaicos.

A escolha do Mosaico Bocaina como universo empírico de pesquisa nos proporcionou elementos que nos conduzissem à falseabilidade de nossa teoria, o que, segundo Beveridge (1957), modela a própria sustentação da hipótese. Dessa maneira, não se tratou de utilizar a base empírica simplesmente para verificações de nossa teoria, mas de constituir evidências de falseabilidade e abstrações de aspectos intrínsecos que pudessem explicar as relações entre as diferentes variáveis analisadas na formação das ecofronteiras e as perspectivas de planejamento territorial no âmbito dos Mosaicos de áreas protegidas que ultrapassassem os limites de atuação desses para sua efetivação.

O Mosaico Bocaina foi instituído pela Portaria nº349, de 11 de dezembro de 2006, e reunia nesse período 15 Unidades de Conservação e suas zonas de amortecimento, cinco Terras Indígenas e quatro Quilombos inseridos nos territórios de nove municípios dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Nos últimos anos, integrou-se ao Mosaico mais três Unidades de Conservação, que fizeram com que o número de municípios inseridos dentro deste passasse de nove para quatorze, sendo nove em SP e cinco no RJ (Mapa 1). A região integra o corredor de Biodiversidade da Serra do Mar, uma das áreas mais ricas em biodiversidade em toda Mata Atlântica (Hotspot). A gestão integrada das Unidades de Conservação inseridas no Mosaico encontra-se em processo de efetivação. Diversas alianças e parcerias de representações locais/globais já se fazem presentes e ocasionam diferentes fatores

de diferenciação e apropriação das ecofronteiras, redefinindo novos espaços para uso turístico.

Apesar de buscarmos perspectivas para um planejamento territorial que envolva a região formada pela concepção de Mosaico, tomando o Mosaico Bocaina como análise empírica, nós centralizamos nossas análises em torno das Unidades de Conservação, inseridas em municípios da fronteira RJ-SP, que são áreas mais representativas no âmbito do Mosaico Bocaina em termos de sobreposição de UCs de categorias diferentes, de mesma categoria, de jurisdição Federal, Estadual e Municipal, com comunidades tradicionais, além de possuir maior índice de visitação turística da região, como é o caso de Paraty, e representar perspectivas de integração da gestão territorial de UCs, envolvendo municípios pertencentes a dois estados.

Como exemplos de sobreposição entre UCs de mesma categoria no Mosaico, têm-se as Unidades de Conservação (UCs) no município de Ubatuba que integram tanto o Parque Estadual da Serra do Mar (PESM) - quanto o Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB). Entre UCs de diferentes categorias, tem-se a Estação Ecológica de Tamoios que é superposta a duas áreas de proteção ambiental (APA Tamoios e APA Cairuçu) entre os municípios de Paraty e Angra dos Reis. Tem-se também a Reserva Ecológica da Juatinga, totalmente sobreposta à área da APA Cairuçu dentro do município de Paraty. Em alguns casos, existe sobreposição entre áreas das UCs de Proteção Integral e os territórios das populações tradicionais – como é o caso da Aldeia Guarani Araponga, no interior do PNSB em Paraty, do Quilombo do Camburi (PESM e PNSB) em Ubatuba. Em outros casos, temos comunidades locais inseridas dentro de UCs de uso sustentável, como é o caso da APA Cairuçu, onde estão várias comunidades caiçaras, quilombos reconhecidos e outros em processo de reconhecimento. Temos também o caso da existência de apenas uma Unidade de Conservação, como o Parque Nacional da Serra da Bocaina, de jurisdição Federal, englobando municípios do Rio de Janeiro (Paraty e Angra dos Reis) e São Paulo (Ubatuba, Cunha, Areias e São Jose do Barreiro). Além desses casos, o Mosaico Bocaina destaca-se pela efervescência dos processos em andamento de recategorização de algumas UCs em função das ocupações e usos já realizados,

como é o caso da Reserva Ecológica da Juatinga, que se encontra no imbróglio político para recategorização de sua área. A criação do Mosaico Bocaina institucionaliza um processo de gestão que demanda a ação integrada para obter efetividade, considerando as várias superposições e a riqueza de sua diversidade biológica, cultural e social em relação direta com o desenvolvimento turístico.

Nosso foco de análise regional se deu nas UCs do Mosaico Bocaina existentes nos municípios da fronteira RJ-SP, incluindo Ubatuba, Cunha e São José do Barreiro, localizados no Estado de São Paulo e no município de Paraty, no Estado do Rio de Janeiro (Mapa 2). As Unidades de Conservação existentes, no nosso recorte de pesquisa, são elencadas a seguir:

- Parque Nacional (PARNA) da Serra da Bocaina;
- Parque Estadual (PAREST) da Serra do Mar – Núcleo Picinguaba;
- Parque Estadual (PAREST) da Serra do Mar – Núcleo Cunha
- Área de Proteção Ambiental (APA) Federal do Cairuçu;
- Área de Proteção Ambiental (APA) Municipal da Baía de Paraty;
- Área de Proteção Ambiental (APA) Marinha do Litoral Norte;
- Estação Ecológica (ESEC) de Tamoios;
- Reserva Ecológica (RESEC) da Juatinga;

Focamos na constituição de diferentes tipologias de ecofronteiras ao longo da região do Mosaico Bocaina, a partir dos diferentes processos intrínsecos a este, em meio a uma arena de posicionamentos sociopolíticos em escalas distintas de representações sociais existentes, que resultam em confrontação e alianças entre os diferentes grupos que as compõem. Definindo as tipologias de ecofronteiras e os seus principais atores territoriais no tempo e no espaço, tratamos das tensões e conflitos existentes no planejamento territorial proposto e condicionado pela apropriação ecológica nas ecofronteiras globais da contemporaneidade, a partir da análise dos processos de turistificação das paisagens realizados e em andamento, bem como as estratégias territoriais adotadas pelos variados tipos de atores existentes, no intuito de regular e ordenar os fluxos turísticos nas ecofronteiras do Mosaico Bocaina. Trata-se da compreensão dos agenciamentos de fenômenos diversos que compõem o espaço geográfico em relação à territorialidade concebida como a expressão de uma vontade deliberada de construir certos agenciamentos (DEBARBIEUX *et.al.*, 2008). Os agenciamentos espaciais e as construções territoriais participam e resultam da dominação ecológica presente no território do Mosaico e sua relação com o desenvolvimento turístico.

Para definição de fatores de diferenciação das ecofronteiras, propomos uma tabela de critérios de identificação de uma ecofronteira, criada originalmente por Guyot (2009) e adaptada para a realidade do presente trabalho, que nos permite estabelecer diferentes tipologias existentes ao longo do Mosaico Bocaina (Tabela 1). Esta tabela foi utilizada para a definição dos principais processos de apropriação territorial nas ecofronteiras do nosso recorte territorial do Mosaico Bocaina analisado no Capítulo 3.

A partir dos critérios estabelecidos na Tabela 1, podemos diferenciar e classificar os diferentes tipos e lógicas de constituição das ecofronteiras. Uma primeira leitura permite individualizar os critérios de base como: valor ecológico, formas de apropriação social, escala, espaço, tempo, atores, tipos de conflitos e representações. Podemos diferenciar tipologias voltadas para: natureza isolada “wilderness”, sem presença humana, como objetivo principal de preservação da natureza - a patrimonialização da paisagem e turismo, envolvendo a proteção com

intervenção humana - e extração e usos produtivos voltados principalmente para exploração dos recursos naturais. O que ocorre normalmente é que a maioria das ecofronteiras acumula mais de uma tipologia ao mesmo tempo, o que explica certos conflitos socioambientais. Alguns atores se proclamam defensores da natureza intocável, isolada, outros se voltam mais para os aspectos da patrimonialização da paisagem e seu uso turístico, enquanto outros buscam a exploração dos recursos naturais. Ao mesmo tempo verificam-se também aqueles que buscam usos produtivos da terra a partir de recursos naturais disponíveis, apropriando-se do uso turístico como, por exemplo, em algumas áreas rurais onde os usos agrícolas são complementados pelo turismo rural ou agroturismo.

As esferas de domínio elencadas na Tabela 1 dizem respeito à escala de apropriação dos valores no território, que podem se constituir no âmbito federal a partir de um Parque Nacional, ou no âmbito global através de uma multinacional com foco na exploração de recursos naturais, por exemplo. Os critérios espaciais são voltados para a referência física de acesso à tipologia territorial, bem como sua dimensão espacial, enquanto os critérios temporais estão relacionados à velocidade do processo de apropriação e conquista no território, bem como a temporalidade das mudanças oriundas deste. Cada processo de conquista ecológica engendra diferentes modos de apropriação social, que podem estar voltados para conservação, preservação, urbanização, desenvolvimento turístico, industrialização, entre outros. A origem dos principais consumidores das paisagens alvos da conquista ecológica é também um dos critérios para se estabelecer as escalas de apropriação e uso do território. A tabela também orienta quanto aos tipos de conflitos possíveis com as comunidades em função dos processos de conquista ecológica e apropriação territorial. Por fim, tem-se, como último critério da Tabela 1, a perspectiva do futuro espacial de cada tipologia territorial nas ecofronteiras em função dos valores predominantes em cada processo de conquista e apropriação territorial.

Tabela 1 - Fatores de diferenciação das tipologias territoriais nas ecofronteiras do Mosaico Bocaina

Fatores de Diferenciação	Valor	Esfera de Domínio	ESPAÇO		TEMPO		Modo de apropriação social	Origem dos principais consumidores/conquistadores das paisagens	Tipo de Conflito com comunidades locais	Futuro espacial
Tipologias			Principal referência de acesso	Dimensão e extensão espacial	Velocidade do processo	Temporalidade das mudanças				
"Wilderness", natureza isolada sem presença humana	Natureza selvagem, inacessível	Internacional Nacional/ Estadual/ Municipal	Entrada de um parque nacional	Limites teóricos do ecossistema	Rápido ou lento, segundo método de conquista escolhido	Em uma conservação estrita, poucas mudanças nos ecossistemas	Conservação/ preservação da natureza / ecoturismo	Regiões metropolitanas	Questões fundiárias, participação social	Isolamento da natureza para uso turístico/pesquisa científica
Patrimonialização da paisagem e turismo / Proteção com intervenção humana	Interface natureza-cultura e patrimônio	Internacional Nacional/ Estadual/ Municipal	Vilarejos/ Cidades	Paisagem visível e acessível a partir de zonas urbanas	Rápida	Paisagem efêmera, mudanças importantes	Urbanização e desenvolvimento turístico	Países estrangeiros, regiões metropolitanas e vizinhas	Venda de terra, questão fundiária, etnoturismo.	Urbanização
Extração e Usos Produtivos	Recursos Naturais	Internacional Nacional/ Estadual/ Municipal	Indústria, cidade	Depósito mineral, reservatório de petróleo, rios, florestas	Muito rápido (Entre 1 e 20 anos)	Recursos efêmeros, mudanças importantes	Extração mineral, óleo e gás, industrialização, extração vegetal, agropecuária	Áreas metropolitanas, países estrangeiros	Conflitos fundiários, emprego.	Paisagem devastada/ abandonada/ industrializada

Fonte: Elaboração do autor

Se a leitura sobre a motivação de conquista nas ecofronteiras torna-se fácil de apreender, ela é, no entanto, limitada do ponto de vista de outros critérios preciosos na análise, como os políticos e territoriais. Isso faz com que seja necessária a proposição de uma segunda tabela de leitura das ecofronteiras, mais completa, baseada em seis variáveis que permitem medir a complexidade dos conflitos de interesse em jogo pelos diversos atores territoriais. As seis variáveis foram definidas a partir dos objetivos existentes de conquista ecológica e apropriação territorial; os possíveis conflitos oriundos dessa conquista e apropriação; as principais formas de valorização da paisagem a partir das diferentes formas de apropriação da mesma; as formas de relação com as comunidades existentes dentro dos limites e no entorno das áreas protegidas; os arranjos territoriais constituídos pelas formas de conquista ecológica e apropriação territorial em relação com os conflitos e relações socioculturais geradas; e as formas de organização dos diferentes atores no território, que podem se constituir em diferentes escalas ou integrada à condição contemporânea de desterritorialização das relações humanas, mediada tecnologicamente pelo ciberespaço. As possíveis relações entre essas diferentes variáveis são diversas e nos dão uma boa estimativa da diversidade de casos que podem ocorrer em uma ecofronteira (Tabela 2).

Tabela 2 - Variáveis de conflitos nas ecofronteiras

Conquista ecológica	Questões fundiárias	Valorização paisagística	Relação com comunidade	Arranjos territoriais	Formas de Organização
-Conservação -Preservação -Hedonismo -Espiritual/ Sagrado -Extração -Utilitarismo	-Espoliação -Desafetação -Especulação imobiliária -Grilagem -Titulação -Regularização fundiária	-Patrimonialização -Urbanização -Turistificação -Destruição -Industrialização	-Expropriação -Segregação -Cooperação -Integração -Revolta	-Ilegalidade -Intervenção pública -Extra-territorialidade transfronteiriça -Enclaves glocalizados	-Local -Estadual -Regional -Nacional -Global -Glocal

Fonte: Elaboração do autor.

O potencial de conflitos nas ecofronteiras constituídas pela concepção de Mosaico pode ser compreendido através de uma dupla leitura da tabela. Na leitura em linha, cada variável pode entrar em conflito com outra. Portanto, uma conquista ecológica envolve diferentes questões fundiárias ou paisagísticas, por exemplo. Já na leitura em coluna, vários cenários no meio de uma mesma variável podem produzir conflitos territoriais. No âmbito de uma conquista ecológica, por exemplo, a preservação é contraditória à extração. No âmbito das questões fundiárias, a espoliação se opõe às

tentativas de regularização fundiária, enquanto na valorização paisagística, a turistificação organizada em redes globais pode gerar expropriação e segregação nas comunidades locais em prol de resorts internacionais, por exemplo.

Ao buscarmos diferenciar e classificar as diferentes tipologias territoriais envolvidas na formação das ecofronteiras tornou-se também fundamental identificar as políticas públicas espaciais vigentes, bem como a estrutura do Estado, os mecanismos de governança praticados, e os respectivos instrumentos de ordenamento territorial vigentes. Estes são fundamentais para compreensão das dinâmicas socioespaciais nas ecofronteiras. Na presente tese buscamos relacionar os fatores de diferenciação nas ecofronteiras com as principais políticas e diretrizes de regulação territorial e desenvolvimento, de forma a identificar sobreposições de instrumentos, suas complementaridades e contradições, no intuito de verificar o grau de integração dos mesmos.

O imaginário sobre as ecofronteiras refere-se às noções ligadas ao *wilderness*, imensidão, espaços ilimitados, natureza escassa ou abundante, idiosincrasias das comunidades locais, entre outros (GUYOT, 2010). Essas noções são conectadas às invenções, ideologias e representações particulares, assim como instrumentações políticas da natureza. Isso faz com que as construções culturais nas ecofronteiras sejam diretamente provenientes dos “atores verdes”, que compõem a rede ambientalista de apropriação das áreas protegidas e suas áreas de entorno. Evidências podem ser encontradas no vocabulário repleto de neologismos, majoritariamente criados na contemporaneidade por essas redes. Como exemplos, temos diversos projetos em andamento ao longo do Mosaico Bocaina de desenvolvimento local/regional que se apropriam de vocábulos como “Eco – Sustentável”, “Ordenamento Turístico Sustentável”, “Estrada Parque” para viabilizarem a extensão das redes socioambientais ao longo dos territórios através de financiamentos oriundos de instituições nacionais e internacionais (Nações Unidas, BID, IFC, FUNBIO, PRODETUR, PETROBRAS, Usina Nuclear, etc.). Grande parte desses projetos se relaciona direta ou indiretamente à expansão das ecofronteiras através de medidas de compensação ambiental em Unidades de Conservação, bem como no fomento ao desenvolvimento turístico.

Tomando como princípio de que a apropriação ecológica e turística das paisagens das ecofronteiras privilegia as lógicas e códigos de estetização e de patrimonialização, que provocam alterações das funções e de suas modalidades de interpretação (KNAFOU, 1991), nos pareceu necessário compreender como esses processos de apropriação territorial se desenvolvem no Mosaico Bocaina, sejam eles oriundos de recursos de compensação ambiental, de políticas públicas ou da iniciativa privada, que traduzem diferentes perspectivas e estratégias de apropriação ecológica e turística.

Além da análise crítica do material técnico oficial já produzido pelos projetos de apropriação ecológica e turística nas ecofronteiras do Mosaico Bocaina, envolvendo as Unidades de Conservação e a gestão através de Mosaico, planos de ordenamento territorial, estrada parque, entre outros, utilizamos uma abordagem qualitativa baseada em observações, entrevistas e conversas informais com alguns dos atores e representatividades sociais de influência no planejamento e gestão do Mosaico Bocaina em diferentes escalas (Tabela 3).

Dessa maneira, para compreensão dos fenômenos atuais de apropriação ecológica e turística no planejamento territorial do Mosaico Bocaina, foram utilizados instrumentos de coleta de dados baseados em entrevistas em profundidade não estruturadas aplicadas em discussões com especialistas e atores relacionados direta ou indiretamente aos Mosaicos de áreas protegidas, com destaque no Mosaico Bocaina. A dinâmica de atores diversos e variados ao longo do Mosaico nos fez optar por essa técnica de entrevista, de forma a se ter uma melhor aproximação à análise pragmática da linguagem de cada um. Nessa técnica de coleta de dados tem-se a predominância da baixa diretividade, que tem como características básicas necessárias (a) a irrelevância dos enunciados, os quais podem e devem ser reformulados, desdobrados ou reiterados, para que se garanta a captação dos significados em jogo, (b) a inexistência, via de regra, de respostas ou estímulos pré-elaborados e (c) um formato, a princípio de funil, que avança tematicamente do geral para o particular, mas cuja sequência é de modo geral irrelevante, servindo apenas de apoio para o pesquisador (VENTURI, 2012). As entrevistas em profundidade (não estruturadas) e as conversas informais foram realizadas com os gestores de UCs do

Mosaico Bocaina, especialistas sobre a temática de Mosaicos no Brasil, representações do governo, lideranças comunitárias, organizações privadas, do terceiro setor e multilaterais (Tabela 3). Todas as informações obtidas foram anotadas e registradas, de forma a constituírem percursos investigativos para o avanço da pesquisa.

As conversas orientadas e entrevistas em profundidade foram realizadas para levantamentos sobre a atuação dos principais atores na temática de atuação de cada um em relação às áreas protegidas, os Mosaicos, o turismo, o desenvolvimento local/regional e as relações existentes com demais atores no território. Optou-se por essa técnica em função da maior liberdade do entrevistador na busca em compreender detalhadamente a arena de posicionamentos dos atores em diferentes escalas nas ecofronteiras do Mosaico Bocaina, a partir de nossos objetivos propostos na tese. É importante destacar que muitas pessoas entrevistadas serviram de pistas ou elos para a busca de outras fontes de informação.

A nossa abordagem de pesquisa foi também pautada na análise de material e políticas vigentes de governança e de ordenamento territorial proposto pelo Estado. A análise das políticas e estruturas do Estado, a governança e os dispositivos legais para desenvolver os planos foram essenciais para que a análise das relações multiescalares no planejamento das ecofronteiras não se restringisse ao discurso dos atores, o que, a nosso ver, correria o risco de ocultar questões centrais envolvendo o planejamento e efetivação dos Mosaicos.

As principais representatividades sociais existentes ao longo das ecofronteiras podem ser compreendidas a partir das seguintes categorias:

- Atores com poder de decisão (inclui diferentes escalas dos setores político, econômico, ambiental e turístico/lazer);
- Atores regulados (comunidades locais/tradicionais, turistas, etc.);
- Atores reivindicadores/contestadores (Associações, ONGs, etc.).

Já as diferentes dimensões de uso do espaço e níveis escalares nos quais se decidem os usos pelos diferentes atores puderam ser analisadas com base nas políticas setoriais e na própria atuação dos atores relacionados às temáticas de meio ambiente, turismo, cultura e urbanismo.

Tabela 3 - Principais Instituições Consultadas/Entrevistadas

Principais Instituições Consultadas/Entrevistadas					
Internacional	Federal	São Paulo	Rio de Janeiro	Privadas	Terceiro Setor
Global Environmental Facility – GEF	Secretaria Executiva do Mosaico Bocaina	Fundação Florestal / PESM - Núcleo Picinguaba;	Instituto Estadual do Ambiente (INEA) – Gerência de Unidades de Conservação de Proteção Integral;	Agência de Turismo Cunha-Parati	FUNBIO
	ICMBio –	Fundação Florestal / PESM – Núcleo Cunha-Indaiá;	INEA - Reserva Ecológica da Juatinga	MW Trekking – Operadora de Turismo – São José do Barreiro;	Instituto EcoBrasil
Organizações das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO	APA Cairuçu	Fundação Florestal / PESM - Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte	APA municipal da Baía de Paraty;	Paraty Tours	ONG Caminhos de Cunha
	ICMBio –	Fundação Florestal / PESM - Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte	Secretaria de Turismo de Paraty	Condomínio Laranjeiras	ONG Serra Acima (Cunha)
Reserva da Biosfera da Mata Atlântica	Parque Nacional Serra da Bocaina-ICMBio	Fundação Florestal – Sede São Paulo	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Paraty;		IBASE
	Petrobras – Gerencia de Meio Ambiente	Secretaria Municipal de Turismo de Ubatuba	Universidade Estadual do Rio de Janeiro;		Instituto Pólis
	FUNAI	Secretaria de Turismo de Cunha;	DER-RJ		SOS Mata Atlântica
	Fundação Palmares	Prefeitura Municipal de São José do Barreiro	Secretaria de Obras do Estado do Rio de Janeiro		Fórum de Populações Tradicionais Ubatuba-Paraty-Angra
		Secretaria de Planejamento Urbano de Ubatuba			Associação dos Moradores do Quilombo do Campinho (AMOQC)
		ITESP – Fundação Instituto de Terras de São Paulo			Associação dos Moradores da Praia do Sono;
					ABAT – Associação Barqueiros de Trindade
					Associação Cunhatur
					Instituto Semeia

Fonte: Elaboração do autor

Essa análise nos ofereceu a possibilidade de identificar as principais dinâmicas territoriais a partir de uma visão de colisão de interesses diversos que constituem a região do Mosaico Bocaina na contemporaneidade. Cada uma dessas categorias de atores possui suas dinâmicas e estratégias que precisam ser levadas em conta na definição de diretrizes para o planejamento territorial nas ecofronteiras do Mosaico

Bocaina, que leve em conta a gestão integrada das áreas protegidas e o desenvolvimento turístico na escala regional.

Além do contato com algumas das principais representatividades sociais elencadas acima, o trabalho contou também com o acompanhamento das ATAs de reunião do Mosaico Bocaina entre os anos de 2007 e 2012, e da participação do próprio autor em reuniões ordinárias do conselho do Mosaico realizadas em 2012, 2013 e 2014. Documentos contendo alguns resultados das discussões das Câmaras Técnicas do Mosaico relacionadas ao turismo e às populações tradicionais também foram avaliados. Por fim, destaca-se a participação do autor em eventos organizados pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) sobre a gestão integrada de áreas protegidas nos Mosaicos da Mata Atlântica, bem como o acompanhamento de reuniões e audiências públicas do Projeto Litoral Sustentável, desenvolvido pelo Instituto Pólis a partir do convênio com a PETROBRAS.

A partir da análise em torno da formação e desenvolvimento das ecofronteiras, obteve-se subsídios para analisar perspectiva para mitigar conflitos e viabilizar o planejamento territorial em Mosaicos de Áreas Protegidas no Brasil, tomando o Mosaico Bocaina como exemplo.

Os Passos da Pesquisa

A tese foi dividida em quatro capítulos mais as considerações finais, sendo os dois primeiros de caráter mais teórico e os dois últimos com evidenciações empíricas, representadas pelas centralidades territoriais de nosso recorte de estudo do Mosaico Bocaina enquanto exemplo representativo das complexidades socioambientais e territoriais acerca da formação das ecofronteiras e de seu planejamento territorial. De que ecofronteiras estamos falando e como elas se relacionam com a perspectiva de Mosaicos de áreas protegidas? Essa é a questão central que nos direciona para o primeiro capítulo da tese intitulado « *Ecofronteiras :Repensando as Relações entre Espaço, Natureza e Cultura* », em que discutirmos a concepção e evolução da noção de ecofronteira enquanto processo espacial de leitura dos conflitos socioterritoriais, relacionando os seus distintos processos de territorialização ecológizante e suas formas de constituição e motivações para tal. Em seguida,

distinguimos, ao longo da história, diferentes gerações de ecofronteiras e a relação dessas com os processos sociais e políticos de apropriação ecológica do território, envolvendo o estabelecimento das áreas protegidas como principais vetores de sua expansão. Passamos pelos diferentes paradigmas, em torno da constituição das áreas protegidas no mundo, para chegarmos à concepção contemporânea do paradigma integrador ao longo das ecofronteiras, que vai repercutir, diretamente, no contexto de se pensar e planejar o território, envolvendo um conjunto de áreas protegidas próximas, justapostas e/ou entrepostas no mundo ocidental e, conseqüentemente, no Brasil. Os Mosaicos de Unidades de Conservação definidos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação são analisados em detalhe como sendo o principal instrumento no Brasil de gestão integrada, fomentado pela perspectiva regional de planejar os espaços contínuos e descontínuos compostos por áreas protegidas em diferentes escalas. Com a expansão dos processos de conquista ecológica em favor das ecofronteiras, expandem-se também as formas de uso dessas áreas para fins de recreação, lazer e turismo. Sendo assim, no final do Capítulo 1, discutimos a relação entre turismo e ecofronteiras, demonstrando as relações que envolvem o processo de territorialização ecológizante e de apropriação turística, que demonstram como o turismo se apropria e favorece a expansão das ecofronteiras, produzindo lugares em que os valores intrínsecos da conquista ecológica são apropriados de modo a se constituir atratividades para o desenvolvimento do mesmo.

A partir dos conflitos e relações multiescalares que envolvem a constituição das ecofronteiras, no Capítulo 2, inserimos as possibilidades de planejamento territorial, discutindo o contexto regional de inserção das ecofronteiras. A partir da contextualização do conceito de região para a compreensão da formação das ecofronteiras globais, tratamos das principais abordagens territoriais de planejamento, influenciadas pela lógica da globalização contemporânea, que fazem emergir diferentes estratégias e visões de sustentabilidade no território. Em seguida, apresentamos os resultados das diferentes abordagens territoriais na constituição dos mecanismos de ordenamento territorial, influenciadas pelas políticas públicas de diferentes esferas do governo que repercutem no desenvolvimento local e regional para a constituição de Mosaicos. A atenção especial em nossas análises se dá aqui

à Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, Política Nacional de Turismo e Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, consideradas, em nosso trabalho, como principais políticas orientadoras dos instrumentos de ordenamento territorial ao longo das ecofronteiras em formação no nosso objeto empírico de estudo, o Mosaico Bocaina.

Ainda no Capítulo 2 da tese, tratamos da problemática oriunda da gestão integrada de áreas protegidas na região constituída pelas ecofronteiras através dos Mosaicos, que envolvem diferentes atores e seus processos de interação em escalas variadas, englobando lógicas de apropriação do espaço de maneira zonal e reticular. Essas diferentes lógicas são fundamentais para compreendermos a complexidade de planejamento e gestão integrada em um conjunto de áreas protegidas ao longo de dois ou mais municípios, que repercurtem sobre a governança regional a partir de seus territórios-rede, em que se articulam múltiplos atores além do governo.

Após as discussões teóricas dos Capítulos 1 e 2 da tese, chegamos à parte empírica em que o Mosaico Bocaina é analisado enquanto exemplo representativo da complexidade territorial de formação de ecofronteiras em uma perspectiva regional, discutindo os processos de apropriação territorial voltados majoritariamente para a conquista ecológica e o turismo. Dessa maneira, no Capítulo 3, analisamos o processo de constituição das ecofronteiras do Mosaico Bocaina a partir da constituição de suas primeiras Unidades de Conservação instituídas na década de 1970 até a contemporaneidade com a formação do Mosaico enquanto instância regional de integração das UCs e de expansão das ecofronteiras. Realizou-se a contextualização regional de formação do Mosaico Bocaina, relacionando-o aos diferentes processos paralelos de desenvolvimento e transformações socioeconômicas na região em que se situa suas ecofronteiras, até chegar a sua atual formação. A partir do entendimento do que seja o Mosaico Bocaina na contemporaneidade, partimos para a análise das dinâmicas espaço-temporais na constituição de suas ecofronteiras a partir de nosso recorte territorial, inserindo as centralidades territoriais de São José do Barreiro, Cunha, Paraty e Ubatuba.

Após analisada as principais formas espaciais e dinâmicas territoriais nas ecofronteiras do Mosaico Bocaina, tomando como referência nosso recorte territorial de estudo, verificamos que o instrumento Mosaico tornou-se incapaz de abranger a complexidade territorial ao envolver a gestão integrada de áreas protegidas. Desse modo, tecemos, no capítulo 4, discussões em torno da perspectiva de governança regional que englobe a complexidade territorial em relação à integração de um conjunto de áreas protegidas, territórios de comunidades tradicionais, municípios e ao desenvolvimento turístico na perspectiva regional. Buscamos discutir perspectivas para o planejamento e gestão integrada das ecofronteiras, a partir de uma região de planejamento que trate os conflitos oriundos da expansão das ecofronteiras em relação aos outros processos paralelos de desenvolvimento territorial, como o turismo, incluindo suas formas zonais e reticulares de apropriação territorial.

Nas considerações finais, retomamos alguns temas que sustentam os principais argumentos da tese, voltados para o cenário atual das ecofronteiras, formadas a partir da ideia de Mosaicos e a necessidade de ultrapassar os limites das Unidades de Conservação constituintes desses para se alcançar a sustentabilidade ambiental e socioeconômica pretendida por seus gestores. Trata-se, portanto, de discutir a região na qual o conjunto de áreas protegidas se insere, como também o conjunto de municípios e as dinâmicas socioespaciais oriundas dos atores em múltiplas escalas, que participam do desenvolvimento local/regional das ecofronteiras, viabilizando, assim, o planejamento em sua totalidade territorial.

CAPÍTULO 1: ECOFRONTEIRAS: REPENSANDO AS RELAÇÕES ENTRE ESPAÇO, NATUREZA, POLÍTICA E TURISMO.

Após verificar o contexto de pesquisa existente sobre áreas protegidas (Parques, reservas, ilhas, florestas, etc.) em países marcados por um contexto pós-colonial (África do Sul, Chile, Argentina, Equador, Bolívia) em relação aos trabalhos existentes no Brasil, Europa, Canada e Austrália, percebe-se que todas essas áreas possuem características em comum, relacionadas aos processos de apropriação dos recursos naturais para conservação, turismo, especulação imobiliária em prol de moradores de grandes centros urbanos, projetos de desenvolvimento (Mineração, Óleo e Gás, Indústria, etc.). Esses modos de apropriação possuem, também, consequências semelhantes em relação à constituição de uma natureza de reserva, transformações ambientais e paisagísticas, urbanização, etc. O interesse de atores externos, os chamados “outsiders”, e, sobretudo, as chamadas redes globais (SANTOS, 1996/2012a, 2005/2012b; HAESBAERT, 2010) insistem em controlar e dominar esses territórios, expropriando parte das comunidades locais, que precisam desenvolver novas estratégias de adaptação para melhor ou pior, redefinindo suas práticas e usos nos territórios. Agrava-se o conflito entre o espaço local, o espaço vivido (FREMONT, 1999) e o espaço global que, segundo Santos (2002), constitui-se num processo racionalizador com um conteúdo ideológico de origem distante, que se estabelece em cada lugar com os objetos e normas já estabelecidas e impostas, caracterizando o acontecer hierárquico em que a primazia das normas se fundamenta na política e não na técnica.

A delimitação desses espaços localizados em diferentes contextos territoriais, seus limites e abrangência são categorizados por alguns autores (GRIFFITHS, ROBIN, 1997; MEDEIROS, 2003; IRVING, 2006) simplesmente como fronteiras. No entanto, concordamos com autores como Guyot (2009) e Laslaz (2010) que esse termo deve ser modificado para acomodar as formas de conquista ecológica que possuem repercussões diretas no ordenamento territorial. Noções existentes de “Fronteira Natural”, além já terem sido muito criticadas na geografia (MARTIN, 1997), são também muito restritivas para descrever a complexidade e os diferentes arranjos socioterritoriais relacionados aos processos de apropriação advindos dessas formas de apropriação ecológica. Nesse sentido, optamos pela palavra “ecofronteira”

(tradução em português do termo *ecofrontier*), embora “fronteira ambiental” também possa ser considerada. Ecofronteira é uma contração do termo “fronteira ecológica” e está relacionada aos componentes naturais como objetos de apropriação socioeconômica e cultural ao longo das fronteiras existentes entre áreas de proteção e assentamentos humanos e suas escalas de apropriação territorial.

O contexto teórico das ecofronteiras no presente trabalho está relacionado à ideia de que as áreas com valor ecológico e estético são objetos de conquista e apropriação de atores externos com diferentes visões e ações, que se diferenciam em relação ao futuro dos lugares e que repercutem diretamente na perspectiva de reordenamento territorial em diferentes escalas. Essas áreas podem ser vistas como “espaços de fronteira” (RAFFESTIN, 1993; GRIFFITHS, ROBIN, 1997) por causa de suas especificidades (áreas pouco ou muito conhecidas, baixa ou muita densidade populacional, fraca ou forte conexão e integração das comunidades locais com o sistema mundo, etc.), mas essas áreas não coincidem com “fronteiras históricas”. Esses espaços são uma nova geração de fronteiras, reorganizadas no atual contexto pós-moderno no qual globalização e glocalização (SWYNGEDOUW, 2004), ecologia, turismo e o desenvolvimento sustentável têm papel central no reordenamento de seus territórios. As ecofronteiras são, portanto, espaços estratégicos para apropriação territorial ecológica com o foco no futuro dos recursos naturais e nas mudanças globais.

Não é nossa intenção, na tese, discutir os gaps na literatura para legitimar o uso de uma nova noção, como ecofronteira. Preferimos, aqui, construir nosso argumento com referências bibliográficas já existentes que tratam a problemática existente ao longo das ecofronteiras do ponto de vista dos conflitos socioambientais e sua gestão, (COLLINSON, 1996; GRIFFITHS, ROBIN, 1997; ZIMMERER, 2000; FERREIRA, 2004; IRVING, et al., 2004; HÉRITIER, LASLAZ, 2008; GUYOT, 2009; SIMÕES, 2010) alinhado com as perspectivas de desenvolvimento turístico.

Enfim, a noção de ecofronteira é central, em nosso trabalho, como leitura espaço-temporal dos conflitos que envolvem as áreas protegidas, atores locais, regionais, globais e turismo.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA NOÇÃO DE ECOFRONTEIRA

As pesquisas no âmbito das ecofronteiras, como instrumento de compreensão das dinâmicas de apropriação ecologizante do território no espaço e no tempo, são ainda recentes (GUYOT, 2009, 2010; HÉRITIER et al., 2009; LASLAZ, 2010). A noção de ecofronteira, proposta no presente trabalho, tem suas fundamentações em pesquisas realizadas no âmbito sul-africano (GUYOT, 2009) e, posteriormente, difundida e reestruturada para a realidade europeia, norte-americana e latino-americana (GUYOT; RICHARD, 2009; HÉRITIER et al., 2009; LASLAZ, 2009, 2010; BLASQUEZ MARTINEZ, L., 2010). Para a realidade brasileira, essa noção permanece ainda fora dos debates sobre territorialização ecologizante como condicionante do planejamento territorial ao longo das áreas protegidas, zonas rurais, urbanas e do desenvolvimento turístico.

Para Heritier et al., (2009), nem todas as situações territoriais são determinadas pela configuração em que se deu a criação das ecofronteiras: originalmente formalizado em um contexto geopolítico e geográfico particular da África do Sul e de regiões onde a colonização estabeleceu uma segregação social e racial. Partamos do conceito inicial de ecofronteiras, proposto por Guyot (2009).

Le terme “ecofrontier” est un néologisme à plusieurs facettes. C’est d’abord une notion définie, utilisée voire instrumentalisée par des groupes d’acteurs, comme les ONG environnementales. C’est aussi une représentation psychomotrice et spatiale reposant sur une vision européen-centrée de la nature. Le “ecofrontier” renvoie enfin à une catégorie spatiale, objectivable à travers différents paramètres (GUYOT, 2009 apud HERITIER et al., 2009. Conferência Introdutória no Colóquio sobre Ecofronteiras em abril de 2009, Limoges, França).

A partir dessa definição, percebe-se um universo de sentidos dado ao termo ecofronteira, que se torna complexo a partir do momento em que sua noção nos remete a um posicionamento de geografia política crítica, que se aplica, em parte, mas não exclusivamente, ao contexto sul-africano. As dimensões das ecofronteiras tornam-se, portanto, complexas para se definir. Segundo Héritier et al., (2009), a noção de ecofronteira proposta por Guyot postula uma atitude intelectual de que seria característico do ocidente (o regime colonial) e uma realidade espacial através do fechamento de territórios sob pretexto de criação de uma área protegida com

exclusão das populações locais. No entanto, para ultrapassar os paradigmas ligados às heranças coloniais, Héritier et al., (2009) propõem o esclarecimento de quatro questões que permitem desvincular o uso do termo ecofronteira de concepções especificamente sul-africanas, tais quais:

- Paradigmas coloniais e pós-coloniais;
- Relação entre ecofronteira, frente de colonização ecológica e frente pioneira;
- Temporalidade das ecofronteiras;
- Instrumentalização dos discursos em torno das ecofronteiras.

Em relação à primeira questão “*Paradigmas coloniais e pós-coloniais*”, as atuais análises existentes sobre ecofronteiras demonstram que a “dominação”, base da criação dessa categoria, é imposta pelos agentes externos, os chamados “outsiders” sobre os locais (insiders). Quando Guyot (2009) diz que a ecofronteira é constituída por uma visão ocidental do meio ambiente, ele automaticamente nos remete ao paradigma colonial de constituição das ecofronteiras. No caso sul-africano e, sobretudo, na África, as heranças coloniais modelaram as relações sociais e políticas, possibilitando a mercantilização dos recursos naturais (GIRAUT et al., 2004; GUYOT, 2004; RODARY, 2008b; HERITIER et al., 2009). Ultrapassar esses paradigmas coloniais na análise das ecofronteiras não é negar os aspectos históricos da colonização sobre as sociedades colonizadas, mas, sobretudo, ir mais além de uma reflexão que coloca a Europa e o Ocidente, de maneira geral, como os principais responsáveis do processo. A história da civilização demonstra muito bem que impérios não ocidentais existiram e deixaram sua marca sobre imensos espaços continentais. No entanto, o denominador comum sempre foi o de « dominação », e que Harvey já bem demonstrou as suas origens em termos de análise e aplicação de maneira combinada nas escalas local até a global (HARVEY, 1992, 2001). Essa noção de “dominação” analisada por Harvey nos permite ultrapassar o contexto sul-africano na identificação das ecofronteiras e ir além das relações Norte-Sul. Que a dominação se constitui em escala global sobre um conjunto de construções mentais, em grande parte, herdadas da história colonial, não há dúvida. No entanto, os processos de dominação não se reduzem à história colonial e à posterior reconfiguração das relações existentes, que constituem uma parte dos paradigmas

pós-coloniais. Uma dominação pode ocorrer através de violência ou de restrições impostas a diferentes escalas ou entre diferentes grupos sociais (JACOBS, 1996).

Adiciona-se, também, no âmbito da dominação, a transferência de abordagens sobre a natureza do ocidente para outras regiões do mundo (DIEGUES, 2004; DEPRAZ, 2010), chegando aos fenômenos contemporâneos de difusão de doutrinas como o desenvolvimento sustentável, em que os pressupostos podem constituir uma nova forma de imposição de conceitos ocidentais (LEFF, 1994; VIOLA; LEIS HECTOR, 1991; RIBEIRO, 2001).

A complexidade em torno da análise das ecofronteiras nos permite reconsiderar que o ocidente não é o único defensor do meio ambiente. A defesa do meio ambiente pode tomar diferentes formas, em que o ocidente não tem o monopólio. A noção de dominação nos apresenta a vantagem de deixar a porta aberta para recomposição entre as forças existentes, enquanto a dialética colonial-pós-colonial implica em uma relação definida entre dominantes e dominados, ou ainda, entre culpados e vítimas (HERITIER et. al, 2009). Ela permite considerar a plasticidade das relações de dominação, de verificar sua evolução e sua utilização por diferentes atores territoriais. No entanto, Hérítier et al.,(2009) nos alertam que as relações de força não determinam a configuração dos resultados, ou seja, o Estado está inicialmente em posição de força institucional maior que as ONGs, que podem, no entanto, ocupar uma posição de força maior em termos simbólicos. Portanto, a abertura na recomposição de forças faz com que as situações de tensão, conflitos ou de negociação não se traduzam pela vitória daquele que ocupa uma posição dominante no início das discussões. Partindo dessa perspectiva, um número elevado de atores territoriais pode tirar proveito de uma situação de conflito. Diante dessa perspectiva, concordamos com Santos (2005/2012b) de que o lugar passa a ser visto como globalmente ativo e não apenas como passivo. Surge, assim, « *a possibilidade, no lugar, de construir uma história das ações que seja diferente do projeto dos atores hegemônicos* » (SANTOS, 2005/2012b, p.163). Essa perspectiva será retomada, posteriormente, ao longo da tese como condição para o planejamento territorial em ecofronteiras a partir da constituição de redes locais solidárias.

Em relação ao segundo tema “*Relação entre ecofronteira, frente de colonização ecológica e frente pioneira*”, Héritier et al., (2009) salientam que a natureza da ecofronteira pode ser facilmente questionada em relação à ideia de frente de colonização, que traz em si a noção de colonização ecológica, termo emprestado pela Ecologia, incapaz de abranger o espaço do homem. Já em relação às frentes pioneiras, diversos estudos já realizados (MARTINS, 1975; SILVA, 2006) nos mostram que essas proporcionam a troca de uma ordem socioespacial por outra. Como exemplo, temos, na Amazônia Brasileira, uma ordem socioespacial de base indígena que foi e continua sendo trocada por uma nova ordem focada nas demandas internas do país, especialmente da região centro sul e do mercado internacional (BECKER, 2005). Tal fato se traduz pela extensão das sociedades nacionais sobre o espaço de vida dos indígenas. O estado de instabilidade que caracteriza uma frente pioneira alimenta em parte suas modalidades de progressão. No modelo de Turner (1896), uma frente se estabiliza em um dado momento, marcando o fechamento da fronteira. O fechamento de uma fronteira marca o alcance de um processo dinâmico, que sugere uma temporalidade (MARTINS, 1975; SILVA, 2006). Essa última permite considerar a duração do processo, identificando os elementos de instabilidade que permitem a manutenção de seu estado durante um determinado período de anos ou décadas, e também os elementos de estabilidade que ela produz, permitindo a fixação de limites como: delimitações territoriais, vilarejos, cidades, perímetros das municipalidades, etc.

Essa distinção é importante, pois se partimos do princípio de que é possível considerar que uma frente pioneira acompanha a difusão de certa modernidade em um espaço *a priori* estranho à sua constituição, a ecofronteira pode ser considerada como a busca pela troca de uma ordem socioespacial, oriunda dessa conquista moderna, por outra ordem socioespacial, proveniente de outra modernidade, que seria a modernidade ecológica. Portanto, se relacionamos a ecofronteira com a noção de frente pioneira, buscamos uma transformação sustentável dos usos no território, atribuindo às preocupações ambientais uma posição dominante.

Em relação ao tema da “*temporalidade das ecofronteiras*”, algumas especificidades se mostram importantes para diferenciar a noção de temporalidade das ecofronteiras

em relação a outras noções de fronteiras. As teorias sobre fronteira distinguem várias fases no desenvolvimento de uma frente pioneira (abertura, composição de uma ordem social perturbada e progressivamente regulada, fechamento). Na ecofronteira, a possibilidade de um estado de fechamento torna-se questionável, já que essa não é fixada em um ou mais recursos, mas, ao contrário, sobre a transformação permanente da relação de forças entre os diversos atores territoriais (HERITIER et al., 2009). Se partirmos desse princípio, confirmamos a noção inicial proposta por Guyot (2009) sobre a instabilidade das ecofronteiras. Portanto, quando o Estado impõe ou propõe um sistema de regulação política que permite fixar limites precisos, como a criação de um parque nacional, os limites criados pela constituição do parque só serão respeitados se o Estado impor sua soberania sobre os seus limites de acordo com o Decreto-Lei e o Plano de Manejo em vigor. Isso faz com que a temporalidade nas ecofronteiras seja determinada pela constante recomposição das forças dos atores territoriais. Diante disso, não podemos falar em estabilização nas ecofronteiras, mas de equilíbrio dinâmico (HÉRITIER et al., 2009).

Albaladejo et al. (1997) propuseram uma teoria da evolução das frentes pioneiras em diversas fases, nas quais cada fase pode ter resultados imprevisíveis. Ao integrar a dimensão temporal na frente pioneira, eles integram a não mecanicidade da evolução pioneira e abrem um campo de reflexão para o estudo concreto sobre as dinâmicas existentes no interior de cada fase. A fase de abertura de uma frente, conduzindo à transformação socioespacial é, sem dúvida, um dos tempos mais fortes estudados, já que as direções tomadas nessa etapa podem condicionar a evolução futura, seja pelas formas de ordenamento territorial ou pela legislação vinculada às intervenções. Para Martins (1996), a frente pioneira e frente de expansão são duas designações originalmente distintas, em que a primeira seria a noção inicial do geógrafo, compreendendo a criação de uma nova sociabilidade, fundada no mercado e na contratualidade das relações sociais. Seria uma nova concepção de vida, uma mudança social pautada na reprodução ampliada do capital. Está relacionada à fronteira econômica. Já o segundo, seria a noção do antropólogo, em que o foco se dava na fronteira demográfica. Neste caso, privilegiam-se as populações tradicionais localizadas nos territórios em que avança a frente de expansão. O foco da frente de expansão seria na parte da população

excluída da fronteira econômica, como as comunidades indígenas, quilombolas, caiçaras, etc. Já a perspectiva da frente pioneira estaria nos agentes hegemônicos da economia capitalista, de mentalidade inovadora, urbana e empreendedora. As duas noções em conjunto formariam diferentes tempos históricos para cada realidade das populações existentes, que, a nosso ver, são essenciais para a compreensão dos processos socioespaciais em sua totalidade. Portanto, concordamos com Martins (1996) quando ele assume que a distinção entre essas duas designações (frente pioneira e frente de expansão) pode ser útil se as mesmas forem trabalhadas em conjunto para auxiliar na compreensão dos fatos e acontecimentos da fronteira.

A distinção entre frente pioneira e frente de expansão é, na melhor das hipóteses, um instrumento auxiliar na descrição e compreensão dos fatos e acontecimentos da fronteira. É um instrumento útil quando as duas concepções são trabalhadas na sua unidade, quando destaca a temporalidade própria da situação de cada grupo social da fronteira e permite estudar a sua diversidade histórica não só como diversidade estrutural de categorias sociais, mas também como diversidade social relativa aos diferentes modos e tempos de sua participação na História (MARTINS, 1996, p.32).

No entanto, a fase inicial não é a única essencial, o que nos faz demonstrar a distinção das diferentes formas de apropriação que buscam a estabilização. Do ponto de vista da temporalidade das ecofronteiras, sua constante instabilidade nos faz destacar três fases:

1 – A conquista inicial;

2 - A fase do apogeu e da estruturação territorial, temporariamente instável e conflituosa. É ao término dessa fase que a ecofronteira toma sua configuração dominante;

3 – Constituição de cenários distintos segundo as configurações específicas do território. Nesta fase, podemos encontrar um equilíbrio dinâmico, na estabilização sobre forma de uma Unidade de Conservação (Parque Nacional, Sítios reconhecidos pela UNESCO, etc.). Entretanto, uma Unidade de Conservação está sempre em busca de novas formas de reconhecimento e expansão, de forma que os conflitos socioambientais sempre se renovam para contestação da nova ordem estabelecida. Podemos também encontrar um cenário de crise, que levaria a transformações do sistema dominante-dominado. A outra possibilidade de cenário

seria o abandono da ecofronteira. Em todos os casos, a ecofronteira só pode ser apreendida como um processo constantemente instável.

Sendo a instabilidade um elemento fundamental na compreensão das ecofronteiras, chegamos ao quarto tema que nos permite contextualizar a noção de ecofronteira para distintas realidades geográficas: *“Instrumentalização dos discursos em torno das ecofronteiras”*, que é por si só, o principal elemento de perpetuação da instabilidade das ecofronteiras. Nesse tema, temos o interesse de diversos atores territoriais em diferentes escalas que podem ser parecidos (o uso dos recursos naturais), mas com finalidades distintas, o que constitui uma arena de posicionamentos divergentes e conflituosos, que caracterizam a instabilidade das ecofronteiras. Uma ONG ambientalista, por exemplo, tem interesse direto na manutenção e extensão das áreas protegidas ao longo de uma ecofronteira como forma de proteção da biodiversidade, enquanto agentes de desenvolvimento turístico possuem o mesmo objetivo, porém para explorar as paisagens em que se inserem essa biodiversidade como forma de visita turística. Já comunidades tradicionais podem enxergar a manutenção das ecofronteiras como uma ameaça à sua ocupação no território. Ao mesmo tempo, empreendimentos industriais/minerários, que possuem limitações dentro da regulação imposta pelo Estado, constituem discursos de responsabilidade empresarial, pautado no desenvolvimento local, para fazer frente na relação de forças com os demais atores territoriais. As tensões que se produzem entre os diversos atores territoriais atestam a vivacidade das relações de força nas áreas protegidas e seu entorno ao longo das ecofronteiras. Segundo Guyot (2009), três categorias de atores seriam os “criadores” de ecofronteiras:

- Profissionais do ecoturismo, levando-se em conta que não se trata de operadores de turismo de massa;
- As fundações, ONGs e associações representativas da sociedade civil, que trabalham diretamente ou indiretamente pela proteção da natureza;
- Os centros de pesquisa e as universidades, que investem em áreas protegidas para constituição de programas de pesquisa com bolsas (Ecofrontier Fellowship).

Adicionaríamos, ainda, o próprio Estado que, através de condicionantes e programas de compensação ambiental, investem na constituição de ecofronteiras como forma de compensar a apropriação dos recursos naturais para desenvolvimento de grandes projetos voltados para a indústria, mineração, óleo e gás etc.

O espaço de atuação dos atores territoriais são essencialmente áreas localizadas em zonas mais afastadas dos grandes centros urbanos, como massivos montanhosos, litoral, zonas rurais e periurbanas. São geralmente áreas de grande atração do público advindo dos grandes centros, com apelo paisagístico forte. A escala de atuação dos atores territoriais nessas áreas vai desde local, percorrendo as esferas regionais, nacionais e globais, incluindo as redes territoriais formadas. As reivindicações no âmbito da utilização e criação de ecofronteiras também tendem a se conectarem mundialmente, como é o caso da SOS Mata Atlântica no Brasil, o que indica um nível intenso de globalização nos seus discursos e práticas.

1.2 ECOFRONTEIRA COMO PROCESSO ESPACIAL E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

A partir da contextualização da noção de ecofronteira para distintas realidades, que não sejam apenas àquelas relacionadas ao processo de colonização e pós-colonização, chegamos a uma definição mais abrangente e aberta às distintas realidades do contexto local-global em que essas se inserem.

A ecofronteira, um neologismo ao termo aglófono “Ecofrontier”, nos incita a pensar um tipo de espaço real ou imaginário contínuo, no qual o valor ecológico e estético seja muito forte. Esses recursos ecológicos são apropriados e utilizados por diferentes atores territoriais, geralmente exteriores ao espaço considerado, conduzindo a diferentes formas de fronteiras ecológicas centradas na busca do *wilderness*, da patrimonialização e valorização turística da paisagem, e do sagrado como busca espiritual na relação com a natureza (GUYOT, 2009).

As ecofronteiras são espaços transitórios e temporários definidos, inicialmente, pela presença de uma entrada de acesso a uma zona núcleo, preservada e isolada de

baixa densidade populacional, em que se inicia o processo de apropriação territorial (Equipamentos Turísticos, Balneários, Residências secundárias, etc.). Possuem limites móveis e *floues*, apresentando diferentes apropriações socioculturais, ecológicas e econômicas nas suas fronteiras em prol da preservação e conservação ambiental e cultural, do desenvolvimento turístico e de grandes projetos de desenvolvimento (mineração, indústria, etc.), que mobilizam múltiplos registros de legitimidade relacionados à utilização variada de seus territórios. Essas formas de apropriação criam novos espaços, carregados de valores simbólicos e paisagísticos (BERQUE, 1991; COSGROVE, 1998; D'HAUTESERRE, 2006), voltados para a preservação da natureza sem instalações humanas, para expansão urbana turística e/ou periurbana e para a patrimonialização de paisagens.

Instáveis e alvos de interesses políticos, econômicos, ambientais e culturais, as ecofronteiras são caracterizadas pela presença de conflitos fundiários, de uso e de outras formas de territorialidades divergentes e concorrentes. Constituem representações mentais discordantes e contraditórias da natureza, produzidas pelos seus próprios atores territoriais, o que caracteriza a sua efemeridade através do mundo em busca da esperada "Última Fronteira". Podem abarcar o processo completo das conquistas territoriais, mentalmente e espacialmente, sem se restringir à dimensão temporal, o que faz com que novas dinâmicas sempre revisitem antigos processos (GUYOT, 2010). Portanto, a criação de uma Unidade de Conservação, por exemplo, nunca é o último estágio de conquista ecológica, pois pode continuar sendo transformada por novas ideologias e atores territoriais através da implantação de redes regionais de proteção ou pela criação de parques e/ou unidades transfronteiriças, assim como Corredores Ecológicos e Mosaicos de Áreas Protegidas.

A estruturação de uma ecofronteira está condicionada aos processos de territorialização, associados ao jogo das representações sociais locais/globais, revelando diversos conflitos. Para representar as dinâmicas socioespaciais de uma ecofronteira, elaboramos a figura a seguir que demonstra as formas espaciais de constituição de uma ecofronteira e suas dinâmicas territoriais associadas, constituindo os processos de ordem local/global.

Figura 1 - Ecofronteiras - formas espaciais e dinâmicas territoriais

Fonte: GUYOT, 2009; HERITIER; DE SARTRE; LASLAZ; GUYOT, 2009. Elaborado pelo autor

A partir da Figura 1, percebe-se que o valor ecológico de uma ecofronteira pode ser simbolizado ou representado por uma paisagem grandiosa, geralmente inserida em uma Unidade de Conservação. As relações entre os atores territoriais em diferentes escalas se dão em torno da apropriação de uma paisagem grandiosa e/ou de uma biodiversidade em risco e pelos recursos naturais de maneira geral. Os principais elementos espaciais que estão relacionados a uma ecofronteira são:

- Interescalaridade;
- Uma ideia geral de zona *flo* e ligada às dimensões e limites em constante mudança;

- Uma porta de entrada (cidade, vila, etc.) que conecta a ecofronteira ao resto do mundo. Essa é geralmente onde se situa os equipamentos turísticos, as residências secundárias, condomínios privados, etc;
- Um limite físico ou mental dificilmente alcançável, como o céu, as profundezas do oceano, o subsolo, etc.

Os parâmetros temporais estão diretamente relacionados aos critérios espaciais. O processo de apropriação de uma ecofronteira é instável e efêmero, em que podem ser produzidas novas categorias, como parques, reservas e urbanização turística, que imprimem novas fronteiras entre áreas conectadas e áreas marginalizadas entre as Unidades de Conservação e seu entorno, composto por áreas *a priori* não protegidas. Ao mesmo tempo em que se têm novas produções espaciais, novas contestações e reivindicações também se constituem por parte das comunidades locais em diferentes escalas (DIEGUES, 1993; FERREIRA, 2004; HERITIER; LASLAZ, 2008; SILVA, 2012) estabelecendo o conflito territorial. Todas essas dinâmicas territoriais se estabelecem em constante interação com o sistema mundo, o que faz com que as ecofronteiras sejam consideradas espaços globais.

1.3 AS GERAÇÕES DE ECOFRONTEIRAS

As ecofronteiras possuem dinâmicas específicas ao longo do tempo, que integram diferentes perspectivas históricas e ideologias da natureza. Diferentes gerações de ecofronteiras surgiram em diferentes períodos da história e tendem a coexistir na contemporaneidade, constituindo uma espécie de palimpsesto de formas herdadas e atuais (HARVEY, 1992; SANTOS, 1996/2012a), pois os traços deixados por antigas gerações de ecofronteiras são apropriadas pelas novas gerações, constituindo novos princípios e territorialidades a partir das heranças socioculturais e ambientais. Nesse trabalho, definimos três gerações de ecofronteiras, relacionando conceitos geográficos e geopolíticos em cada uma. As três gerações de ecofronteiras foram definidas a partir das relações que tratam as ideologias políticas da natureza, os conceitos geográficos/geopolíticos relacionando espaço à natureza e as formas de desenvolvimento e conservação/preservação, conforme tabela a seguir:

Tabela 4 - As Gerações de Ecofronteiras

As Gerações de Ecofronteiras					
Gerações	Período estimado de início	Difusão espacial	Principais ideologias da natureza	Conceitos Geográficos/ Geopolíticos	Processos
1- Ecofronteiras Imperiais	Início do século XIII	Colônias e territórios europeus		Fronteiras, wilderness, limites, Fronteiras naturais, commodity, etc	1- Naturalização da Mitologia Fronteiriça; 2- Descobertas Românticas.
2- Ecofronteiras Geopolíticas	Década de 1930	Difusão para vários Estados Independentes	Romantismo; Preservacionismo/ Conservacionismo Patrimônio Natural; Deep Ecology; Hedonismo; Políticas Ecológicas; Justiça Ambiental; Bioregionalismo; Marketing Ecológico.	Cinturão verde, zonas de amortecimento, parques nacionais, fronteiras internacionais, etc.	1- Ecofronteiras como defesa geopolítica dos Estados; 2- Proliferação das Áreas de Proteção através da IUCN; 3- Deep Ecology como ferramenta de pacificação.
3- Ecofronteiras Globais	Atual	Em todo o mundo		Patrimônio Mundial, Parques Transfronteiriços, redes ambientais, Mosaicos de Conservação, etc.	1-Ecologismo global (ONGs); 2-Ecofronteiras sonhadas/idealizadas (virtuais e novos exploradores/turistas) 3- Geoeconomia "Verde" (Serviços ecológicos); 4- Últimas Ecofronteiras.

Fonte: Elaborado pelo autor

A primeira geração de ecofronteiras está relacionada à era dos viajantes naturalistas e também aos artistas românticos idealizadores de ideias preservacionistas. Relaciona-se também à expansão do conservacionismo em territórios dos grandes impérios, como o Reino Unido e suas colônias, além dos Estados Unidos e seus territórios da fronteira do oeste. A principal característica nesse período está ligada à ideia de fronteira, limites e à mercantilização da natureza.

A noção de “wilderness”, na conquista das fronteiras do oeste americano, incluía uma dimensão estética e ecológica e uma representação intelectual dos limites entre civilização e selvageria. Contraditoriamente, a conquista das fronteiras, através da invasão de novos territórios, levou à destruição de muitos ecossistemas. A primeira geração de ecofronteiras é, portanto, um resultado da concepção de fronteira de Turner (1896), para quem sua constituição implicava na urbanização de áreas selvagens, na civilização e no desenvolvimento de novas zonas e forças produtivas a partir de práticas voltadas para a vocação empresarial das frentes pioneiras. Ainda segundo Turner (1896), a conquista desses territórios se desenvolvia em espaços-

tempos distintos, constituindo “diferentes” formas de fronteira, como a do agricultor, a urbana, a ecológica, a do pecuarista, dentre outras concepções.

Essa primeira geração aparece como um tipo de reivindicação da dimensão natural de uma fronteira mitológica, perdida no avanço das frentes pioneiras de exploração econômica dos recursos naturais, pelos naturalistas, filósofos românticos e preservacionistas através de uma conquista ecológica da paisagem.

A primeira geração de ecofronteiras está relacionada ao “Paradigma Ambiental do Naturalismo Sensível” (DEPRAZ, 2010), sendo influenciada e inspirada por pensadores como *Thoreau* e *Emerson* e simbolizado pelo estabelecimento dos primeiros parques nacionais no final do século XIX.

A segunda geração de ecofronteiras está relacionada aos interesses geopolíticos dos Estados em diferentes escalas para o uso da natureza como ferramenta defensiva. Inicia-se entre a primeira e segunda guerra mundial. No contexto sul-americano, temos alguns exemplos do processo de uso geopolítico e defensivo da natureza, como o ocorrido na fronteira da Patagônia do Chile e Argentina (MINICONI; GUYOT, 2010).

As ecofronteiras geopolíticas fizeram parte de numerosas estratégias dos Estados para garantir o controle de seu território, em que se destacam: controle das regiões periféricas onde as comunidades locais haviam sido removidas para constituição de áreas naturais protegidas; uso do selo de Reserva da Biosfera da UNESCO em determinadas localidades para garantir legitimação e reconhecimento internacional e controle do avanço e proteção das fronteiras; e garantia de segurança em suas fronteiras, utilizando a natureza como símbolo nacionalista.

As principais características dessa geração de ecofronteira são a constituição de fronteiras internacionais, em escala nacional e internacional, e de zonas de amortecimento em escala local e regional. Um processo simultâneo de oposição nessa geração de ecofronteiras está relacionado à forte oposição ao uso geopolítico/militar do meio ambiente, traduzido pelo movimento Contra-Cultura que

se desenvolveu, sobretudo, a partir de 1968, com a bandeira da pacificação “verde” (Green Peacefication), que uniu *Hippies* e adeptos da Ecologia Profunda (Deep Ecologists) para a busca de valores alternativos no retorno do homem à natureza e ao mundo rural.

A instituição de zonas tampão é também um importante conceito geopolítico e geográfico, que relaciona ou separa a natureza dos seus sujeitos e objetos espaciais nessa segunda geração de ecofronteiras. As zonas tampão servem para demarcar porções do território a serviço de um projeto político de transição/exclusão de certas regiões ou populações e, também, são frequentemente usadas como reservas geopolíticas no contexto de fronteiras internacionais de tensão/conflitos. Em alguns casos, os próprios parques naturais serviram de zona tampão para resolução de conflitos, tensões e controle nas fronteiras internacionais, como a cooperação binacional na fronteira do Panamá e Costa Rica através da criação do Parque La Amistad (NICOLAS, 2008) e o parque do Iguaçu entre Argentina, Brasil e Paraguai.

A segunda geração de ecofronteiras está intimamente relacionada ao “Paradigma Ambiental Radical”, apoiada numa visão estritamente dicotômica da relação natureza-homem, representando a criação da maioria dos parques naturais durante o século XX, e fundamentada por uma visão biocêntrica dentro de um campo político e institucional. Nesse período, vamos encontrar a origem dos principais parques e reservas do Brasil.

A terceira geração de ecofronteiras é produzida por atores na escala global de intervenção, que produzem discursos e representações em nome de uma ecofronteira como forma de conquista ecológica (GUYOT, 2010). A conquista ecológica, nessa terceira geração, funciona como uma nova apropriação econômica do mundo, no qual diversos outros fenômenos, como o turismo, interação e viabilizam essa conquista. Diversos grupos de atores conectados em diferentes escalas produzem diferentes processos socioespaciais que legitimam as ecofronteiras globais. Como exemplo, os diversos organismos internacionais de proteção do meio ambiente, como a International Union Conservation Nature (IUCN) e WWF, reivindicam o aumento das áreas protegidas no mundo, através da

promoção de uma integração entre diversas áreas que podem se constituir em forma de Corredores Ecológicos, Reservas da Biosfera, Mosaicos de Áreas Protegidas. Outras organizações internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, produzem novas ecofronteiras, enfatizando a importância dos valores dos serviços ecológicos em seus financiamentos concedidos. Cientistas e a mídia internacional promovem também as ecofronteiras como última barreira para a destruição do meio ambiente. Temos ainda o público em geral, que contribui para a ecologização da sociedade através do desenvolvimento do turismo sustentável/ecoturismo, baseado no sonho e romantismo do contato com a natureza preservada. Dessa maneira, diversos atores contribuem para o desenvolvimento de múltiplos modos de apropriação territorial nas ecofronteiras globais, constituindo uma rede global de relação.

A terceira geração das ecofronteiras está relacionada à mundialização da conservação da biodiversidade, incidindo sobre as formas que tomam as políticas e/ou os programas no âmbito local e repercutindo na maneira como as políticas de conservação são realmente aplicadas no território. A contextualização das políticas de conservação passa a ser determinada pelos fatores mundiais, com foco nos aspectos mercadológicos da biodiversidade, na necessidade de exposição mediática e nos ganhos financeiros das ações empreendidas pelos grandes organismos de conservação.

Paralelamente, a biodiversidade se encontra em ressonância com a noção mais abrangente e mais política de “diversidade”, o que faz com que haja, além da diversidade biológica, a inserção da diversidade social. Essa modificação ocorre, sobretudo, pela inserção da noção de desequilíbrio no centro dos processos ecológicos (RODARY, 2008a), o que fez com que as perturbações e as instabilidades passassem a ser consideradas, pelos especialistas, como elementos intrínsecos da evolução dos meios. As modificações na abordagem ecológica das políticas de conservação obtiveram, como uma de suas consequências, a re-legitimação das práticas e dos saberes locais na gestão dos territórios protegidos ao longo das ecofronteiras, a partir dos anos 1970.

Nas ecofronteiras globais, o “Paradigma Ambiental Integrador” é predominante (DEPRAZ, 2010), pois estabelece novos padrões de gestão nas políticas de instauração de áreas protegidas no mundo, promove espaços contínuos de conservação pautados numa gestão que relaciona a perspectiva sociocultural em interface com os aspectos da biodiversidade.

Em cada uma das gerações de ecofronteiras, há, portanto, a predominância de um paradigma ambiental em sua constituição, que foram e são fundamentais na compreensão da criação e evolução das áreas protegidas ao longo dos anos e seus mecanismos de planejamento e gestão. Para melhor compreensão da evolução das ecofronteiras no tempo e no espaço, analisaremos, a seguir, a sucessão de paradigmas que deram origem às principais áreas protegidas no mundo e, conseqüentemente, no Brasil.

1.4 A SUCESSÃO DE PARADIGMAS AMBIENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS AO LONGO DAS ECOFRONTEIRAS

As ecofronteiras se constituem a partir de apropriações ecológicas do território, que se dão, inicialmente, através da constituição de áreas protegidas. Entre as primeiras reservas naturais estabelecidas na metade do século XIX na Europa, os primeiros parques nacionais norte-americanos, no final do século XIX, e os milhares de áreas naturais protegidas, constituídas entre o século XX e o início do século XXI, produziu-se uma enorme diversificação de tipologias de áreas protegidas na superfície terrestre com objetivos variáveis. Essa diversificação acompanhou a emergência política de paradigmas ambientais suficientemente fortes e duráveis que permitiram a proliferação dessas áreas. Buscaremos aqui percorrer o percurso histórico de constituição das áreas protegidas que constituem as ecofronteiras globais da contemporaneidade.

1.4.1 PARADIGMA DO NATURALISMO SENSÍVEL

As primeiras ações contemporâneas em matéria de proteção da natureza são notavelmente distantes quanto a seus objetivos e das atuais áreas protegidas. A

convergência original entre as representações estéticas do romantismo, o imaginário nacional e as preocupações da ecologia científica se realizaram no final do século XIX, através de uma abordagem essencialmente antropocêntrica de proteção da natureza (LENOBLE, 1990; DEPRAZ, 2010). Portanto, não é questão de proteção da natureza em si, mas de uma natureza indispensável, como recurso, à contemplação.

Nesse primeiro paradigma, a ideia central de proteção da natureza é marcada por um naturalismo e pela sensibilidade romântica da natureza, o que Roger (1997) chamou de *artialização* da natureza como forma de transformação do espaço visível através de uma apreciação estética positiva, influenciado pela arte, como origem para as políticas de valorização e criação de áreas protegidas. A estética referenciada na arte foi, por muito tempo, o principal fator de valorização e de interesse de proteção da natureza desde o século XVIII até ao longo do século XIX, quando se iniciaram a formação das primeiras áreas protegidas no mundo. Exemplos de proteção de um conjunto e elementos da natureza influenciados pela sua representação artística são vários ao longo da Europa do século XIX, dos quais podemos destacar a floresta de Fontainebleu na França, que foi objeto de uma série de representações artísticas pela Escola de Barbizon e que serviram como base para decretar a Floresta como zona protegida em 1853. Pelas práticas pictóricas e pela demanda dos pintores parisienses ligados à sensibilidade realística e naturalista da escola de Barbizon, cria-se o jardim artístico de Fontainebleu, já que as trilhas existentes na floresta tinham o objetivo de mostrar as paisagens e os panoramas representados pelas obras de arte (KALAORA, 1981).

Nessa lógica, o início do interesse de proteção durante século XIX estava ligada à paisagem representada, ou seja, aos objetivos, cenas e imagens que faziam referência ao *pitoresco*, entendido como o que toca o olho com sua beleza e originalidade que, segundo Briffaud (2003), era resultado de uma representação não analítica do real e que apenas grandes pintores eram capazes de conceber, permitindo uma experiência visual espontânea da realidade.

No Reino Unido, tem-se também a mesma perspectiva de proteção, quando, em 1885, é fundado o *National Trust* pela iniciativa de três filantrópicos do período

vitoriano, preocupados com a evolução das paisagens inglesas face ao desenvolvimento da industrialização, o que leva à criação de 31 reservas naturais e vários outros sítios de interesse científico. Tem-se aí uma ideia de natureza inseparável da valorização patrimonial e de um olhar antropocêntrico sobre a natureza bela, que merece ser protegida e mantida pelo esforço do homem (DEPRAZ, 2010).

No Brasil, a influência da arte, durante o século XIX, se dá, sobretudo, pelos viajantes naturalistas que, segundo Belluzzo (1996), faziam uma descrição mais que naturalista, enfatizando uma visão romântica das caminhadas nos jardins e arredores, uma visão da floresta “virgem”, com uma sensação de grandeza do universo. Desde as primeiras publicações de *Alexander Von Humboldt* sobre sua viagem pelo continente americano, o interesse por essas terras aumentou por parte dos naturalistas, pintores e outros viajantes.

A abertura das paisagens brasileiras ao mundo é precipitada pela invasão de Portugal pelo exército de Napoleão Bonaparte no início do século XIX, que força a coroa portuguesa a se instalar no Brasil em 1810, tendo como consequências imediatas a abertura dos portos, a chegada de um importante corpo diplomático e um sinal de chamada para os pesquisadores virem descobrir o território brasileiro (VANZOLLINI, 1996).

As pinturas que representavam a natureza do Brasil durante o século XIX eram fortemente influenciadas pelo romantismo do século XIX. Os artistas europeus que vinham ao Brasil tinham suas representações da natureza brasileira orientadas na poesia, demarcações de gênero, técnicas e outras convenções artísticas (BELLUZZO, 1996). A produção artística e científica nessa época era baseada sobre uma representação visual da natureza. Com o aumento da chegada de viajantes europeus no Brasil durante o século XIX, a construção da paisagem brasileira, a partir da apreciação estética fundamentada na noção do “pitoresco” dos europeus, toma como referência a visão europeia em relação às características topográficas, geográficas, da vegetação e da vida humana do Brasil.

A natureza brasileira retratada pelo olhar europeu vai iniciar o processo de reconhecimento e valorização da paisagem brasileira pelo olhar exterior. No entanto, apenas na primeira metade do século XX, com o valor de utilização dos recursos naturais existentes como forma de sustentação econômica e social, associada ao crescimento das cidades que avançam sobre as áreas naturais, é que vão surgir as primeiras áreas de proteção no Brasil.

Portanto, a escolha da proteção da natureza ao longo do século XIX foi guiada, antes de tudo, pela busca do pitoresco e do emblemático, como paisagens culturais e históricas, flora remarcável, afloramentos rochosos, cachoeiras, geleiras, assim como os fenômenos geotérmicos ou vulcânicos. É a partir desse constato que nomeamos o primeiro paradigma ambiental na constituição de uma intenção protecionista da natureza ao redor do mundo como “Naturalista Sensível”, fazendo referência ao termo utilizado por Depraz (2010) de “Naturaliste Sensible”, para caracterizar esse período.

O primeiro paradigma ambiental se estabelece a partir da segunda metade do século XIX, na maioria dos países do mundo, para constituir as primeiras instituições de proteção da natureza e as primeiras grandes áreas protegidas.

1.4.1.1 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA NOÇÃO DE *WILDERNESS* NA INSTITUIÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS.

Paralelamente à ideia de proteção de um conjunto ou de uma totalidade da natureza através das referências artísticas, desenvolvem-se, também, os primeiros princípios protecionistas durante o século XIX, voltados para o uso da natureza como recurso para o homem e sua contemplação, que formariam, juntamente com as influências pictóricas e literárias, a base para a criação das primeiras áreas protegidas, em que o conjunto paisagístico deveria ser levado em conta enquanto patrimônio natural da sociedade. É o início da noção do *wilderness*, a natureza selvagem, intocável, que teve lugar, inicialmente, nos Estados Unidos, através da criação do primeiro parque nacional do mundo no ano de 1872, o parque de Yellowstone.

Toda obra que trata a questão da proteção da natureza se refere à criação desse primeiro parque nacional como marco inicial da proteção contemporânea da natureza. De fato, a criação de Yellowstone no vale de Yosemite, Califórnia, aparenta ser um mito fundador para os promotores de áreas protegidas ao redor do mundo e representa, por excelência, o domínio do selvagem, da natureza livre.

Mesmo que ele tenha servido de influência para a constituição de diversos outros parques, sua criação se deve muito a um conjunto de circunstâncias favoráveis e não a um projeto político, preparado e pensado durante muitos anos. O tipo de proteção da natureza que esse parque estabelece no final do século XIX não apresenta as mesmas prioridades das áreas protegidas da atualidade, em que os valores científicos da biodiversidade são predominantes. Em nossa perspectiva de análise, o primeiro parque nacional do globo seria um típico resultado do paradigma “naturalista sensível”. Mesmo que suas funções evoluíram desde sua origem, ele se constituiu como uma área protegida emblemática que deve muito pouco à Ecologia em sua origem, sendo profundamente ancorado na ideia da formação da civilização americana e nas representações da natureza do final do século XIX, em que os filósofos da escola transcendentalista norte-americana, dos quais destacamos *Ralph Waldo Emerson* e *Henri David Thoreau*, foram os principais expoentes da valorização da “natureza selvagem” em suas obras literárias como símbolo da identidade americana (CONAN, 1991; DIEGUES, 2004), e, portanto, passíveis de serem protegidos.

Destaca-se também o próprio texto original sobre a criação do parque, que descreve a expedição que permitiu o reconhecimento e a instituição da região em parque nacional, em que os relatos estão voltados para uma visão romantizada da natureza pautada na estética das paisagens e nas considerações religiosas e filosóficas (DEPRAZ, 2010). Chegamos, assim, a um registro inicial da natureza sublime, de grande beleza cênica, com uma forte interpretação mística da natureza, como valores iniciais para a constituição do primeiro parque nacional. A visão do *wilderness*, que impressionou tanto os membros da expedição, está longe de suscitar um discurso preservacionista resultante de preocupações futuras pela integridade ecológica da região.

Podemos dizer que foi a sensibilidade religiosa e romântica da natureza que fortaleceu a mobilização para uma ação política de criação dos primeiros parques nacionais no mundo, assim como o discurso de representação da identidade de um povo (CONAN, 1991). A legitimação do primeiro parque no mundo é, portanto, estritamente social, fato que o insere dentro do paradigma “naturalista sensível” da segunda metade do século XIX. Apresenta uma forte conotação patrimonial, e seu argumento de proteção da natureza é guiado, como na Europa, pela percepção social dos espaços julgados pitorescos e emblemáticos de uma imagem cultural da natureza (DEPRAZ, 2010).

O modelo de área protegida iniciado por *Yellowstone* possui uma concepção muito particular da natureza, fato que não possibilitou a constituição de um modelo universal, como muitos autores afirmam. Essa tipologia de parque se difundiu de maneira muito seletiva ao redor do mundo, se proliferando inicialmente pelos Estados Unidos, com a criação dos parques de *Yosemite* e *Sequoia* para, posteriormente, alcançarem outros países, como o Canadá, Nova Zelândia, Austrália e México, que instituíram esse mesmo modelo de parque nacional no final do século XIX.

Em países da América do Sul, com grande disponibilidade fundiária e presença efetiva de uma “natureza selvagem” ainda pouco explorada, o estabelecimento de áreas protegidas, influenciadas pelo espírito das representações americanas sobre a noção de *wilderness*, também se efetivou, constituindo parques sem presença humana, fazendo com que as comunidades tradicionais que viviam nessas áreas fossem retiradas para a constituição de espaços edênicos, voltados para o lazer e turismo das populações alóctones.

No Brasil, essa concepção de parque sem presença humana se efetivará apenas na década de 1930, com a criação do Parque Nacional do Itatiaia (1937). No entanto, diferentemente das preocupações antropocêntricas predominantes no início da instituição das primeiras áreas protegidas, típica do paradigma “naturalista sensível”, a concepção ideológica dos primeiros parques brasileiros vai se dar em um

momento em que a preocupação ecológica já havia adquirido importância principal na instituição de áreas protegidas. Portanto, embora a ideia inicial de valorização da natureza brasileira tenha sido realizada sobre influência de ideias antropocêntricas, voltadas para a proteção de uma natureza indispensável como recurso e para contemplação, a constituição dos primeiros parques brasileiros se dará sob a ótica da proteção de uma natureza por si só, fruto do desenvolvimento da ecologia ao longo do século XX, que ganhou mais força, sobretudo, a partir dos anos 1930, através de especialistas anglo-saxões, embora o termo já existisse desde a segunda metade do século XIX (DROUIN, 1991). Entramos aí no segundo paradigma que chamaremos aqui de paradigma “radical”, que será responsável pela preeminência da natureza dentro da hierarquia dos valores morais no plano político e que fundamentará o modelo brasileiro de áreas protegidas.

1.4.2 O PARADIGMA RADICAL

O paradigma radical pode ser compreendido, em primeira análise, como um conjunto estruturado de ideias e normas que se apoiaram sobre uma visão fortemente dicotômica da relação homem-natureza. Nessa abordagem, a maior parte das ações do homem na natureza vai ser considerada de maneira negativa. Esse olhar específico sobre a natureza vai se constituir, sobretudo, no período pós-primeira guerra, através de uma reorientação das instituições e das políticas públicas a favor de uma aceitação mais estrita de proteção da paisagem e de seus elementos naturais. A proteção da natureza passa a ser uma prioridade pelo seu valor intrínseco e se torna, no entanto, reservada a uma elite naturalista, que se torna a única capaz de medir sua riqueza. Esse paradigma radical corresponde à introdução vitoriosa de uma ética claramente biocêntrica dentro de um campo político e institucional (DIEGUES, 2004; DEPRAZ, 2010). Essa mudança de visão vai possibilitar o estabelecimento de áreas protegidas mais estritas, considerando a exclusão e expropriação da comunidade local do uso da natureza.

O fim do século XIX, marcado pelo positivismo e por certa confiança na ciência e no progresso, demonstra o sentimento antropocêntrico para remediar e mitigar as disfuncionalidades causadas aos ecossistemas pelas intervenções humanas. É a

perspectiva do homem como mestre e protetor da natureza (ROGER; GUERY, 1991) com o poder de reparar o que ele destrói. Durante o século XX, a ideia que começa a ganhar força vem justamente, ao contrário, afirmar que a degradação da natureza é irremediavelmente relacionada ao progresso e não mais a um acontecimento accidental. Portanto, a degradação das áreas naturais aparece como um processo irreversível que não pode ser contido, nem mesmo reparado pelas sociedades humanas. O desenvolvimento econômico é visto como um processo retroalimentado que nem a política e nem a ciência podem mais conter (DEPRAZ, 2010).

Esse sentimento deriva-se da consciência histórica em relação à capacidade de aniquilação do homem pelo homem, após a segunda guerra mundial. Como resultado, temos algumas obras literárias que vão difundir essa preocupação ambiental com o crescimento econômico desenfreado, aumentando a militância em prol do meio ambiente. Podemos destacar, em 1948, a obra do naturalista americano Fairfield Osborn Jr., titulado *Our Plundered Planet*, que denuncia a utilização abusiva dos recursos naturais do planeta pelos dois milhões de habitantes que havia naquele período, anunciando o risco de extinção da espécie humana. Da mesma maneira, o ecólogo americano Willian Vogt profetiza um horizonte apocalíptico para a sociedade através de seu livro *A Road to Survival*, publicado também em 1948. Em seu livro, ele evoca uma política de limitação da população no mundo e adverte sobre o risco da falta de alimento resultante da explosão demográfica. Esse último tema constituiu a base do relatório do Clube de Roma 25 anos mais tarde. Temos também a principal obra da bióloga americana Rachel Carson, intitulada *A Silent Spring*, de 1962, que denuncia os perigos da utilização dos pesticidas na agricultura para a saúde humana. Através dessa obra, a autora explora a sensibilidade do leitor, ilustrando, através de imagens, um futuro sem pássaros, mortos pela ingestão forçada de produtos químicos. Para tal obra, Carson se baseia em numerosas teses que demonstram o poder altamente cancerígeno dos pesticidas. A autora se tornaria uma das principais figuras do movimento ecologista americano durante os anos 1960 e 1970.

Os autores americanos se distinguem, nesse período, pelas posições muito radicais nas suas reflexões da natureza, fruto de suas representações culturais particulares,

ativas desde o movimento de conquista da fronteira no século XVIII, que levam os americanos a se considerarem portadores de uma missão de civilização (CONAN, 1991), mas, também, de se questionarem sobre a responsabilidade do país na condução do mundo contemporâneo, após a segunda guerra mundial, através do status de superpotência (DEPRAZ, 2010). Adiciona-se ainda a degradação da natureza selvagem que toca à identidade cultural do povo americano, construída com o apoio da noção do *wilderness*. Portanto, esses acontecimentos vão favorecer a emergência e, depois, a difusão para outros continentes do bloco ocidental de uma ideologia radical que vai constituir as áreas protegidas, a partir da metade do século XX.

1.4.2.1 A EXCLUSÃO DAS COMUNIDADES COMO RESPOSTA AO PARADIGMA RADICAL

A resposta dos teóricos, praticantes e defensores do radicalismo na proteção da natureza, passa pelo princípio de interdição e exclusão. Trata-se de preservar a natureza isolando-a da influência antrópica, ou seja, salvar espécies da flora e fauna interditando qualquer forma de extração dessas. Essa lógica de interdição e exclusão na busca de conservar certa pureza da natureza é puramente ideológica. Podemos encontrar as raízes dessa ideologia nas dimensões religiosas, sanitárias e políticas.

Do ponto de vista religioso, podemos verificar a interdição do uso como uma forma de sacralização indireta da natureza, como também como uma resposta ao retiro contemplativo defendido pelo transcendentalismo americano de Thoreau. Segundo Viard (1990), a proteção radical da natureza, fundada na criação de parques e reservas com usos restritos, foi particularmente associada à visão protestante e puritana das relações entre homem e seu meio. Portanto, a exclusão das ações humanas do domínio da natureza selvagem, pretendida pela ideologia do paradigma radical de proteção, tem sua estruturação em uma ideologia religiosa implícita desde sua origem.

Já na dimensão sanitária, as bases da exclusão e restrição podem ser encontradas na corrente *Higienista* e sua importância nas reflexões econômicas e sociais no final do século XIX. Essa corrente, inspirada pelas inovações no campo da saúde dos habitantes da cidade, tem, em sua ideologia, a busca da restauração da relação homem-natureza para curar os males da civilização urbano-industrial (DUBOST; LIZET, 2003). O Higienismo considera, portanto, a natureza como um espaço saudável para recuperação das populações urbanas doentes. Esse princípio de valorização da natureza origina a criação de diversos sanatórios e hospitais em áreas rurais, isolados da civilização urbana. O Higienismo tem também uma forte influência no urbanismo no final do século XIX, estimulando diversas teorias sobre o lugar da natureza nas cidades. É a ideia de reintroduzir a natureza nas cidades insalubres como forma de melhorar a ordem e a saúde pública através da criação de parques urbanos, loteamentos verdes, etc.

Em suma, a percepção da natureza, influenciada pela estética, moral e religião desde o romantismo, se enriquece com a introdução dos valores terapêuticos suplementares, ou seja, de uma dimensão vital. No entanto, o Higienismo em si e suas influências urbanísticas e sociais não postulam em uma política radical de exclusão do homem em relação à natureza, mas o contrário. O que queremos mostrar aqui é que a dimensão sanitária, que abrange a natureza através da corrente higienista, vai constituir um campo fértil que permite a germinação de correntes ideológicas radicais para tratar de questões da preservação da natureza como forma de sobrevivência das sociedades urbano-industriais.

A terceira dimensão importante, na constituição do princípio radical de exclusão do homem da natureza, reside no campo político do poder e do território. Essa dimensão está relacionada à formação das correntes ecológicas militantes extremistas. É o surgimento da ecologia radical como extensão dos movimentos internacionais e comunitários em prol de formas alternativas de existência próximas do biocentrismo. Nessa corrente radical da ecologia, a proteção de determinadas porções do espaço, através da interdição e exclusão dos homens, constitui uma ação autoritária necessária para garantir a preservação das espécies face ao risco que representa às demais atividades. Nesse sentido, a constituição de um território

protegido permite a materialização dessa política ecológica restritiva sobre uma porção de espaço. Ocorre, assim, uma vontade deliberada de territorialização das políticas ecológicas radicais que vai influenciar a constituição das novas áreas protegidas da segunda metade do século XX.

Já mostramos que a delimitação das primeiras áreas protegidas no globo é anterior a esse paradigma radical. No entanto, o que muda na constituição das áreas protegidas, influenciadas por esse paradigma, é o aspecto autoritário e exclusivo de considerar a natureza e sua delimitação para proteção, que se reforça por um discurso segregativo, separando a sociedade da natureza. A legitimidade da proteção não passa mais pelo social, mas estritamente pelo fator ecológico. Esses ideais de valorização da ecologia para um nível mais profundo de consciência ecológica vai constituir a corrente de pensamento da *Deep Ecology*. Nessa corrente preservacionista radical, o enfoque é biocêntrico e a natureza deve ser preservada por ela própria, independente da contribuição que as áreas naturais protegidas possam fazer ao bem estar humano (DIEGUES, 2004).

A *Deep Ecology* se traduz, em alguns países majoritariamente anglo-saxões, pela existência de grupos de pressão organizados e, para alguns, relativamente poderosos e violentos. Sob a influência desse pensamento radical de proteção da natureza, vão surgir algumas fundações/instituições como a *Foundation for Deep Ecology* e *Greenpeace*.

Outras correntes também se destacam nesse mesmo período, apesar da integração já existente no âmbito das instituições ambientalistas do período da segunda metade do século XX, com os princípios da *Deep Ecology*, como forma de provocar uma revolução nas práticas em relação ao meio ambiente, em contraposição à *Deep Ecology*. Entre essas correntes, podemos destacar o movimento da Ecologia Social, iniciado na década de 1960 por Murray Bookchin, que propõe uma visão ecocêntrica, através de uma democracia local participativa e anticapitalista (DIEGUES, 2004).

1.4.2.2 A CONSEQUÊNCIA NAS ÁREAS PROTEGIDAS

A influência das abordagens radicais na ecologia orientou um aprofundamento nas políticas e nos mecanismos de proteção da natureza a partir da segunda metade do século XX. A influência crescente dos Estados Unidos após a segunda guerra mundial e a convergência com outros atores institucionais da Europa vão permitir a formação de instituições de proteção da natureza de influência em escala global.

Verificamos, nesse período, a constituição da União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), oriunda da Conferência de Bale e de Brunnen em 1946-1947, como uma organização de status intergovernamental e com uma estrutura federativa de ONG de proteção da natureza, com sua sede instalada na Suíça. A UIPN passa a se impor através de uma abordagem científica preservacionista fundada na conservação dos elementos naturais. O resultado dessa abordagem é a criação da Lista Vermelha de Espécies Ameaçadas. Caminhando, cada vez mais, para uma abordagem dinâmica da gestão da natureza, a UIPN passa a se chamar União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) em 1956, sem deixar, no entanto, seu objetivo principal centrado na abordagem ecológica do território.

Atualmente a UICN foi rebatizada para União Mundial para a Natureza, conservando, no entanto, a mesma sigla. Ela constitui a mais importante organização semigovernamental de proteção da natureza, com cerca de 1.100 funcionários distribuídos em 63 escritórios regionais. No Brasil, o primeiro escritório foi criado apenas em 2010, em Brasília. A UICN associa 83 Estados, 114 agências governamentais e mais de 800 ONGs em suas estruturas de funcionamento. Originalmente europeia, ela passou a ter grande influência dos Estados Unidos ao longo dos anos 1960, antes de se estender aos países do hemisfério sul, a partir dos anos 1970, influenciando as instituições de categorias de áreas protegidas ao redor do mundo, inclusive o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, criado em 2000 no Brasil.

Atualmente as categorias de áreas protegidas definidas pela UICN são:

- Ia: Reserva Natural Estrita: Área de terra e/ou mar que possui algum ecossistema, aspecto e/ou tipo geológico ou fisiológico importante ou representativo para pesquisa científica e/ou monitoramento ambiental;
- Ib: Zona de Natureza Selvagem: Grande área da terra e/ou mar pouco modificada, que mantém seu caráter e influência naturais, sem habitação permanente ou significativa, com objetivo de proteção e manejo de forma a preservar sua condição natural;
- II: Parque Nacional: Área natural destinada a:
 1. Proteger a integridade ecológica de um ou mais ecossistemas para a geração atual e futura;
 2. Excluir a exploração ou ocupação inimiga dos propósitos indicados para a área;
 3. Fornecer uma base para oportunidades espirituais, científicas, educacionais, recreativas e de visita, que devem ser todas ambiental e culturalmente compatíveis.
- III: Monumento Natural: Área contendo uma, ou mais, características naturais/culturais de valor significativo ou único, devido à sua raridade, qualidades representativas ou estéticas, ou de significância cultural inerente.
- IV: Área de Manejo de Habitat/Espécie: Área de terra e/ou mar sujeita à intervenção ativa, com o propósito de manejo, para garantir a manutenção de habitats e/ou satisfazer as necessidades de determinadas espécies.
- V: Paisagem Protegida: Área onde a interação entre pessoas e natureza, ao longo do tempo, produziu uma paisagem de características distintas, com valor estético, ecológico e/ou cultural significativo, geralmente com grande diversidade biológica;
- VI: Área Protegida de Manejo de Recursos: Área que contém predominantemente sistemas naturais não modificados, manejada para garantir proteção e manutenção em longo prazo da diversidade biológica, embora suprindo, ao mesmo tempo, um fluxo sustentável de produtos naturais e serviços para satisfazer as necessidades da comunidade.

A tabela a seguir relaciona os objetivos de gestão às suas áreas protegidas que os caracterizam:

Tabela 5 - Objetivos de gestão por tipologia de áreas protegidas

Objetivos de Gestão	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
Pesquisa Científica	1	3	2	2	2	2	3
Proteção de Ecossistemas Naturais	2	1	2	3	3	-	2
Proteção de Espécies e da Biodiversidade	1	2	1	1	1	2	1
Manutenção dos Serviços Ambientais	2	1	1	-	1	2	1
Proteção de Objetos Naturais ou Culturais particulares	-	-	2	1	3	1	3
Turismo e Lazer	-	2	1	1	3	1	3
Informação, Educação Ambiental	-	-	2	2	2	2	3
Utilização Sustentável dos Recursos Naturais	-	3	3	-	2	2	1
Manutenção dos particularismos culturais tradicionais	-	-	-	-	-	1	2

1 – objetivo essencial; 2 – objetivo secundário; 3 – não aplicável a princípio; - - não aplicável.

Fonte: UICN (1994).

Essa categorização proposta pela UICN, que influenciou a constituição do Sistema de Unidades de Conservação no Brasil, é criticada por vários autores pela sua orientação ideológica implícita (HERITIER; LASLAZ 2008; DEPRAZ, 2010). A classificação proposta e seus objetivos de gestão enfatizam a hierarquização dos espaços em função da intensidade de sua proteção. Portanto, de acordo com a classificação da UICN, a categoria mais restrita é a mais valorizada, o que favorece uma política biocêntrica de ordenamento territorial. A tabela demonstra também uma gradação em direção à exclusão territorial, constituindo categorias de proteção sem habitantes ou fechada ao público. Destacam-se também apenas três categorias contendo a atividade turística como essencial (Parque Nacional, Monumento Natural e Paisagem Terrestre ou Marinha Protegida).

A categorização da UICN, para as áreas protegidas, é um esforço de classificação que permite uma leitura funcional pertinente dessas no mundo. Ela é também adotada como referência jurídica em alguns casos. O desafio, no entanto, é não utilizar a categorização da UICN como referência ideológica normativa, mas sim uma ferramenta de compreensão para uma boa gestão das áreas protegidas em cada país.

Além da UICN, outra comissão internacional também passou a atuar a favor das áreas protegidas: A Comissão Internacional de Parques Nacionais, rebatizada de

Comissão Mundial para as Áreas Protegidas (WCPA), estabelecida em 1958, durante a Conferência de Atenas. Ela mobiliza cerca de 1.300 especialistas. Seu principal objetivo está na promoção de parques e reservas ao redor do mundo, com grande atuação nos países do hemisfério Norte. Como resultado dessa comissão, tem-se uma lista mundial de parques nacionais e reservas atualizadas a cada cinco anos, o que permite verificar se o objetivo de aumentar as áreas protegidas está sendo alcançado.

Outra instituição implantada nos anos de 1961 é o WWF (World Wildlife Fund, atualmente World Wide Fund for Nature). Uma fundação criada no seio dos quadros executivos da UICN, com o objetivo inicial de resolver os seus problemas de financiamento.. Foi criada, portanto, para ser o braço direto financeiro da UICN. Progressivamente, a WWF foi se emancipando da UICN e, atualmente, exerce ações de sensibilização para o grande público, com uma abordagem mais emocional e espiritual da natureza.

Portanto, os anos 1960 foram determinantes para o início da proteção da natureza através da criação de áreas protegidas orientadas por preceitos e diretrizes em escala global.

1.4.2.3 INFLUÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL

Apesar da proteção da natureza em escala global ter se dado, principalmente, a partir da década de 1960, no Brasil, o início dos primeiros parques se deu a partir da década de 1930. Nesse período, tivemos também a criação de instrumentos legais e de uma estrutura administrativa para gestão das áreas protegidas (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004). Entre os dispositivos legais que levaram à criação dos primeiros parques nacionais, destacam-se o Código Florestal, o Código de Caça e Pesca, Código de Águas e o Decreto de Proteção dos Animais, todos em 1934. Com o estabelecimento dos instrumentos legais, foi criado, em 1937, o Parque Nacional de Itatiaia, para atender as pretensões de conservação do aspecto primitivo da região como também as necessidades de ordem científica e também turística. Dois anos mais tarde, foram criados mais dois parques: Parque Nacional do

Iguaçu no Paraná, e Parque Nacional da Serra dos Órgãos no Rio de Janeiro. Apesar de termos a criação de três parques na década de 1930, a instituição de áreas protegidas no Brasil fica estagnada por cerca de 20 anos, quando se inicia, novamente, por influência do contexto internacional de instituição de áreas protegidas, na segunda metade do século XX. Portanto, apenas em 1959, a criação de áreas protegidas no Brasil é retomada de maneira expressiva, atingindo várias regiões do país (MEDEIROS, 2003, 2006).

Apesar de ter tido influência direta dos organismos internacionais (IUCN, WWF, etc) no estabelecimento de áreas protegidas, o modelo de proteção implantado no Brasil buscou, desde o início, estabelecer distintas tipologias e categorias que buscassem abranger a restrição total de acesso e também o uso sustentável dos recursos. No ano de 1965, um novo Código Florestal foi estabelecido através da Lei nº4771, de 15/09/1965, definindo as seguintes categorias de áreas de proteção: Parque Nacional, Floresta Nacional e a Área de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal (RL). Essas duas últimas, diferentemente das demais, foram uma tentativa de conter os avanços da atividade agrícola sobre as formações florestais em propriedades rurais.

Com a instituição da nova Lei de Proteção dos Animais, Lei Nº5197, de 1967, seus ambientes nativos passaram a ter garantias perante a lei. Essa possibilitou a criação da tipologia de Reserva Biológica, tendo seu uso totalmente limitado à pesquisa científica. Essa categoria passou a ser a mais restritiva do país, orientada pelos preceitos biocêntricos do paradigma radical de preservação.

Com a constituição da IUCN na década de 1960, criou-se, também no Brasil, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) em 1967, desvinculando as áreas protegidas, até então existentes, do Ministério da Agricultura. Isso foi uma importante conquista da visão biocêntrica, predominante na visão de proteção da natureza a partir da segunda metade do século XX. Em 1973, foi criada também a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), como fruto dos debates decorrentes da Conferência de Estocolmo (1972) e do Clube de Roma que focavam na importância da criação de um projeto político nacional e internacional para o meio

ambiente. A partir de então, a SEMA passou a dividir responsabilidades com o IBDF na gestão e fiscalização da política brasileira para as áreas protegidas. Nesse período, havia no Brasil, além das tipologias já estabelecidas (Parque Nacional, Floresta Nacional e Reserva Biológica), as seguintes categorias de áreas protegidas: Estação Ecológica (ESEC), Áreas de Proteção Ambiental (APA), Reservas Ecológicas (RESEC) e Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE). Mais tarde, no ano de 1996, foi instituída uma nova tipologia que permitia a instituição de uma área protegida em domínio privado, chamada de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN). Tal medida permitiu a criação voluntária de áreas protegidas em todo o Brasil. A criação dessas categorias de áreas protegidas buscou, além de preencher as lacunas evidentes no modelo brasileiro de áreas protegidas (MEDEIROS, 2006), atender também uma demanda internacional proposta pela IUCN para criação de áreas protegidas.

Além das áreas protegidas estabelecidas nesse período, é importante salientar também o reconhecimento e a constituição das primeiras Terras Indígenas em função de acordos e convenções internacionais assinadas pelo Brasil. A demarcação dessas primeiras terras no Brasil só ganhou força a partir da criação da FUNAI em 1967 e com a constituição do Estatuto do Índio em 1973, que forneceu bases legais e administrativas para a demarcação de Terras Indígenas nas seguintes categorias: Reserva Indígena, Parque Indígena, Colônia Agrícola Indígena e Território Federal Indígena. As Terras Indígenas, diferentemente das áreas naturais protegidas, foram importantes instrumentos precursores de conservação e manejo da biodiversidade pelas populações autóctones, contrapondo-se à visão biocêntrica na constituição das primeiras áreas protegidas no Brasil.

Em 1989, a SEMA e o IBDF, juntamente com as superintendências de pesca e da borracha, foram unidos para constituir o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) dentro do Ministério do Interior. Com a criação do IBAMA, uma importante reestruturação na gestão das instituições ambientais foi realizada. O IBAMA, inicialmente no Ministério do Interior, passou a integrar o Ministério do Meio Ambiente. Houve também a constituição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que passou a ser o órgão consultivo e

deliberativo com representação da sociedade civil, incluindo Organizações Não Governamentais (ONGs).

Essa importante reformulação do Sistema de gestão de áreas protegidas no Brasil, que se deu com a junção da SEMA e IBDF e com o crescente papel dos Estados a partir do final da década de 1980, possibilitou a implantação de um novo Sistema de Unidades de Conservação no Brasil, abordando diferentes tipologias de uso e conservação dos recursos naturais. Esse novo sistema, estabelecido pela Lei nº9985 de 2000 como Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC passou a definir 12 categorias de Unidades de Conservação reunidas em dois grupos: Proteção Integral e Uso Sustentável. A divisão das UCs em dois grupos buscou contemplar estratégias distintas de gestão, focada no uso restritivo de visão mais biocêntrica e no uso sustentável do território, pautado numa visão de compatibilização da exploração do ambiente com a conservação dos recursos naturais.

As tipologias de Unidades de Conservação definidas pelo SNUC se deram a partir de experiências originais desenvolvidas no país, como também das categorias de manejo definidas pela IUCN, conforme tabela comparativa a seguir.

Tabela 6 - Categorias de Unidades de Conservação no Brasil em relação à UICN

Utilização	UICN - Categorias	SNUC - Categorias
Indireta	Categoria I (reserva natural)	Reserva Biológica (REBIO) Refúgio de Vida Silvestre (RVS) Estação Ecológica (ESEC)
Indireta	Categoria II (parque nacional)	Parque Nacional / Estadual (PARNA)
Indireta	Categoria III (monumento natural)	Monumento Natural (MN)
Direta	Categoria IV (área de manejo de espécie ou habitat)	Reserva de Fauna Floresta Nacional (FLONA)
Direta	Categoria V (paisagem protegida)	Área de Proteção Ambiental (APA) Área Relevante Interesse Ecológico (ARIE)
Direta	Categoria VI (área de manejo de recursos)	Reserva Extrativista (RESEX) Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)
Indireta	-	RPPNs

Fonte: Elaborado pelo autor

De acordo com a Tabela 6 percebe-se que cada categoria estabelecida no SNUC, com exceção das RPPNs, se encaixa dentro de uma categoria de manejo da IUCN. As Unidades de Proteção Integral¹ proposta pelo SNUC estão relacionadas às três primeiras categorias da IUCN, enquanto as Unidades de Uso Sustentável² estão relacionadas às três últimas, incluindo ainda as RPPNs como categoria à parte. Entre as Unidades de Conservação de Proteção Integral, as que permitem visitação pública para lazer e turismo são Parques e Monumento Natural. Já as UCs de proteção Integral do tipo REBIO, ESEC e RVS também permitem visitação, desde que seja para fins de pesquisa e educacional, sendo sujeita às restrições estabelecidas pelo órgão administrador responsável.

Essas três UCs são consideradas as mais restritivas quanto à visitação pública e se equiparam ao modelo de Reserva Natural definido pela IUCN. As Reservas Biológicas, Refúgios da Vida Silvestre e Estações Ecológicas são os principais exemplos de aplicação dos preceitos do Paradigma Ambiental Radical, com uso, predominantemente, para preservação ambiental e pesquisa científica. Posteriormente, temos a categoria de Parques Nacionais/Estaduais, com foco na proteção integral do meio ambiente e com uso também restrito à ocupação humana dentro de seus limites, porém com a possibilidade de uso turístico, educação e recreação ambiental, além da pesquisa científica, conforme artigo 11, da Lei do SNUC (2000):

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

A definição apresentada pela UICN para os parques é diferente do conceito brasileiro e precisa ser destacada. Para IUCN, os parques devem conservar ecossistemas para futuras gerações e possibilitar atividades de recreação e de educação, havendo ainda certo grau de tolerância a pequenas intervenções

¹ O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais (SNUC, 2000, Art 7, § 1º).

² O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (SNUC, 2000, Art 7, § 2º).

humanas e uso sustentável por parte de comunidades locais/tradicionais. Apesar de maior flexibilização das diretrizes da IUCN para a categoria parques, nem todos os países incorporaram-na (BRITO, 2000), como é o caso do Brasil. Na definição brasileira de parque, há, portanto, menor flexibilidade no plano jurídico em relação à presença humana (CREADO, 2008) do que a proposta pela IUCN. A flexibilização quanto à presença humana ou uso direto dos recursos naturais em Unidades de Conservação é viabilizada no Brasil pelas Unidades de Uso Sustentável, que estão relacionadas às categorias IV, V e VI da IUCN (Tabela 6).

Portanto, segundo as definições do SNUC e da IUCN, verificamos que as primeiras categorias de áreas protegidas simbolizam bem a perspectiva internacional do Paradigma Radical, enquanto as últimas categorias tendem a uma maior flexibilização dos usos e da compatibilidade com a presença humana, o que simboliza o nosso próximo Paradigma Ambiental, que chamaremos aqui de Paradigma Integrador.

1.4.3 A EMERGÊNCIA DE UM PARADIGMA INTEGRADOR NAS ECOFRONTEIRAS

O Paradigma Integrador, termo proposto por Rodary e Castellanet (2003), está relacionado à emergência de uma gestão territorial de proteção com a participação de diversos atores locais/regionais/globais. Trata-se de um novo modo de governança fundamentado na participação e gestão integrada de um conjunto de Unidades de Conservação. A ideia de integração é oriunda da fusão de duas abordagens (ecológica e social), e de dois modos de gestão (dirigista e participativa), constituindo uma única abordagem: o desenvolvimento sustentável dos territórios de maneira integrada.

A emergência do paradigma integrador tem suas premissas no final dos anos 1960 e durante os anos 1970, e sua aparição no cenário internacional a partir dos anos 1980, período em que o modelo de exclusão da população para criação de uma área protegida aparece como ultrapassado. Nesse período, a ideia de que o sucesso da conservação estaria relacionado à criação de alternativas não radicais, tendo o modelo de exclusão das comunidades como uma forma insustentável, foi

predominante no debate internacional por quase duas décadas, sendo responsável pelo realinhamento das instituições brasileiras no nível Federal e Estadual. (FERREIRA, 2004).

No âmbito das instituições internacionais, alguns grandes marcos precisam ser lembrados e interpretados para entendermos a emergência do Paradigma Integrador no planejamento territorial das ecofronteiras. O ano de 1972 constitui uma reviravolta no cenário ambiental internacional quando um grupo de economistas e intelectuais da Europa e América, oriundos do chamado Clube de Roma (1968), encomendam um relatório para explicar suas preocupações com a evolução da economia mundial. Esse célebre relatório foi elaborado pela equipe do Massachusetts Institute of Technology (MIT), em Boston, sobre a direção de Dennis Meadows, intitulado *Beyond the Limits*. Ele constituiu um alerta ao crescimento econômico contínuo sob pena de esgotamento dos recursos naturais. O relatório de Meadows colocou sobre o plano político e econômico internacional as preocupações da ecologia radical. Nesse mesmo ano, a Conferência Internacional de Stockholm inaugura o princípio das Cúpulas Mundiais sobre a Terra, a cada dez anos. Essa primeira conferência é também resultado de processos nacionais paralelos em favor do meio ambiente, tais quais: Estabelecimento dos Primeiros Ministérios de Meio Ambiente em diversos países do mundo. No Brasil, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente dentro no Ministério do Interior, Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, transformada, na década de 1990, em Ministério do Meio Ambiente. No período 1971-1972, houve também a Convenção de Ramsar sobre a proteção de zonas húmidas em 1971; o programa da UNESCO MAB, “Homem e a Biosfera”, que inaugura o conceito de Reserva da Biosfera. O período de 1972, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e, em 1973, a Convenção de Washington sobre as espécies ameaçadas. Esse período marca, portanto, a inserção das questões ambientais dentro do jogo geopolítico mundial. O que significa essa politização? O fato de colocar as questões ecológicas no mesmo plano de outras preocupações internacionais vai permitir, de certa maneira, humanizá-las (DEPRAZ, 2010). As políticas de proteção do meio ambiente serão, assim, forçadas, a partir dessa politização internacional, a se abrirem a um questionamento mais amplo, a questão social. A proteção da natureza passa a fazer

parte da problemática em torno da gestão dos territórios e da sociedade. Nesse mesmo período, as questões sobre o desenvolvimento ganham força a partir da noção de “Desenvolvimento Humano” que se impõe, nas Nações Unidas, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), lançado em 1965, com foco no desenvolvimento econômico, preocupado em garantir a repartição igualitária dos benefícios do crescimento.

Ao mesmo tempo ocorre, progressivamente, o reconhecimento dos direitos das minorias étnicas e comunidades tradicionais, sobretudo, no decorrer dos anos 1970, através do Pacto Internacional relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais (ICESCR), assinado pela ONU em 1966, entrando em vigor em 1976. Esse pacto dá aos povos tradicionais o direito à autodeterminação e engaja as partes signatárias a uma assistência ao desenvolvimento para as populações mais pobres. A partir de então, em nenhum caso, um povo poderia ser privado de seus próprios meios de subsistência. Esse pacto tem influência direta nos modelos de gestão das áreas protegidas, em particular, aquelas que se constituem por decisões exógenas, governamental ou por ONGs estrangeiras, através de uma abordagem *top-down*, na qual as proibições são mais rigorosas.

Estabelecem-se, assim, trabalhos em prol de estratégias de desenvolvimento que permitam obter maior aceitação social. É o caso do conceito de “Ecodesenvolvimento”, elaborado por Ignacy Sachs em 1972, particularmente adaptado às regiões rurais do hemisfério Sul, no qual podemos ver a base para evoluções contemporâneas em direção ao Desenvolvimento Sustentável (SACHS, 1981).

É no seio da inserção social no campo das discussões em torno do meio ambiente, que nasce o célebre relatório de Brundtland, *Our Common Future*, contribuindo para a popularização do conceito de desenvolvimento sustentável. Esse relatório, fundado em uma preocupação sobre a aceleração da degradação do meio ambiente humano e do esgotamento dos recursos naturais, torna-se a primeira manifestação internacional do que chamamos aqui de “Paradigma Integrador”. A tradução política da popularização do conceito de desenvolvimento sustentável se deu no âmbito da

Conferência do Rio de Janeiro em 1992, colocando a proteção do meio ambiente como parte integrante do desenvolvimento, conforme destacado no princípio 4 da Declaração da Eco-92 sobre Ambiente e Desenvolvimento: *“Para se alcançar um desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada separadamente”*. Nesse sentido, as diversas instituições ambientais, como a IUCN e o PNUMA, passaram a adotar as premissas de integração das questões ambientais, econômicas e sociais para um mesmo objetivo de desenvolvimento. O slogan atual da PNUMA não nega esse fato: *“Associar o meio ambiente ao desenvolvimento humano”*.

Em relação à IUCN, os reflexos foram vistos rapidamente em suas políticas de avaliação da proteção da natureza, que vão influenciar o contexto brasileiro de Unidades de Conservação, através da constituição no SNUC. Entre as principais mudanças em torno das políticas internacionais da IUCN, destaca-se a maior atenção aos conflitos ambientais gerados no entorno das áreas protegidas com vocação mais ecológica, particularmente nos países do hemisfério Sul. As emergências de conflitos e tensões se multiplicam ao longo dos anos 1970, ao mesmo tempo em que as exigências por novas formas de gestão autônoma dos territórios pelo poder local, através da descentralização da gestão territorial, torna-se uma tendência mundial presente nos dias atuais. Podemos verificar a influência dessa tendência mundial nas políticas internacionais de proteção da natureza no âmbito da IUCN, através do documento publicado em 1980, nomeado de “Estratégia Mundial para a Conservação”. Esse foi resultado de uma cooperação com a WWF, PNUMA, UNESCO e a FAO, instituições internacionais relacionadas aos temas ambientais, culturais e sociais. A estratégia desse documento está relacionada à conservação com desenvolvimento, ou seja, uma proteção da natureza mais aberta a uma gestão equilibrada dos recursos. Vale destacar que, nesse documento, o ecoturismo é posto como uma das principais ferramentas para se alcançar o desenvolvimento com conservação das áreas protegidas. Com a reedição desse no ano de 1990, a ideia de não se opor a conservação ao desenvolvimento permanece inalterada.

Com o estabelecimento da “Estratégia Mundial da Conservação”, diversos congressos internacionais da Comissão Mundial de Áreas Protegidas da IUCN vão ocorrer acerca da temática de parques e reservas. As comissões e publicações da IUCN sobre áreas protegidas também vão refletir essa mudança de paradigma. Atualmente a IUCN se compõe de quatro comissões suplementares que tratam, respectivamente, da educação e da comunicação sobre a proteção da natureza, das políticas econômicas e sociais relacionadas à proteção, da gestão integrada das áreas protegidas e do direito de proteção da natureza. As temáticas econômicas, sociais e culturais se tornaram, portanto, incontornáveis dentro da perspectiva de planejamento das áreas protegidas em todo o mundo.

1.4.3.1 GESTÃO INTEGRADA DE PARQUES E RESERVAS

A evolução do paradigma integrador que se opera a partir dos anos 1980 está relacionada à abertura simultânea de princípios que guiam a concepção, o estabelecimento e a gestão de parques e reservas em relação à temática social e cultural (DEPRAZ, 2010) (

Tabela 7). Em teoria, todos os tipos de áreas protegidas teriam que evoluir em direção a uma gestão integrada. No entanto, não é o que verificamos ao redor do globo, já que existem diversas instituições, que mesmo com sua vontade deliberada de integração da gestão, possuem suas rotinas institucionais com radicalizações na resolução de conflitos que comprometem toda boa vontade existente na gestão integrada. Isso é revelado nos processos de expropriação ainda existentes na constituição das áreas protegidas da contemporaneidade em meio a um discurso contraditório de proteção da natureza, atenta às exigências das populações locais. No entanto, vale destacar que existem sempre tipologias de áreas protegidas que são mais abertas que outras concepções do paradigma integrador.

Algumas localidades, no entanto, jamais cederam aos preceitos do paradigma radical e consideram suas áreas protegidas como instrumentos predominantemente para uso turístico e social. Temos, como exemplo, os dois primeiros parques nacionais criados na Holanda, (RICHEZ, 1992 apud DEPRAZ, 2010) na década de 1930 (Veluwezoom e De Hoge Veluwe) que se constituíram a partir da iniciativa

privada, transformando-se em grandes jardins públicos com a função de recreação, acima de tudo.

No Brasil, temos alguns exemplos da integração da perspectiva ecológica, social e turística a partir de criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, como o caso das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), as Reservas Extrativistas (RESEX) e as Áreas de Proteção Ambiental (APA), que nascem sobre uma concepção predominantemente social, atenta ao espaço rural, ao turismo, assim como uma exploração consciente dos recursos naturais.

Tabela 7 - Relação das áreas protegidas entre o Paradigma Radical e o Paradigma Integrador

	Áreas Protegidas com abordagem de proteção radical herdada	Áreas Protegidas com abordagem integrada em emergência
Concepção da Área Protegida	Concebido como uma unidade separada na qual a gestão é autônoma	Elemento de um sistema de proteção multiescalar (Regional ao Internacional)
	Protege apenas o existente dentro de seus limites, sem gestão evolutiva.	Inclui a perspectiva de proteção de elementos fora de seus limites, com uma abordagem intervencionista e evolutiva.
	Protege a natureza e as paisagens sem objetivo de utilização	Proteção multifuncional (Ecossistemas, pesquisa, turismo, produção local, cultura).
	Elementos de valor nacional e internacional	Elementos de valor universal e local.
Estabelecimento da Área Protegida	Estabelece de maneira tecnocrática (Política <i>Top-down</i>)	Estabelece de maneira participativa, fundada na iniciativa local/regional (Política <i>bottom-up</i>).
	Estabelece para um controle das comunidades locais, sem levar em conta suas reivindicações, sem participação.	Estabelece para apoiar o desenvolvimento local, segundo o princípio de cogestão e gestão descentralizada.
Gestão da Área Protegida	Gerida como uma “ilha isolada” de natureza.	Gerida em relação aos outros territórios protegidos, ligados por

		corredores ecológicos e Mosaicos.
	Gerida de maneira reativa	Gerida de maneira adaptativa, em função da experiência.
	Gerida por pesquisadores, cientistas. Abordagem setorial (Ecológica)	Gerida por corpo técnico de múltiplas competências, incluindo a ciências sociais.
Vantagens da Área Protegida	Benefícios ecológicos evidentes, sem questionamentos.	Benefícios ecológicos avaliados e quantificados regularmente.
	Benefícios sociais exógenos (Visitantes unicamente)	Benefícios sociais plurais (Populações locais e visitantes)

Fonte: FERREIRA, 2004; BORRINI-FEYERABEND, 2003; DEPRAZ, 2010. Adaptado pelo autor

A partir de novos princípios de gestão de áreas protegidas voltadas também para a perspectiva social e cultural, ocorre uma redefinição na governança das áreas de proteção em todo o globo. Enquanto no paradigma radical e também no paradigma naturalista sensível, temos uma intervenção direta do Estado como fonte de legitimidade no processo de proteção e valorização cultural da natureza, no paradigma integrador ocorre o contrário, ou seja, a descentralização da gestão das áreas de proteção. Enquanto nos dois primeiros paradigmas, o Estado deve adquirir as terras, expropriar os eventuais proprietários de terras existentes, no intuito de controlar a questão fundiária pública como garantia da eficácia da proteção em relação às atividades locais, no paradigma integrador, torna-se possível manter as terras dentro das áreas protegidas nas mãos de seus proprietários. Levando-se em conta que a política de aquisição de terras para estabelecimentos das áreas de proteção demanda muito recurso financeiro, fator crítico para diversas instituições gestoras das áreas protegidas, incluindo o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade³ (ICMBio) no Brasil, a busca pela aceitação dos proprietários dentro das Unidades de Conservação que impõe limites de uso e de ocupação, pode se tornar mais eficaz e muito mais rentável economicamente em diversos casos.

³ Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) é uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), criada em 2007 pela Lei 11.516, na gestão de Marina Silva no MMA. É responsável pela execução das ações do SNUC, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs no Brasil, papel antes executado pelo IBAMA. Fomenta e executa também programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade.

Como exemplos brasileiros que adotaram essa mudança, temos os parques e reservas indígenas e extrativistas que, em alguns casos, apresentam resultados de conservação melhor que em parques sem habitantes. Esses resultados foram confirmados no âmbito das Unidades de Conservação e Terras Indígenas da Amazônia brasileira através do programa DURAMAZ⁴ (DROULERS et al., 2011), que avalia os indicadores geográficos, demográficos e socioeconômicos da sustentabilidade da Amazônia brasileira. Esse programa demonstra que a proteção da natureza é mais eficaz em áreas habitadas por comunidades tradicionais, nas quais as atividades possuem baixo impacto ambiental em relação às áreas sem presença humana. Os resultados do programa nos mostram que é preferível enxergar a presença humana não apenas como obstáculo à conservação, como parte dos gestores ambientais de Unidades de Conservação no Brasil realiza, mas sim como um desafio na criação de iniciativas de cooperação e consenso na gestão dos territórios protegidos.

Essa leitura nos conduz a uma lógica de delimitação sistemática das áreas protegidas. O modelo ideal, proposto pela IUCN no âmbito internacional e também o SNUC, no âmbito brasileiro, tem a forma de um enquadramento de zonas com gradientes de proteção distintos e suplementares: zona tampão, parque no senso estrito de proteção, reserva integral. Além da dimensão estritamente quantitativa dos parques e reservas em todo o globo, são as modalidades de gestão que traduzem as diferentes apreensões, considerações e representações da natureza (HÉRITIER; LASLAZ, 2008). Assim, alguns autores ainda insistem que só há proteção através da dissociação da presença humana nos territórios protegidos, enquanto outros argumentam que a segmentação em vigor conduz as áreas protegidas a se tornarem “ilhas” de proteção no meio de espaços habitados.

A evolução do discurso ambiental mundial nos trouxe algumas novas modalidades de governança para as áreas protegidas. No congresso de Durban em 2003, novas tipologias de governança se apresentaram a fim de complementar as tipologias funcionais das áreas protegidas definidas pela IUCN, em vigor desde 1969, e as

⁴ O Programa DURAMAZ foi um programa de pesquisa franco-brasileira com o objetivo de desvendar os fatores determinantes do desenvolvimento sustentável (DS) na Amazônia brasileira, através da identificação dos impactos geográficos, demográficos e socioeconômicos de 13 projetos de DS existentes para construção de um sistema de indicadores de avaliação da sustentabilidade.

formas de gestão não exclusivamente feitas pelo Estado, reconhecidas inicialmente pela IUCN em 1992. Os quatro possíveis tipos de gestão em áreas protegidas ficaram assim definidas em Durban:

- Categoria A: áreas protegidas com gestão governamental;
- Categoria B: áreas protegidas em cogestão;
- Categoria C: áreas protegidas privadas;
- Categoria D: áreas protegidas com gestão comunitária.

A categoria A, a mais evidente, supõe uma governança totalmente realizada pelo Estado, que se mantém como responsável jurídico pelo planejamento, gestão, controle e decisão. A população não está obrigatoriamente implicada no processo de tomada de decisão. As tipologias de unidades de conservação típicas dessa categoria no Brasil são as reservas ecológicas, estações ecológicas e parques nacionais.

A categoria B foca mais no princípio da descentralização, no qual a autoridade local/regional é reconhecida e participa, de maneira consultiva, na gestão da área protegida. Em alguns casos, a gestão é realizada pela autoridade local/regional, mas os objetivos são garantidos por contrato e periodicamente avaliados pelo Estado. A autoridade da gestão é mista, dividida entre o Estado e instituições locais/regionais. No Brasil, a cogestão em Unidades de Conservação passou a ser permitida através do projeto de Lei 4573/2004, regulamentado em 2010, alterando a Lei nº 9.985/2000 do SNUC. Dessa maneira, ficou permitida a gestão compartilhada de UCs entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS).

A categoria C está relacionada à iniciativa privada. São as reservas naturais privadas, numerosas em todo o globo, que são reconhecidas como áreas protegidas. Em alguns casos, como no Brasil, Austrália e Quebec (Canadá), as reservas particulares são encorajadas pelo governo. No caso específico do Brasil, existem as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), consideradas uma categoria de uso sustentável dentro de sua regulamentação pelo SNUC.

Já a categoria D supõe a transferência completa da governança das áreas protegidas para as comunidades locais ou populações tradicionais, segundo denominações oficiais. Essa representa o objetivo extremo do paradigma integrador, reconhecendo as populações locais dentro das dinâmicas dos ecossistemas. Como principais exemplos no Brasil, temos os Parques e Reservas Indígenas e Extrativistas.

Apesar de existência dessas distintas categorias de governança, um dos principais problemas que se verificam na realidade brasileira de UCs é a falta de integração das políticas de uso da terra e desenvolvimento territorial (CEZAR et al., 2003; GANEN, 2011) entre o conjunto de unidades de conservação justapostas, sobrepostas e/ou próximas umas às outras. A ausência de integração das políticas públicas e seus mecanismos de gestão e ordenamento territorial se dão em grande parte por não haver um planejamento que pense a “região” constituída pelas ecofronteiras enquanto área de atuação, envolvendo não apenas as áreas protegidas, mas também os municípios e estados nos quais essas áreas se inserem.

No Brasil, temos a instituição de mecanismos de gestão integrada das unidades de conservação, promovendo a conectividade entre os fragmentos de ecossistemas naturais, através de conceitos difundidos de Corredores Ecológicos, mas também promovendo políticas de governança em conjunto, através do conceito de Mosaicos de Unidades de Conservação. Em nossa tese, essa última perspectiva nos interessa mais por se tratar de uma ferramenta de gestão que parte da região na qual se inserem as Unidades de Conservação, ou seja, conceitualmente pensa em ações de conservação para além das fronteiras das suas unidades, já que essas não representam um espaço contínuo dentro de um mesmo território, mas uma região envolvendo municípios, estados e atores em diferentes escalas, que constituem uma arena de posicionamentos que precisa se levado em conta no estabelecimento de políticas públicas integradas de desenvolvimento territorial. A seguir apresentaremos a estratégia de gestão integrada proposta pelos Mosaicos de Unidades de Conservação no Brasil.

1.4.3.2 Os MOSAICOS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O termo “Mosaico” vem do grego *mouseîn* e significa o “lugar onde residem as musas”. O sentido da palavra, voltado originalmente para a arte, nos leva a pensar no aspecto estético positivo que as formas de um Mosaico constituem, estabelecendo-se em permanente construção no tempo e no espaço. Tal significado, pensado na perspectiva do Mosaico enquanto um conjunto de Unidades de Conservação, ou numa perspectiva mais abrangente de áreas protegidas, nos inspira a pensar na formação de um conjunto de formas de valor estético paisagístico oriundo da preservação da sociobiodiversidade na escala regional.

A constituição de Mosaicos no Brasil engloba a integração de diferentes tipologias de Unidades de Conservação ao longo das Ecofronteiras. O Mosaico está voltado para a ampliação da conectividade entre áreas remanescentes e o manejo da paisagem (Brasil, 2006b). Esse instrumento de gestão se posiciona conceitualmente contra o isolamento predominante das áreas protegidas que, constituiu áreas sem presença humana em seus limites, mas, ao mesmo tempo, produziu enormes conflitos e pressões externas nas áreas de entorno dessas “ilhas de conservação” (DIEGUES, 2004). O isolamento das UCs é, portanto, um dos principais problemas para sua gestão territorial na contemporaneidade.

Embora reconheçamos que a constituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação seja uma estratégia de proteção da natureza fundamental para manutenção de suas funções ecológicas e de biodiversidade, muitos autores têm questionado sobre a validade da preservação através UCs isoladas, sem conectividade, em que as pressões externas são capazes de aumentar a vulnerabilidade das espécies da fauna e flora (PRIMACK; RODRIGUES, 2001; RAMBALDI; OLIVEIRA, 2003; OLIFIERS; CERQUEIRA, 2006; BONIN, 2008). Questiona-se também sobre a sustentabilidade do isolamento de Unidades de Conservação, dissociando essas de uma perspectiva mais abrangente da paisagem. Esse questionamento se deve muito aos diversos conflitos gerados em Unidades de Conservação isoladas, sem presença humana e suas zonas tampão, que não podem evitar sozinhas o colapso das funções ecológicas e de sua biodiversidade (PRADO et al., 2003).

Segundo Brito (2000), a implantação de Unidades de Conservação no Brasil demonstra diversas falhas na forma de criação e gestão dessas. As principais falhas estariam relacionadas, segundo a autora, às deficiências estruturais dos órgãos gestores das unidades, à falta de recursos financeiros, inadequação dos planos de manejo com a realidade específica dos territórios, a falta de participação social no processo de criação das unidades, além das dificuldades de regularização fundiária. Destaca-se também o tratamento dado às comunidades inseridas dentro de Unidades de Conservação, que são consideradas empecilhos aos objetivos de conservação (BRITO 2000; CREADO, 2008). A problemática da conservação das UCs de forma isolada também foi salientada pelo Ministério do Meio Ambiente como forma de proteção inadequada para garantir, em longo prazo, a proteção das espécies de plantas e animais existentes, conforme descrito a seguir:

(...) crescentes ameaças à proteção da diversidade biológica exigem mais do que o estabelecimento de áreas protegidas isoladas, as quais conduzem a um conjunto de parques e reservas, frequentemente pressionados e inadequados para garantir, em longo prazo, a proteção das espécies de plantas e animais (BRASIL, 2002).

As Unidades de Conservação devem, portanto, constituir as bases nas quais estratégias de desenvolvimento territorial são propostas, sendo complementadas pela gestão das demais áreas, não ficando, dessa maneira, isoladas. Para garantir a gestão integrada das Unidades de Conservação, o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2002) ainda afirma que medidas de gestão dos entorno das unidades devem ser levadas em conta dentro do contexto socioeconômico que essas se inserem.

A partir desse constato, as políticas de planejamento territorial em Unidades de Conservação têm-se voltado atualmente para a ampliação da conectividade entre diversas tipologias de áreas protegidas em detrimento da criação de grandes reservas naturais isoladas. Os principais instrumentos criados para viabilizar a conectividade ecológica das Unidades de Conservação no Brasil são os Mosaicos, bem como os Corredores Ecológicos e Reservas da Biosfera.

O Mosaico de Unidades de Conservação possui definição legal através da Lei 9.985 do Sistema de Unidades de Conservação (SNUC), artigo 26 que diz:

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 (SNUC, 2000, art.26).

No Decreto Nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta a Lei 9.985 do SNUC, o Mosaico ganha maior evidência entre os artigos de 8 a 11. De acordo com o Decreto, os Mosaicos devem ser reconhecidos por portaria do Ministério do Meio Ambiente (MMA) através de solicitação dos próprios gestores das Unidades de Conservação que integram ou englobam os Corredores Ecológicos, devendo dispor de um conselho consultivo presidido por um dos chefes das UCs. Portanto, a iniciativa de constituição de um Mosaico não parte do MMA, mas dos próprios gestores. Ao MMA compete apenas o reconhecimento do Mosaico por portaria. Esse reconhecimento é realizado através da apresentação da seguinte documentação:

- Justificativa e comprovação de que houve participação dos proponentes com a comunidade e com os demais órgãos envolvidos para esclarecimento da proposta de Mosaico e organização de futuras ações conjuntas;
- Inscrição das UCs do Mosaico proposto no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, exibido na página web do MMA;
- Carta de adesão de cada órgão gestor das UCs que integram o Mosaico de todas as esferas da Federação;
- Minuta de portaria com a lista das UCs que integrarão o Mosaico e a representação do futuro conselho.

Ao conselho consultivo do Mosaico, suas atribuições são definidas pelo artigo 10 do Decreto Nº4.340/2002:

- Propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população residente na área do Mosaico, bem como as atividades desenvolvidas em cada UC (em relação aos usos na fronteira entre as unidades, os acessos, fiscalização, monitoramento e avaliação dos planos de

manejo, a pesquisa científica e a alocação de recursos advindos da compensação referente ao licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental);

- Manifestar sobre propostas de solução para sobreposição de unidades;
- Manifestar-se, quando provocado por órgão executor, por conselho de Unidade de Conservação ou por outro órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), sobre assunto de interesse para gestão do Mosaico.

O Mosaico é, portanto, uma estratégia de gestão integrada de Unidades de Conservação de diferentes tipologias, pertencentes a diferentes jurisdições de governança, que deve ser pensada em seu contexto regional de desenvolvimento e planejamento. Os Mosaicos são frutos da ação no território de uma instituição ou um grupo de instituições que buscam, através da mobilização de agentes locais, o reconhecimento do status como tal. Apesar de possuírem certa facilidade, a agilidade no processo de sua criação, enquanto ação de demanda e proposição dos diversos atores da sociedade civil, a dificuldade de sua institucionalização, enquanto instância de gestão territorial, além da ausência de garantias de aporte financeiro para sua sustentabilidade, favorece a falta de legitimidade e reconhecimento, enquanto instituição de gestão territorial local/regional.

No Decreto Nº 5.758, de 13 de abril de 2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), a perspectiva de gestão integrada da biodiversidade com a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e os municípios é reforçada. O PNAP traz também uma novidade em relação à gestão integrada das Unidades de Conservação proposta no Âmbito dos Mosaicos, que é a inserção das Terras Indígenas e Terras de Quilombos juntamente com as Unidades de Conservação, conforme itens 2, 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 do Decreto Nº5.758:

2. O detalhamento dos objetivos e das ações para o SNUC, para as terras indígenas e para as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos é orientado sob a forma de quatro eixos temáticos interligados e inter-relacionados, conforme o Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas da Convenção sobre Diversidade Biológica (Decisão VII/28).

2.1. Eixo Temático - 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.

2.2. Eixo Temático - Governança, Participação, Equidade e Repartição de Custos e Benefícios: prevê ações relacionadas:

I - à participação dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais na gestão das unidades de conservação e outras áreas protegidas;

II - ao estabelecimento de sistemas de governança;

III - à repartição equitativa dos custos e benefícios; e

IV - à integração entre unidades de conservação e entre outras áreas protegidas.

2.3. Eixo Temático - 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.

2.4. Eixo Temático - Avaliação e Monitoramento: ações relacionadas à avaliação e ao monitoramento das áreas protegidas, bem como à gestão, ao monitoramento e à avaliação do PNAP (BRASIL, 2006a: 2, 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4).

Portanto, de acordo com as diretrizes do Plano Nacional de Áreas Protegidas, podemos dizer que os Mosaicos teriam que compatibilizar a gestão das diferentes tipologias de Unidades de Conservação com as Terras Indígenas e de Quilombos existentes. Tem-se, assim uma ampliação da abrangência da gestão integrada, que passaria a se estender para além das UCs, tornando-se um Mosaico de Áreas Protegidas, e não apenas de Unidades de Conservação.

No entanto, existe uma limitação de gestão por parte dos Mosaicos em relação às Terras Indígenas e Terras de Quilombos que estão quase sempre presentes nas imediações das UCs. Enquanto as Terras Indígenas estão sobre responsabilidade do Ministério da Justiça e as Terras de Quilombos são de responsabilidade do Ministério da Cultura, os Mosaicos são criados pela portaria do Ministério do Meio Ambiente e sua gestão se limita às Unidades de Conservação, embora, de acordo com a Lei do SNUC, as comunidades tradicionais possam ter representatividade dentro do conselho do Mosaico. É o que ocorre, por exemplo, no próprio Mosaico Bocaina, que conta com um representante das comunidades tradicionais existentes de acordo com a Portaria MMA nº 349, de 11 de dezembro de 2006, art. 3º, II, c.

Os Mosaicos têm sido implantados desde os anos 2000 em diversos biomas brasileiros. De acordo com a Rede de Mosaicos de Áreas Protegidas (REMAP), os Mosaicos reconhecidos até agosto de 2010 são elencados na tabela abaixo.

Tabela 8 - Mosaicos oficialmente reconhecidos no Brasil até agosto de 2010

N	Mosaico / Estado	Mês e Ano de Instituição	Instância de formalização
1	Mosaico Tucuruí. PA	Março 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 (em revisão)	Maio 2006	Federal
4	Mosaico Serra da Bocaina. SP/RJ	Dezembro 2006	Federal
5	Mosaico Mata Atlântica Central Fluminense. RJ	Dezembro 2006	Federal
6	Mosaico Serra da Mantiqueira. SP/ RJ/MG	Dezembro 2006	Federal
7	Mosaico Jureia-Itatins. SP	Dezembro 2006, desafetado em 2009	Estadual
8	Mosaico da Serra de São José. MG	Maio 2007	Estadual
9	Mosaico Jacupiranga. SP	Fevereiro 2008	Estadual
10	Mosaico das Ilhas e Áreas Marinhas Protegidas do Litoral Paulista. SP	Outubro 2008 -	Estadual
11	Mosaico Sertão Veredas Peruaçu. MG/GO/BA	Maio 2009	Federal
12	Mosaico Apuí. AM	Fevereiro 2010	Estadual
13	Mosaico Carioca, RJ	Assinado em maio de 2010, aguardando publicação	Federal
14	Mosaico do Manguezal da Baía de Vitória. ES	Novembro 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 de Ilhas e Áreas Marinhas do Litoral Paulista	Outubro de 2008	Estadual
19	Mosaico Extremo Sul da Bahia. BA	Dezembro de 2010	Federal
20	Mosaico Carioca	Julho 2011	Estadual

Fonte: Redes de Mosaicos de Áreas Protegidas (2012). Disponível em: <http://www.redemosaicos.com.br/listademosaicos.asp>

Apesar de haver uma proliferação de criação de novos Mosaicos no Brasil nos últimos anos, diversos problemas pré-existentes à formação dos mesmos, como regularização fundiária, reconhecimento dos direitos das comunidades tradicionais, ações de grilagem, favelização do entorno, entre outros, permanecem em muitas das UCs existentes, embora os processos de participação instaurados pelos conselhos consultivos de cada UC tenham favorecido, em alguns casos, a formulação de pactos de ordenamento territorial e acordos de uso dos recursos naturais (SIMÕES, FERREIRA, JOLY, 2011).

No caso do Mosaico Estadual de Jacupiranga, localizado no Vale do Ribeira, São Paulo, vimos um processo até então inédito, ou pouco habitual no Brasil, constituído pela transformação de uma Unidade de Proteção integral em um Mosaico de Unidades de Conservação de uso sustentável e proteção integral. No caso do Mosaico Jacupiranga, sua implantação, a partir da fragmentação de uma Unidade de Proteção Integral do tipo Parque Estadual, pode ser considerada uma estratégia bem sucedida de lidar com os equívocos e conflitos socioambientais oriundos da criação do parque. Nesse caso, o Mosaico Jacupiranga tornou-se um instrumento para atenuar os conflitos de sobreposição em áreas de comunidades residentes, falta de manejo eficiente e adequado, e recursos financeiros e humanos, já que a participação e envolvimento de cerca de 8.000 habitantes, em mais de 30 bairros rurais na região, até então ausente com a existência Parque Estadual, passou a ser fundamental na adoção de medidas de conflitos e de estratégias de conservação (BIM, 2012).

No entanto, diferentemente do Mosaico Jacupiranga, a maior parte dos Mosaicos Brasileiros surgiu a partir de integração de UCs já existentes, envolvendo, em muitos casos, territórios descontínuos, o que não ocorre em Jacupiranga por se tratar de uma área contínua com diferentes tipologias de UCs. A descontinuidade territorial, envolvendo comunidades rurais e urbanas complexifica a gestão dos Mosaicos, já que se inserem na arena participativa novos atores até então não pertencentes ao conselho das UCs e do Mosaico, mas que funcionam como fontes de pressão sobre os mesmos, como sedes urbanas e seus equipamentos e serviços turísticos, áreas agrícolas, industriais, entre outras. A complexidade territorial aumenta, assim como a demanda de participação e envolvimento na gestão territorial. Torna-se necessária a adequação de políticas públicas e instrumentos de integração das UCs, não apenas com outras UCs, mas também com os municípios nos quais as mesmas pertencem e suas respectivas políticas de desenvolvimento urbano e turístico.

Como perspectiva de desenvolvimento socioeconômico a partir da gestão integrada de Unidades de Conservação, o turismo aparece na maioria dos planos de viabilização econômica das áreas protegidas. No entanto, apesar de possuir políticas que tratem a regionalização como forma de desenvolvimento turístico, no

Brasil as iniciativas de desenvolvimento turístico são ainda tratadas pelos gestores das áreas protegidas de forma ainda muito isolada, sem a devida integração com outras UCs, municípios, Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, etc. As políticas públicas existentes também não possuem abrangência sobre a complexidade do fenômeno turístico (FRATUCCI, 2009). O turismo integrado sob a perspectiva que se propõe um Mosaico de áreas protegidas passa a constituir um desafio para o planejamento e gestão das ecofronteiras.

1.5 Turismo nas Ecofronteiras

O avanço das ecofronteiras, ao mesmo tempo em que constitui territórios e regiões de alto valor ecológico e estético, permitindo o processo de reconquista territorial a partir de espaços até então com pouca densidade habitacional, participa diretamente da atratividade turística de uma determinada região. No momento em que se expande o processo de conquista ecológica em prol da preservação e conservação de áreas naturais, as ecofronteiras se expandem também a partir da apropriação e reapropriação das áreas naturais para fins não diretamente produtivos voltados para o turismo e lazer. Esses dois últimos são, em parte, uma das principais formas de viabilização econômica das ecofronteiras, fato que pode ser verificado em diversas regiões do mundo na qual as ecofronteiras já se encontram em estágio mais avançado de organização, como na região das Montanhas Rochosas nos Estados Unidos e Canadá, a região dos Alpes na fronteira entre França, Suíça e Itália, além de áreas em processo ainda incipiente, como na tríplice fronteira andina (Argentina, Bolívia e Peru). No Brasil, temos avançado na apropriação turística das ecofronteiras em formação através de Unidades de Conservação, tendo como base receptiva as sedes municipais que se inserem em roteiros regionais de turismo, como por exemplo, os circuitos turísticos da Estrada Real, região turística da Costa Verde entre Rio de Janeiro e São Paulo, entre outros.

Apesar das ecofronteiras se iniciarem geralmente através de uma zona núcleo de preservação, como um parque nacional, a sua apropriação pelo turismo se inicia normalmente pelos núcleos urbanos, que são onde se encontram a maior parte da infraestrutura, equipamentos e serviços de apoio à visitação a essas zonas núcleo,

constituindo a “porta de entrada” e de conexão da ecofronteira com o mundo. No entanto, como se dá essa apropriação para e pelo turismo quando nos referimos às ecofronteiras globais constituídas de formas espaciais e de dinâmicas territoriais reveladoras de novas relações de tempo e espaço? Como funciona a atratividade de um território e sua apropriação pelos *outsiders* e *insiders* nas chamadas ecofronteiras globais? Todas essas questões passam inicialmente pela compreensão de qual turismo estamos falando quando tratamos das ecofronteiras globais como constituintes de atratividade turística.

1.5.1 O Turismo nas Ecofronteiras Globais

Desde as últimas décadas, um grande número de espaços considerados até então periféricos, com baixa densidade populacional, vem sendo objeto de conquista ou reconquista territorial cujos objetivos principais não estão ligados apenas à extração ou produção realizada a partir dos recursos naturais, mas, também, a uma valorização imaterial desses. Esse conjunto de objetivos faz com que o meio ambiente, constituído pelas ecofronteiras, se torne um capital natural, visual, cultural e espiritual, podendo ainda, segundo Guyot e Richard (2009), servir de fator de reterritorialização.

O turismo se aproveita de diversas formas de valorização territorial para desenvolver a atratividade dos lugares. Essa, constituída pelo turismo, é definida por MacCannel (1989:1976) em uma relação empírica entre turista, visão *in situ* de uma determinada porção do espaço e a representação existente sobre essa visão. A representação pode se dar sobre diferentes formas, seja através de revistas, guias turísticos, ou até mesmo filmes, acontecimentos históricos, entre outros. Trata-se, portanto, da imagem produzida de um determinado lugar que leva à criação de representações e narrativas socioespaciais de uma nova economia cultural do espaço (TERKENLY; D’HAUTESERRE, 2006). O turismo enquanto prática econômica culturalmente construída se insere nos circuitos globais do capital, de forma a estabelecer novas relações de tempo e espaço, que permitem maior acessibilidade a todas as partes, diminuindo a distância física pela representação dos locais distantes e desconhecidos.

No contexto das ecofronteiras globais, palco de ação de atores em diferentes escalas, pautados na visão ecologizante do território, tem-se, mercadologicamente, um turismo acrescido do prefixo “eco” como forma de promover a visitação de destinações naturais de maneira sustentável. Esse tipo de turismo favorece a produção de paisagens como produtos de investidores dos grandes centros, que buscam atender a demanda global de paisagens “naturais” para contemplação.

O turismo nas ecofronteiras, enquanto atividade consumidora de paisagens, representa modos de apropriação espacial exógenos, no intuito inicial de controlar o território para diferentes fins. A descoberta inicial do turismo nas ecofronteiras constitui o que Guyot (2012) chama de *Front* turístico, caracterizado por uma dinâmica espaço-temporal distinta para cada forma de apropriação ao longo do tempo, que se dá paralelamente à constituição de uma ecofronteira.

A tabela a seguir resume como o avanço de uma ecofronteira caminha paralelamente ao avanço do turismo nesta. Percebe-se que um *front* turístico está em posição diretamente relacionada à ecofronteira, já que a proteção da natureza é um fator de atração no âmbito de sua valorização e expansão. Trata-se de uma relação complexa e bidirecional que relaciona o turismo e meio ambiente no âmbito das ecofronteiras.

Tabela 9 - Relação Ecofronteira e *Front* Turístico

Ciclos	Ecofronteira	<i>Front</i> Turístico
Fase Inicial de Conquista	Mobilização	Descoberta / Início do <i>Front</i> Turístico
Fase de Maturação	Proteção/Patrimonialização	Consumo de Paisagens / Apropriação turística
Impacto Local	Dominação/fragmentação	Dominação/predação
Cenários Futuros	Santuarização/Ilhas de Preservação	Cogestão
1 <i>Componente Local</i>	– Expropriação/Exclusão	Integração
2 <i>Componente Político</i>	– Privatização	Gestão
3 <i>Componente Ambiental</i>	– Preservação	Regulação

Fonte: Guyot, 2009, 2011, 2012; Honey, 2008. Adaptado pelo autor.

Um *front* turístico inicia geralmente com o processo embrionário de mobilização para formação de uma ecofronteira. A sua fase de maturação em relação com uma ecofronteira se caracteriza, a partir da tabela acima, por formas de dominação dos recursos e das comunidades locais pelos atores dominantes, ou os chamados “ecoconquistadores”, que podem ser representados por empresas multinacionais, agências multilaterais (BID, CAF, IFC, etc), ONGs, lideranças políticas, operadores turísticos, empreendimentos imobiliários, ou até mesmo por neo-habitantes oriundos de elites urbanas dos grandes centros que se estabelecem no local, através de casas de veraneio, por exemplo. Esse tipo de dominação induz fragmentações socioespaciais dos grupos de atores e dos espaços locais, que podem levar à deterioração e predação dos recursos naturais, urbanização descontrolada de áreas de vulnerabilidade natural, favelização ou, ao contrário, a uma supervalorização do patrimônio natural e cultural, restringindo diversas atividades, inclusive o turismo.

A apropriação turística de maneira descontrolada pode levar ao fechamento de um *front* turístico, impedindo o mesmo de se tornar uma destinação turística consolidada por paisagens protegidas e de reconhecimento local/global. O desenvolvimento turístico destrutivo está diretamente relacionado à não consolidação da ecofronteira. No entanto, mesmo que se constitua uma extensão territorial com um conjunto de áreas protegidas, não quer dizer que o turismo que se desenvolve ali seja realizado de maneira sustentável. Entramos assim em uma rede de atores locais/globais que são determinantes para o futuro de uma ecofronteira e de seu desenvolvimento turístico, já que são os mecanismos de planejamento territorial e políticas de desenvolvimento bem constituídas que podem evitar o declínio de uma potencial destinação turística.

A apropriação turística no âmbito econômico e social pode também se dar, de forma mais efetiva, favorecendo os fluxos em prol de imagens constituídas em torno de paisagens protegidas e de valor patrimonial. Os impactos nesse tipo de apropriação podem ser diversos, levando ao processo de dominação territorial em torno da valorização turística proporcionada pela consolidação de destinos turísticos para o mercado local, regional ou global, o que faz com que a ecofronteira seja pensada em prol do desenvolvimento turístico como forma de viabilizar a conservação das

paisagens de reconhecida importância cultural e natural. A dominação é vista aqui no sentido da valorização ecológica e cultural em relação com o desenvolvimento turístico como prática e uso predominante no território, geridas por atores em diferentes escalas. A noção de dominação na constituição das ecofronteiras em relação com os modos de apropriação turística representa, portanto, a possibilidade de se obter a recomposição entre as forças a partir da plasticidade e variabilidade existente nas relações de dominação, que podem se alterar ao longo de seu desenvolvimento e da evolução da arena de posicionamento dos atores.

Cada tipo de *front* turístico pode ser aberto por um grupo de atores, geralmente exógenos ao espaço considerado, mas com relações fortes com os atores locais, que servem como espécie de porta de entrada (GUYOT, 2012). A dimensão multiescalar do jogo de atores envolvidos na apropriação ecológica e turística das ecofronteiras é, portanto, fator fundamental, oriundo do processo de globalização. Assim, os atores podem possuir variadas projeções escalares, (local/global; estadual/global/ nacional/global) ao mesmo tempo em que as desigualdades em relação aos benefícios econômicos, sociais, políticos, culturais e ambientais advindos da globalização tornam-se também vastos, conforme diversos autores já analisaram (HARVEY, 1992; SANTOS, 1996/2012a; MASSEY, 1978; 2000; SOUZA, 2002; SWYNGEDOUW, 2004).

Os cenários de avanço do desenvolvimento turístico nas ecofronteiras são relacionados diretamente com os aspectos locais, políticos e ambientais. A maneira na qual esses três aspectos se relacionam no tempo e no espaço, assim como a relação de força entre os atores existentes, definem as formas de controle e gestão territorial, os conflitos e as perspectivas de desenvolvimento turístico.

1.5.2 A Produção de Lugares Turísticos nas Ecofronteiras

Levando-se em conta que um *front* turístico se inicia geralmente pela frequência de turistas pioneiros em busca de atrativos ainda pouco explorados, como também pelas operadoras turísticas, geralmente exógenas ao território considerado, além da mídia especializada, que produz e divulga as primeiras representações sobre os

atrativos, a destinação ou o lugar turístico em constituição na ecofronteira não é produzido, simplesmente, pelos fatores naturais e culturais da mesma. Todo lugar, seja ele turístico ou não, é criado por determinado modelo de sociedade (TOURAINÉ, 1973 apud RAFFESTIN, 1986). Nessa perspectiva, um lugar só se torna turístico se há um modelo cultural em relação com a valorização de certas paisagens. As paisagens existentes ao longo das ecofronteiras não são atrativas unicamente em função de seus atributos físico-naturais, mas, sobretudo, em função de suas características construídas por um modelo cultural predominante, que se difunde através de seus “mediadores” (RAFFESTIN, 1986). Dessa maneira, os limites da atratividade turística nas ecofronteiras passam a serem definidos pelos mediadores turísticos existentes, que podem ser constituídos pelos próprios “ecoconquistadores” ou pelos agentes da turistificação, definidos, por Knafo (1996) pelos turistas, agentes do mercado, e os planejadores territoriais, que passam a constituir os atores dominantes nas ecofronteiras apropriadas pelo turismo.

O turismo constitui novos lugares e define a atratividade na ecofronteira a partir da atribuição de novos elementos a um lugar, que se baseiam nas necessidades, em termos de tipologias de paisagens valorizadas e protegidas pelo processo de constituição das ecofronteiras. No momento em que o turismo se apropria dessas paisagens, ele atribui novos sentidos a partir das representações, dos imaginários e da criação de categorias de paisagens a se contemplar (LABRUNA, 2006). As representações paisagísticas são divulgadas através de uma rede de comunicação como um produto de consumo. Assim, os lugares turísticos vão se estabelecendo nas ecofronteiras a partir do momento em que o olhar do visitante passa a ser guiado pelas novas representações do espaço, constituídas pelos “mediadores” turísticos, assim como as práticas e usos locais ganham novas formas de valorização para e pelo turismo.

Apesar de os turistas serem guiados, em grande parte, pelos mediadores predominantes no território, estudos mais recentes vêm demonstrando, cada vez mais, que os turistas se tornam menos condicionados às representações do território, a partir do momento em que há uma reação a essas, permitindo a inscrição de suas espacialidades próprias para orientação de seus próprios passos

(GRAVARIS-BARBAS, 2013). Os turistas passam a ter a possibilidade de inscrever seu próprio itinerário, sua própria experiência urbana ou rural no contato com a paisagem, contradizendo, em alguns pontos, as chamadas “mitologias locais” produzidas ou reproduzidas pelos operadores de turismo.

Portanto, em oposição às abordagens dominantes, sobretudo anglo-saxã de um turista passivo aos processos de turistificação, as análises contemporâneas sobre as práticas turísticas hipermodernas insistem na descoberta de uma criatividade urbana sobre as escolhas, decisões e práticas produtoras de urbanidade (GRAVARIS-BARBAS, 2013). Assim, o turista passa a ser um produtor de produtos e experiências ao mesmo tempo em que as consome. Nessa perspectiva, não é difícil encontrar consumidores ditos “qualificados” que se tornam principais produtores de experiências, como, por exemplo, em destinações naturais ainda turisticamente incipientes, em formação de um *front turístico* no âmbito das ecofronteiras. De maneira geral, os turistas constroem seus próprios itinerários pela internet, definindo seus locais de estadia, meios de transporte, atrativos, combinando suas escolhas com conselhos de amigos e nas redes sociais que se constituem globalmente no âmbito do turismo.

Em relação à passividade no processo de construção de lugares turísticos, vale também ressaltar o papel das comunidades locais. As pesquisas envolvendo a apropriação turística de áreas naturais e urbanas foi, por longo tempo, dominado pela questão dos “impactos” socioculturais provocados nas comunidades locais. A atenção foi, portanto, prioritariamente atribuída às consequências nefastas ou sobre os riscos do desenvolvimento turístico sobre os lugares visitados e sobre as populações. A atividade turística foi considerada por alguns autores como fonte de alteração e artificialização dos lugares (MACCANNEL, 1976, KNAFOU 1991, D’HAUTESSERE, 2006). Outros autores, como Nash (1989), chegaram a discutir o turismo como uma forma de imperialismo cultural ou neocolonialismo, produzindo a perda de autenticidade das culturas locais. Tal perspectiva já foi bastante criticada pela imagem passiva e estática em que as comunidades locais são colocadas perante aos modos de apropriação turística.

Em um mundo de trocas socioculturais constantes, seria muito difícil encontrar lugares isentos dos processos de globalização e, portanto, intocados por novos valores advindos do exterior. Concordamos que o turismo produz alterações nas funções socioculturais e econômicas de um lugar ou região, mas, no entanto, ele é um dos fatores das mudanças nas quais as comunidades locais participam e reagem a estas, se constituindo também em atores das mudanças, assim como os próprios turistas. Temos assim, uma rede de atores em permanente interação no processo de formação de lugares turísticos, que produzem suas experiências de maneira criativa em função do que eles desejam ver e de quando e como eles querem vivenciar.

A constituição dos lugares turísticos, ao longo de uma ecofronteira, pode ser também considerada como resultado de dois “poderes” definidos por Knafo (1991) como: *subversivo*, ligado à transformação das práticas e usos dominante de um lugar; e o poder de *conquista* de novos territórios que são incorporados ou criados. O poder *subversivo* é sempre usual na criação de um lugar turístico. Uma antiga fazenda pode se tornar uma pousada ou hotel fazenda, na qual sua função principal se transforma e seus recursos existentes como o gado, cachoeira, floresta ganham novos valores de consumo como produto para o turismo. Ocorre, portanto, uma mudança de significação dos objetos, práticas e usos. Já no poder de *conquista*, sua ação é mais facilmente percebida quando uma porção do espaço ignorada ou pouco integrada do ponto de vista estético à vida cotidiana da população local se torna um produto turístico a partir da valorização atribuída pelo “olhar de fora”. Esse poder é geralmente visto, por exemplo, ao longo da criação de parques nacionais em áreas até então utilizadas para práticas de extração dos recursos naturais (Agricultura, pecuária), que, ao expropriar as comunidades ali existentes e interditar suas práticas e usos pretéritos, possibilitam novos olhares sobre a paisagem a partir das novas formas de valorização atribuídas a essa, que vão favorecer a visita turística, inicialmente composta por pessoas exógenas ao território conquistado, em prol da expansão da ecofronteira.

Ao mesmo tempo em que o Estado delimita áreas protegidas em prol da expansão de uma ecofronteira, ele define tipos de paisagens passíveis de visita, assim como hierarquiza sua importância, uma vez que as paisagens situadas em áreas

protegidas passam a ser consideradas como mais importantes do que outras não protegidas, do ponto de vista estético e científico. A criação de áreas protegidas em suas diferentes tipologias demonstra bem a hierarquização das paisagens do ponto de vista ecológico para ser valorizado, estudado e apreciado pelo Homem.

A escolha de uma destinação turística passa ser determinada pelos seus diferentes meios geográficos que são representados pelos diferentes tipos de áreas protegidas, assim como seus níveis de reconhecimento no âmbito local, regional, nacional ou global, como é o caso das Reservas da Biosfera. A institucionalização das formas de valorização da paisagem torna-se, assim, uma alavanca para o desenvolvimento do turismo dito sustentável, já que as áreas protegidas reúnem todas as potenciais condições para a prática deste, desde que se criem estruturas e serviços compatíveis com os desafios da conservação das paisagens. As estruturas e serviços necessários vão, no entanto, além do interior das áreas protegidas, abarcando também suas áreas de entorno, zonas urbanas e as populações residentes, ou seja, as ecofronteiras.

Têm-se, assim, territórios descontínuos constituídos pelo turismo ao longo das ecofronteiras, possibilitando a formação de territórios-rede que se dão a partir da ação e reação dos agentes do mercado, turistas, comunidades locais, poder público em diferentes níveis e dos trabalhadores do setor (diretos e indiretos). As diferentes lógicas dos agentes responsáveis pela produção dos lugares turísticos variam a partir das diferentes combinações das lógicas zonais e reticulares (redes). Essas serão discutidas no capítulo seguinte, no âmbito da região e globalização na formação das ecofronteiras.

A maneira como as atividades de proteção e desenvolvimento são organizadas ao longo das ecofronteiras é orientada, sobretudo, pelas políticas de planejamento e ordenamento territorial que se constituem na “região” e que se forma pelo conjunto de municípios e assentamentos humanos nos quais se inserem as diferentes áreas protegidas. No entanto, a complexidade da formação das ecofronteiras conciliada com o fenômeno turístico é dificilmente abrangida pelas políticas públicas vigentes no Brasil de maneira integrada. Ao mesmo tempo, se verificarmos, separadamente,

a complexidade do fenômeno turístico na região formada pelas ecofronteiras, percebe-se que esse também não vem sendo considerado pelas diversas políticas públicas de turismo já implantadas ou em implantação no país (FRATTUCCI, 2008), o que torna necessário novas perspectivas de integração de instrumentos já existentes e criação de novos para lidar na região com as necessidades e demandas dos diversos atores territoriais produtores e consumidores dos lugares turísticos.

Portanto, a ausência de planejamento de localidades e regiões consideradas turísticas, nas quais as ecofronteiras se expandem, é favorecida pela falta de integração das políticas públicas espaciais existentes, o que vem proporcionando no Brasil, conforme já demonstrado por autores como Ruschmann (1997) e Yázigi (2008), ações isoladas, esporádicas e eleitoreiras, desvinculadas de uma visão ampla do território no qual o fenômeno turístico se insere.

Os principais instrumentos de planejamento na região constituída por um conjunto de Unidades de Conservação e municípios serão discutidos no capítulo seguinte, assim como as perspectivas de governança em um cenário globalizado, composto de territórios-rede no âmbito das ecofronteiras.

CAPÍTULO 2: PLANEJAMENTO TERRITORIAL NAS ECOFRONTEIRAS

Fabriquons du pays, il en restera toujours quelque chose (GIRAUT; LAJARGE, 1998:59)⁵

A perspectiva de planejamento nas ecofronteiras é analisada no presente trabalho sobre a ótica da constituição de uma região de planejamento em que diversas ações de interesse comum possam ser tomadas em conjunto. A ótica regional no planejamento é fundamental para tratar de espaços contínuos e descontínuos formados pelas ecofronteiras, que abrangem mais de um município e áreas protegidas. Embora os Mosaicos de Unidades de Conservação definidos pelo SNUC sejam um passo adiante para o planejamento e gestão regional das ecofronteiras, esses possuem algumas limitações que impedem sua efetivação na região. Considerados desde sua constituição, foco potencial de visitação turística, tornam-se virtuais pontos de irradiação de um turismo que se completaria com a dotação de infraestrutura dentro e no entorno das áreas protegidas. Para tanto, o imperativo “regional” para se equacionar as contendas existentes na constituição das ecofronteiras nos Mosaicos é fundamental para sua organização, ordenamento e desenvolvimento. A seguir apresentaremos discussões entorno do que seria a “região” considerada em nosso trabalho, assim como os principais instrumentos existentes que podem colaborar com uma governança regional ao longo das ecofronteiras, que leve em conta a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento socioeconômico na perspectiva regional.

2.1 Região e Globalização na formação de Ecofronteiras.

Se a noção de ecofronteira em nosso trabalho é uma categoria central de leitura espaço-temporal dos conflitos envolvendo áreas protegidas, núcleos urbanos, rurais e modos de apropriação dos atores em diferentes escalas, a sua constituição deve ser compreendida através da interface entre os processos de regionalização e globalização, produzindo novas estruturas produtivas e formas de conquista territorial e de gestão, com novos níveis de governança para além do Estado-Nação.

⁵ Título original da obra de GIRAUT F. e LAJARGE R de 1998. A tradução em português seria: “*Fabriquemos uma região, alguma coisa vai sempre resultar disto*”

Em um cenário de suposta globalização homogeneizadora, já bastante criticada e discutida por diversos autores, em que uma sociedade em rede se imporia cada vez mais em detrimento de uma sociedade “territorializada” ou mesmo “regionalizada”, impedindo o aparecimento das singularidades regionais e favorecendo a padronização do espaço geográfico, muito se discutiu nas duas últimas décadas do século XX sobre um período de fim das regiões (SMITH, 1988; AGNEW, 1999) e dos territórios (BADIE, 1995). Em alguns países, como a França, chegou-se a falar de uma morte da paisagem (DAGOGNET, 1982), se nos referirmos às mudanças de valores e padrões estéticos produzidos pela globalização em detrimento de uma paisagem dita “tradicional”.

Para alguns autores, como Harvey (1992), a globalização contemporânea vai promover uma nova experiência de tempo e espaço, pautada na quebra de barreiras espaciais, fluidez e aceleração da circulação das mercadorias, gerada pela pressão de acumulação do capital na busca daquilo que Marx uma vez chamou de aniquilação do espaço pelo tempo, modificando drasticamente o sistema de produção e consumo do mundo contemporâneo. A compressão tempo-espaço é também discutida em Massey (2000) através de suas distintas geometrias do poder, nas quais diferentes grupos sociais se posicionam e mantêm relacionamentos diversos em relação aos fluxos e interconexões em um cenário de mobilidade diferenciada. Portanto, para a autora, nesse jogo de mobilidades diferenciadas, existem aqueles que se encontram numa posição de controle em relação à mobilidade e fazem uso da compressão tempo-espaço como forma de domínio espacial, assim como existem aqueles em posição de receptores, ou mesmo aprisionados a ela.

Essas distintas geometrias do poder, ao mesmo tempo em que permitem a produção e o consumo em “tempo real” ao redor do mundo, articulado pelas redes globais, intensificam também as desigualdades e as diferenças, pois, enquanto alguns produtos dependem diretamente da aceleração da mobilidade, outros adquirem novos valores justamente por não dependerem dessa, tornando-se, assim, menos acessíveis. Portanto, com o aumento da fluidez e de conexões em diferentes escalas, tem-se, ao contrário do que alguns diziam ser o fim das especificidades

regionais, a constituição de novas possibilidades de reconstrução da heterogeneidade e/ou fragmentação através das diferentes formas de recriação da diferença ou mesmo, de novas desigualdades (HAESBAERT, 2010).

A globalização e fragmentação conduzem as relações sociais ao mesmo tempo em que produzem regionalismos e regionalizações de toda ordem (SOUZA, 2002), interferindo drasticamente no cotidiano do lugar. A velocidade dos fluxos e a instantaneidade dos eventos reforçam a constituição de regiões, fazendo com que os espaços se tornem mais especializados e normatizados, atendendo as necessidades globais de produção, circulação, distribuição e consumo. A globalização tem, portanto, uma lógica de integração de distintas áreas do planeta, regionalizando, da melhor maneira que lhe convém, as suas estratégias de dominação territorial. Para Harvey (1992), às vezes, são os próprios conquistados que criam estratégias para serem integrados ao processo globalizador, através de suas redes locais de poder. Essas são fundamentais no processo de integração de determinados lugares às lógicas capitalistas de dominação global, fornecendo subsídios de interesse para expansão do capital, que pode se dar através do fornecimento de infraestruturas, mão de obra, isenção de impostos, entre outros. Ao mesmo tempo, o contexto de integração dos lugares e regiões do sistema global pode se dar pelo esforço de algumas cidades e regiões de se tornarem atrativas, a partir de imagens produzidas que atendam a um determinado público ou instituições. Inicia-se, assim, a chamada guerra dos lugares (SANTOS, 1996/2012a), no intuito de garantir a relação local-global, em que municípios e estados buscam se tornar mais atrativos ao capital através de vantagens fundiárias, ambientais, fiscais, entre outras, contribuindo, de maneira efetiva, para o estabelecimento de rupturas socioterritoriais e aumentando o processo de fragmentação territorial. Falta, portanto, *“um pacto territorial democraticamente estabelecido que reconheça a autonomia de estados e municípios, mas, também, ao mesmo tempo, sua necessária solidariedade e complementaridade.”* (VAINER, 2007:12).

Na busca de integração de lugares e regiões pelo processo globalizador, Santos destaca o papel da região como fundamental para alimentar as relações globais.

Para o autor, a região se torna ainda mais importante no mundo contemporâneo, haja vista que:

(...) em primeiro lugar, o tempo acelerado, acentuando a diferenciação dos eventos, aumentando a diferenciação dos lugares; em segundo lugar, já que o espaço se torna mundial, o ecúmeno se redefine, com a extensão de todo ele do fenômeno de região. As regiões são o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizam. Agora, exatamente, é que não se pode deixar de considerar a região, ainda que reconheçamos como um espaço de conveniência, mesmo que a chamemos por outro nome (SANTOS, 2002: 246).

Essa nova concepção de região é pautada na instabilidade de sua forma e conteúdo, produzida, sobretudo, pela influência das demandas externas sobre as relações internas. As demandas e pressões externas se tornam mais fortes no período atual de uma sociedade informacional, caracterizada por Milton Santos como “meio técnico-científico-informacional”, refletindo uma nova experiência de tempo e espaço. Ampliam-se os eventos no tempo e no espaço, o que transforma a região, antes pautada em uma solidariedade constituída em função dos arranjos locais, em uma região mais complexa, em variadas formas de acontecer solidário que se estabelecem em diferentes escalas. Essas novas configurações passam por requalificações dos espaços de forma a atender às exigências dos agentes hegemônicos de diversos setores, obedecendo, assim, às lógicas globais.

A região do mundo contemporâneo passa a se constituir, segundo Santos (1994), por uma solidariedade organizacional e não mais orgânica, o que faz com que essa seja constituída internamente e sua organização passa a ser oriunda de agentes externos. Quanto mais pressões externas os lugares recebem, maior se torna sua singularidade, se partimos do pressuposto de que o modo de produção capitalista instiga as diferenças, como forma de produzir, em cada lugar, vantagens comparativas para o processo de acumulação do capital.

Em uma análise mais crítica sobre a região e regionalização, Massey (1978) destaca o processo de diferenciação espacial, configurado pela divisão espacial do trabalho como forma de constituição de novas regionalizações geográficas. Para a autora, a divisão espacial do trabalho é apenas a primeira etapa da diferenciação espacial, e que seria necessário analisar, posteriormente, a maneira como os novos usos do

espaço combinados com os usos pré-existentes reproduzem as características específicas dos lugares e, conseqüentemente, o padrão de variação regional numa formação social (MASSEY, 1978). Embora as diferenciações espaciais sejam fundamentais na definição de regiões, essas diferenças são mais bem compreendidas e identificadas na contemporaneidade se buscarmos uma análise de suas interconexões do que propriamente suas oposições ou contrastes. Nesse sentido, Haesbaert (2010) sugere que a análise da região seja mais focada nas ligações inter-regionais do que nos tipos de fronteira e divisão. Ainda segundo o autor, essa forma de análise faz com que as regiões se tornem mais porosas e instáveis, sem limites claros e alvos de grande variabilidade interna.

Na perspectiva de fragmentação intraregional proposta pelo processo de globalização, autores como Allen; Massey & Cochrane (1998) destacam o caráter descontínuo das regiões que constituem o que os autores definem como “Região com Buracos”, representada por diferentes níveis de desigualdades e exclusão social. Para Santos (1999), a região deixa de ser uma construção estável, com um recorte territorial definido e duradouro, passando a ter seu conteúdo modificado, constantemente, através da aceleração dos eventos no tempo e no espaço.

Portanto, o elemento fundamental da constituição de regiões passa a ser a ideia de coesão e não de continuidade espacial. Essa coesão pode ser pensada nos moldes do que Santos (1999) denominou de coesão funcional, e também naquilo que Haesbaert (2010) sugere ser uma coesão simbólica, que se complexifica na medida em que são as representações que ajudam a definir as regiões, através dos discursos e imagens de integração. Nessa perspectiva, podemos dizer que as regiões são construídas tanto no campo material quanto no campo das representações.

A constatação de uma descontinuidade interna nas regiões, que pode ser representada, por exemplo, pelos processos de exclusão social e desigualdades sociais, conduz também à constituição de lugares como forma do acontecer solidário e da resistência (SANTOS 2002). Nessa perspectiva, Santos (2002) considera que, embora os lugares existam em relação ao tempo do mundo, chamado de tempo do

modo de produção dominante, nem todos os lugares são obrigatoriamente atingidos por ele. Nesse sentido, o que define um lugar ou uma região passa a ser o acontecer solidário. Nas palavras de Souza, lugar e região tornam-se *“funcionalizações do mundo e é por eles que o mundo é percebido empiricamente”* (SOUZA, 2005:195).

A compreensão das diferentes lógicas do acontecer solidário definidas por Santos (2002) pode nos revelar diferentes maneiras de como se constituem os diferentes processos de conquista ecológica nas ecofronteiras contemporâneas e suas formas de regionalização para conservação e desenvolvimento. O sentido da universalidade trazida no âmbito das ecofronteiras globais e sua relação permanente com a individualidade dos lugares trazem novas horizontalidades e verticalidades para seu planejamento territorial. A região que se constitui pelo avanço das ecofronteiras é formada pelo domínio de territórios protegidos justapostos, próximos e sobrepostos, formando um território contíguo, pautado em uma perspectiva biocêntrica de Corredores Ecológicos e Mosaicos de Unidades de Conservação. No entanto, as formas de conquista ecológica e o funcionamento das ecofronteiras se dão a partir de articulações em redes, que funcionam, segundo Santos (2002), sob uma verticalidade que define diferentes formas de acontecer solidário. Esse atribui novas configurações à região, fazendo com que essa deixe de ser apenas um recorte geométrico para se tornar uma extensão dos processos sociais compartilhados.

No âmbito das ecofronteiras, as diferentes formas de acontecer solidário podem se dar, primeiramente, entre seus territórios contíguos, ou seja, entre suas unidades de conservação, entre as cidades e unidades de conservação, entre as unidades de conservação e territórios de comunidades tradicionais, ou entre as unidades de conservação e áreas agrícolas/industriais. No entanto, ocorre também uma forma de acontecer solidário imposta de fora, que foi definido por Santos (2002) como acontecer hierárquico, no qual se encontra uma predominância das normas sobre influência da política. Nessa forma, as redes globais se estabelecem em prol da expansão das ecofronteiras, com seu jogo geopolítico de conquista ecológica pautado na ótica do paradigma da biodiversidade, repercutindo diretamente na desordem das regiões onde se estabelecem. A região constituída pelo avanço das

ecofronteiras pode também se fortalecer horizontalmente através de suas normas locais e regionais, compondo movimentos de cooperação e associação de suas formas de desenvolvimento regional.

As horizontalidades e verticalidades são fundamentais na formação das ecofronteiras globais, pois possuem tanto os elementos tradicionais de uma intenção de continuidade espacial, região formada por um conjunto de áreas protegidas, como possuem, sobretudo, verticalidades que caracterizam as descontinuidades espaciais e a formação das redes na constituição da região. As horizontalidades e verticalidades praticadas no acontecer solidário favorecem a dominância do elemento rede na constituição dos territórios que buscam a conexão das parcelas descontínuas ou dos “buracos” nas regiões, tendo, segundo Haesbaert:

(...) o fortalecimento não mais de um mosaico padrão de unidades territoriais em área, vistas muitas vezes de maneira exclusiva entre si e às quais se denominam territórios-zona, mas uma miríade de ‘territórios-rede’, marcada pela descontinuidade e pela fragmentação (articulada) que possibilita a passagem constante de um território a outro, num jogo que se denominará aqui, muito mais do que de desterritorialização ou de declínio dos territórios, da sua ‘explosão’ ou, em termos mais consistentes, de uma ‘multiterritorialidade’ (HAESBAERT, 2005:19)

A multiterritorialidade é considerada por Haesbaert (2001, 2004, 2005) como a forma contemporânea da reterritorialização, em que predominam os territórios-rede sobre os territórios-zona. Dessa forma, tem-se a predominância de territórios sobrepostos e descontínuos sobre territórios isolados e contínuos, que discutimos em nosso trabalho e que chamamos de ecofronteiras globais. Essas são regiões conectadas em redes locais e globais, descontínuas e fragmentadas, com limites móveis e instáveis. A regionalização proposta na constituição de ecofronteiras traz para a discussão do seu planejamento territorial a questão da exclusão social, que compõe a “região com buracos” já mencionada anteriormente neste trabalho. A esses “buracos” na região, criam-se outras formas de territorialidades no planejamento que se contrapõem aos territórios-rede, como forma de resistência, representadas por definição de limites e zonas a fim de garantir a sobrevivência dos grupos excluídos ou de manter a preservação de determinadas dinâmicas. Como resultado, temos, na expansão das ecofronteiras, a criação e ampliação de unidades de conservação, ao mesmo tempo em que se procura estabelecer a manutenção dos aglomerados de

grupos excluídos pela preservação da dinâmica ambiental, através do estabelecimento de reservas indígenas, territórios quilombolas, etc.

Além dessa perspectiva zonal na constituição das ecofronteiras, ocorrem os processos sociais que se reproduzem espacialmente na forma de rede: são as instituições e empresas globais que se apropriam da regionalização de caráter zonal, dificultando a definição das contiguidades espaciais. Nessa proliferação de redes oriundas do processo de compressão tempo-espço, se encontram as dificuldades do planejamento para os territórios ou regiões de forma zonal e também em redes. Para Haesbaert (2005), essa complexidade no processo de regionalização traz a discussão para a necessidade de não apenas trabalhar na perspectiva de redes espacialmente circunscritas, como as já conhecidas “redes funcionais urbanas”, mas também as redes regionais ou internacionais, que incorporam diferentes áreas ao longo do território nacional e em diversificados países ao redor do mundo, de forma descontínua. Nessa perspectiva, a condição regional do planejamento das ecofronteiras poderia ser dada pela combinação entre zonas, redes e os aglomerados de exclusão socioespacial.

Assim, a condição regional das ecofronteiras globais nos impossibilita pensar em uma região homogênea, no sentido de uma área natural orgânica, estável, restrita a uma visão biocêntrica do território, como é realizado, por exemplo, na constituição de corredores ecológicos. A dicotomia fixação-fluidez e lentidão-rapidez nas ecofronteiras condiciona uma construção regional instável e híbrida que fortalece suas diferenciações espaciais. Surge, assim, a necessidade de readequações da perspectiva regional no planejamento territorial das ecofronteiras, que passa, sobretudo, pela recolocação em primeiro plano da discussão sobre as relações sociedade-natureza e suas formas de apropriação socioeconômica e cultural do território.

2.2 A Questão da Escala no Planejamento Territorial das Ecofronteiras

A análise regional é fundamental para compreensão da ecofronteira enquanto processo oriundo da globalização e fragmentação do espaço, em que o regional e

global estão em permanente interação. A noção de região traz para a compreensão da ecofronteira seus aspectos da realidade que seriam difíceis de serem percebidos apenas por uma análise global, e informações sobre as relações globais que condicionam o desenvolvimento no âmbito regional e local.

Considerando-se a região, do ponto de vista mais epistemológico, como um recorte espacial, essa se torna uma escala intermediária de análise, mais precisamente aquela existente entre o local e o nacional, ou nacional e mundial, considerada a abordagem clássica lablacheana. A região enquanto escala intermediária está bastante vinculada ao plano político-administrativo, ligada ao planejamento regional. Nesse sentido, temos autores clássicos como Kayser que demonstram bem a perspectiva da região na geografia clássica enquanto instrumento de planejamento regional, quando afirma que: *“(..) a região é um nível intermediário indispensável entre o poder central e os organismos locais. Ela é o quadro territorial no qual se aplicam as decisões, para qual são estudados os programas de ação”* (KAYSER, 1966:284). Autores mais contemporâneos também destacam a importância da escala regional na análise socioespacial. Nessa linha, Lencioni afirma que a escala regional *“como escala intermediária de análise, como mediação entre o singular e o universal, pode permitir revelar a espacialidade particular dos processos sociais globais”* (LENCIONI, 1999/2009:194).

No entanto, em uma perspectiva contemporânea de globalização e fragmentação, a região passa a se manifestar também no nível local ou até mesmo se confundir com o “lugar”, conforme atesta Santos (1996/2012a; 2005/2012b). Ele retoma o conceito de região como um espaço que comporta a realidade do local, do vivido, e de compreender os movimentos globais, retornando ao “lugar” como espaço da prática social. A metamorfose do conceito de região em conceito de lugar é destacada em várias de suas obras. Embora Santos privilegie os processos sociais na estruturação de regiões, ele não reconhece uma escala prioritária para manifestação da diversidade regional. *“Lugares e áreas, regiões e subespaços são, pois, unicamente áreas funcionais, cuja escala real depende dos processos”* (SANTOS, 1978:p.176). Para esse autor, a questão da escala é tomada como uma fração do espaço dentro do espaço total. As regiões são definidas por ele como subdivisões do espaço em

diferentes níveis, indo desde o espaço total e espaço nacional até o espaço local. Dessa maneira, poderíamos ter mesoescalas em qualquer nível.

A questão de “escala” na concepção de região passa a se complexificar quando partimos do pressuposto de que nenhum espaço, mesmo aqueles considerados mais isolados, está imune aos processos globais. As interferências globais sobre os lugares e regiões ocorrem de diferentes maneiras, produzindo as desigualdades e exclusões sociais e redefinindo as escalas territoriais. Nessa complexidade em definir as escalas dos processos globais, surgiram propostas como a de Swyngedouw (1997), com a concepção do termo “glocal”, que traduz o aumento da relação entre os extremos: o global e o local. Trata-se, assim, de reconhecer uma escala mais ampla (hiperescala) na qual circulam o capital e as informações em relação direta com as escalas da localidade (hipoescala), mas também da região, onde se estabelecem as relações de produção, solidariedade e governança.

Fica claro assim que, na contemporaneidade, a análise a partir de uma única escala, pautada na continuidade física dos fenômenos no espaço é insuficiente para abarcar a totalidade. Em contrapartida, o tratamento multiescalar englobando as sobreposições de extensões e articulação dos fenômenos sociais dificulta a análise regional, na medida em que *“(...) é impossível encontrar espaços cuja coerência e especificidades possam ser analisadas independentemente de sua inserção em processos visíveis, sobretudo em outros níveis escalares”* (HAESBAERT, 2010:153). Ao mesmo tempo, não podemos também ignorar as especificidades locais dos lugares e regiões, que mesmo estando inseridos no processo de globalização, constituem mecanismos de resistências em prol de seus particularismos.

A perspectiva regional no planejamento territorial nas ecofronteiras passa por uma análise que vai além das lógicas zonais de organização do espaço, compreendendo seus recortes e delimitações físicas. Assim sendo, é preciso pensar o regional também por uma lógica reticular no planejamento territorial. Nem mesmo as regiões consideradas “naturais” que se inserem na concepção de conquista territorial para constituição de ecofronteiras podem ser analisadas apenas a partir de uma mesma escala, já que as mesmas são alvos de interesse de diferentes processos de

apropriação em diferentes escalas. Isso não quer dizer, no entanto, que os aspectos naturais não sejam critérios para definição das escalas nas ecofronteiras. Ao contrário, a definição, por exemplo, do limite de um ecossistema e sua abrangência escalar (uma floresta, um País ou um Continente) continua sendo fundamental para o estabelecimento de políticas de conservação do mesmo. Nos dizeres de Harvey:

Logo, é por uma interação dinâmica com aquilo que poderíamos chamar de planos escalares de 'processos naturais' que os seres humanos produzem e concretizam suas próprias escalas para buscar a realização de suas metas e organizar seus comportamentos coletivos (HARVEY, 2004: 108).

Apesar de as características naturais serem, com frequência, referências para delimitação e conquista inicial das ecofronteiras, as suas fronteiras políticas não possuem aspectos “naturais”. As territorialidades constituídas pelas decisões políticas nas ecofronteiras vão tomando escalas distintas de decisão e de regulação. As escalas não são, portanto, fixas, são frequentemente redefinidas, contestadas e reestruturadas em termos de seu alcance, conteúdo, importância relativa e de suas inter-relações (SWYNGEDOUW, 1997). Tem-se, assim, a formação de instituições em escala mais ampla no âmbito da conquista e ampliação das ecofronteiras, como a Organização Internacional para a Conservação da Natureza - IUCN, ou as próprias instituições financeiras internacionais financiadoras de projetos de desenvolvimento local-regional, como o International Finance Corporation – IFC, braço direito do Banco Mundial. Ao mesmo tempo, surgem também movimentos em prol da autonomia local e regional, no intuito de proteger os direitos, por exemplo, das minorias étnicas (indígenas, quilombolas, caiçaras, etc) ou de manter o padrão de vida e bem-estar socioeconômico existente em vilarejos e pequenas cidades através de um turismo de base local.

As diferentes escalas em que a atividade humana se manifesta, influenciada pela globalização contemporânea, revela, segundo Harvey (2004), a produção das diferenças geográficas em relação aos modos de vida, uso dos recursos naturais, relações políticas, culturais e com o meio ambiente, compondo uma espécie de mosaico de processos históricos e legados parciais sobrepostos em múltiplas camadas umas nas outras, que são reconfigurados através de processos político-econômicos e socioecológicos do presente. As diferenças geográficas podem ser ecológicas, econômicas ou sociais. Na constituição das ecofronteiras, por exemplo,

podemos ter a constituição de paisagens turísticas promovidas por agentes e grupos externos ou mesmo a constituição de um Mosaico de áreas protegidas no âmbito federal, estadual ou municipal, com usos bem restritivos e/ou permissivos definidos pelos grupos preservacionistas. São essas diferenças geográficas, produzidas em diferentes escalas, que constituem as regiões nas ecofronteiras, caracterizadas por diferentes níveis de desigualdade e exclusão social.

Diante dessa discussão de escalas de análise na região, podemos dizer que a perspectiva regional das ecofronteiras, em nosso trabalho, torna-se fundamentada em sua regionalização, enquanto ação abstrata e concreta de criação de regiões, e não em sua escala propriamente dita, já que essas são múltiplas. A interestescalaridade da região em relação aos processos globais cria seu dinamismo. Nesse sentido, os recortes regionais, para fins de planejamento, podem ser propostos a partir de critérios semelhantes, mas, ao mesmo tempo, ter escalas diferentes de análise e de planejamento. Isso se deve, sobretudo, à variabilidade do nível das articulações e interações de determinados lugares e regiões com outros contextos territoriais.

2.3 Abordagens Territoriais de Planejamento nas Ecofronteiras.

Apesar de ter sua autonomia redefinida no âmbito da globalização contemporânea, o principal agente planejador do território continua sendo o Estado, através do desenvolvimento de suas políticas territoriais que podem favorecer o estabelecimento de equipamentos, serviços e infraestruturas necessárias para garantir a gestão de seus territórios. Ele é, portanto, o principal mediador de ocupação, proteção e exploração econômica oriunda das relações sociedade-natureza e sociedade-espço. Cabe ao Estado, por meio de suas políticas, desempenhar o papel em prol da salvaguarda do patrimônio natural e cultural e do desenvolvimento de meios socioeconômicos para que esses possam ser mantidos.

Assim, ao instituir uma lógica global, localmente ou regionalmente, emergem novas estratégias e formas de resistência e empoderamento em que o poder do Estado está supostamente reduzido (SWYNGEDOUW, 2000). Nessa perspectiva, a

desregulação institucional, proporcionada pela instituição da lógica global, se torna uma perspectiva para o renascimento da economia local e regional. Abordagens descentralizadoras, além da concepção de “Biorregionalismo”, tornam-se estratégias de organização territorial para atribuir mais “voz” aos considerados excluídos pelo processo de globalização e fragmentação na constituição das ecofronteiras.

Nessa nova reconfiguração de papéis, o Estado já não tem autonomia total sobre a gestão das ecofronteiras na região. A gestão das ecofronteiras, no plano regional, passa a ser tratada em diferentes esferas públicas e privadas pelos movimentos sociais e organizações do terceiro setor, ultrapassando os limites do Estado-Nação, sendo vinculada às relações de poder dos atores sociais e de suas práticas socioespaciais em diferentes escalas geográficas. Tem-se a perspectivas dos chamados ecoconquistadores que atuam e condicionam o planejamento territorial, através da constituição de novas áreas protegidas, grandes projetos turísticos destinados às elites urbanas (condomínios, resorts, etc), grandes projetos de investimento (indústria, barragens, etc), mas também das resistências constituídas pelo processo de desenvolvimento desigual e de exclusão social.

As principais perspectivas de abordagem territorial nas ecofronteiras trazem para a discussão a redefinição do papel do Estado no planejamento territorial relacionadas às diferentes visões da sustentabilidade e do território que, segundo os autores Jatoba et. al., (2009), estão submetidas, sobretudo, à visão da ecologia radical, ao ambientalismo moderado e à ecologia política.

Na perspectiva biocêntrica da ecologia radical, tem-se a ideia inicial da formação das ecofronteiras, que se dá a partir de ideias protecionistas e conservacionistas pela criação de um núcleo de proteção inicial, sem presença humana, como forma de iniciar a conquista de uma ecofronteira.

O fortalecimento das questões ecológicas e ambientais no plano regional da concepção biocêntrica é abordado territorialmente por correntes em prol da extensão de áreas protegidas ao redor mundo, em uma perspectiva de integração das áreas, de maneira orgânica, por meio de corredores ecológicos, por exemplo. Dessa forma,

as questões ecológicas no planejamento territorial partiram, inicialmente, de uma perspectiva da ecologia radical, separando as questões de proteção de conservação da natureza dos processos de desenvolvimento econômico das comunidades, se materializando no território sob forma de criação de áreas protegidas sem presença humana. Ressalta-se, no entanto, que, apesar de haver essa separação entre proteção e desenvolvimento econômico, as atividades de lazer e turismo sempre estiveram presentes na concepção de criação das reservas para proteção da biodiversidade, mesmo que, em alguns casos, as atividades fossem restritas a pequenas porções do espaço. Como exemplo, temos a criação do primeiro parque nacional brasileiro, o parque de Itatiaia, no ano de 1937, cujo objetivo era incentivar a pesquisa científica e oferecer lazer às populações urbanas.

Avançando no debate regional sobre as questões ecológicas e ambientais, surge o Biorregionalismo, que traz, para o primeiro plano do debate regional, as relações sociedade-natureza. A noção de biorregião vai além da proposição de áreas protegidas, pois abrange a totalidade regional de inserção dessas últimas, em uma perspectiva de integração das comunidades locais ao processo de gestão regional. Concebida inicialmente como um território com características ecológicas e culturais distintas que permite a interação constante das comunidades locais com a natureza, essa noção de biorregião foi definida por alguns autores como “lugar de vida” ou “região de vida” por possuir forte conexão com as comunidades existentes, o que reforça a ética de responsabilidade ecológica (BERG, 1991; GRAY, 2007). Segundo Carr (2004), o conceito de biorregião é fluido, dinâmico e aberto, pois coloca os seres humanos no interior das comunidades naturais e estabelece laços e relações estreitas entre o “terreno geográfico” e o “terreno da consciência”.

Na visão biorregional, a relação dos seres humanos com a natureza é fundamental para o reconhecimento das possíveis culturas locais no desenvolvimento sustentável dos territórios. Está, assim, relacionado à capacidade de autogestão dos territórios protegidos ou não, pelos povos considerados nativos. O potencial de desenvolvimento territorial, promovido por essa autogestão regional, está submetido à valorização do mercado global aos produtos e serviços locais que levem em consideração a biodiversidade e sociodiversidade.

Apesar de o conceito de biorregião trazer à tona aspectos da identidade biorregional na relação das comunidades locais com áreas naturais, a sua formação pode se dar em diferentes escalas, já que seus limites não coincidem com os limites político-administrativos, o que, de certa forma, pode dificultar ações de planejamento territorial. A ausência de estruturas institucionais que promovam o ordenamento territorial no plano regional também é um empecilho para consolidação das biorregiões, já que essas são estruturadas em organizações sociais locais com difícil adaptabilidade às estruturas do mercado globalizado (JATOBÁ et al., 2009).

A formação das biorregiões, no mundo contemporâneo, não deve ser pensada como resgate do sentido tradicional do lugar conforme concepção criticada por Massey (2000), que é ligada ao enraizamento, imobilismo e à identidade singular e homogênea da comunidade, com fronteiras bem definidas, mas como, um lugar ou região constituída, a partir de suas relações sociais articuladas em redes de relações em diferentes escalas, integrando o global ao local. Nessa perspectiva, as biorregiões se inserem na ótica da constituição das ecofronteiras globais, quando partimos do pressuposto de que a autogestão local das áreas protegidas, subordinada às lógicas globais de ordenamento territorial, é uma das formas de afirmação da diferença frente à homogeneização imposta pelo processo de desenvolvimento econômico globalizador. As biorregiões tornam-se, assim, formas de diferenciação socioespacial que contribuem para a expansão e consolidação das ecofronteiras. A criação de regionalismos e identidades regionais, ao longo das ecofronteiras, é uma forma de se estabelecer no mercado globalizado de maneira competitiva, instituindo formas de desenvolvimento desigual, que caracterizam a singularidade dos lugares e regiões.

Com relação ao ambientalismo moderado, tem-se uma nova racionalidade socioambiental para o planejamento territorial que está relacionado à sustentabilidade espacial, condicionada às lógicas globais de financiamento e promoção do desenvolvimento. Aqui, os ecoconquistadores tem maior amplitude por se tratar de instituições globais com o intuito de promover a sustentabilidade na ecofronteiras em prol de medidas de inclusão social que, contraditoriamente, se

contrapõem aos próprios meios de produção das desigualdades e exclusão social, promovidos pelo processo de globalização e fragmentação.

Essa perspectiva, centrada no ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável, pressupõe um ordenamento territorial com melhor distribuição dos assentamentos humanos e das atividades econômicas de maneira mais equilibrada, representadas, por exemplo, por mecanismos de ordenamento territorial com uma visão mais macroespacial, como ocorreu, no Brasil, com a ideia enunciada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974), em seu capítulo IX, no qual propunha um desenvolvimento econômico como mínimo de efeitos danosos sobre a ecologia. Tiveram-se, no II PND, as ideias iniciais para a instituição do zoneamento ecológico-econômico, por meio de atividades compatíveis com os zoneamentos definidos, a partir de fatores ecológicos e econômicos.

Apesar de o ambientalismo moderado promover uma perspectiva de desenvolvimento sustentável nos territórios, a sua gestão socioambiental, fundamentada na apropriação social e na valorização dos recursos das comunidades, se dá, em grande parte, baseada em cálculos econômicos que sustentam e legitimam o desenvolvimento centralizado que é garantido pela aplicabilidade de desenvolvimento sustentável, que se dá, em grande parte, através de financiamento de instituições internacionais, como o *Global Environmental Fund* - GEF, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o braço direito do Banco Mundial, o *International Finance Corporation* - IFC, além de ONGs transnacionais, entre outros.

Uma das críticas realizadas por alguns autores à abordagem territorial da perspectiva do ambientalismo moderado é uma excessiva retórica que, muitas das vezes, não se cumpre na prática. Tornam-se, em parte, projetos para atender às exigências da concessão de crédito financeiro e para cumprir metas, sem possuir resultados concretos de fato.

No Brasil, uma abordagem de ordenamento territorial mais equilibrado, pautado nos preceitos da sustentabilidade, tem levado mais em conta os objetivos de

competitividade econômica do que efetivamente a redução dos desequilíbrios socioespaciais nas regiões pobres, ou nos “buracos” das regiões. Dessa forma, não se tem conseguido reduzir os desequilíbrios de modo abrangente em função das políticas de concentração econômica, que são socialmente excludentes e espacialmente segregadoras. Já nos países desenvolvidos, as propostas de desenvolvimento equilibrado no ordenamento territorial têm se mostrado mais efetivas, sobretudo, por se tratar de países que possuem maior aporte de recursos financeiros e pelo estágio mais avançado de desenvolvimento em relação à convergência social em suas políticas territoriais (BANCO MUNDIAL, 2009).

A essa política excludente de desenvolvimento, proposta por instituições globais que pregam uma sustentabilidade que confronta a racionalidade econômica com a racionalidade ecológica e cultural, tem-se a produção de tensões e conflitos que se concretizam em forma de justiça ambiental e social, fundamentados nos preceitos da ecologia política. Essa é fundamental para compreender os conflitos produzidos pela expansão e constituição das ecofronteiras e suas abordagens de apropriação territorial. Parte-se do princípio de que os problemas ambientais não podem ser entendidos separados do contexto político e econômico em que se encontram. Deve-se, portanto, relacionar os processos socioambientais, políticos e econômicos com os atores sociais existentes do âmbito local ao global.

A ecologia política estuda os conflitos ecológicos distributivos em uma expansão econômica que se encontra em posição de enfretamento, ainda sem solução, com a conservação do meio ambiente (MARTINEZ ALIER, 2007), o que a torna cada vez menos sustentável. Ainda segundo o autor, esse permanente enfrentamento entre a economia e a ecologia faz com que o mesmo não possa ser resolvido pelos processos oriundos da globalização contemporânea, voltados para a modernização ecológica, ecoeficiência e o próprio conceito de desenvolvimento sustentável. Portanto, a disputa por acesso ou apropriação dos recursos naturais terá inevitavelmente o choque entre economia e meio ambiente, gerando os conflitos socioambientais. Esses se amplificam quando os custos ambientais passam a ser maiores para os segmentos mais vulneráveis ou fracos da sociedade, que possuem, de fato, o direito à propriedade, como ocorre, por exemplo, com comunidades

tradicionais ou rurais, inseridas dentro de áreas protegidas, que são expropriadas para o benefício de certos grupos sociais como, turistas e pesquisadores que passam a ter o direito de uso dessas áreas. Em outros casos, os grupos sociais mais vulneráveis arcam com os ônus de uma contaminação ambiental produzida pela apropriação dos recursos naturais por agentes hegemônicos e globais, que, ao contrário, se beneficiam em detrimento dos outros. Assim, temos uma desigualdade de benefícios ambientais em função do jogo de poder que valoriza, sobretudo, os grupos sociais que dão início aos fluxos e movimentos em detrimento dos que se encontram como receptores e/ou “aprisionados”, nos dizeres de Massey (2000), aos fluxos de interconexões.

Os principais reflexos dessa desigualdade de benefícios ambientais, tratados na ecologia política são modelos de planejamento e ordenamento territorial, condicionados à lógica global de um ecologismo plural e também de uma economia ecológica que produz diversos conflitos socioambientais ao longo das ecofronteiras. Como forma de propor alternativas e estratégias para combater essas desigualdades, surgem movimentos de resistência no lugar e na região, que são representados pelos movimentos socioambientais que buscam, por meio de justiça ambiental, social ou espacial, desenvolver alternativas ao desenvolvimento desigual.

A abordagem territorial desses movimentos é definida em função das relações de poder constituída pela arena de atores sociais e suas formas de apropriação territorial em diferentes escalas. Apenas, a partir da análise dessas, dentro do contexto socioeconômico e político, é que os ecologistas políticos acreditam ser possível apontar *“as razões pelas quais um determinado território é ocupado além de sua capacidade de suporte e esclarecer os fatores que leva à sobre-exploração de seus recursos naturais, além de identificar quais atores sociais são atingidos pelos impactos gerados”* (JATOBA et al., 2009:75).

Ressalta-se que as implicações territoriais se modificam em função das diferentes escalas de análise. Podemos ter perspectivas de conflitos de uso e ocupação no âmbito local de uma Unidade de Conservação, que afetam os atores locais, mas que está relacionado a uma gestão estadual ou federal das áreas protegidas, que pode

possuir, no entanto, relações diretas com organismos internacionais e multilaterais, ONGs transnacionais e/ou empresas globais para financiamento das ações de ordenamento territorial. Um problema ou conflito socioambiental pode apresentar, nessa perspectiva, diferentes escalas para sua manifestação e resolução, afetando, de maneira distinta, os diferentes atores sociais existentes em escalas variadas.

No âmbito das ecofronteiras, as grandes ONGs transnacionais possuem grande influência sobre as políticas ambientais e territoriais de instituições governamentais, que, segundo Diegues (2008), até mesmo o Brasil, que possui uma estrutura conservacionista sólida, é influenciado por elas. Segundo o autor, essa influência pode ser verificada através de:

(...) sua grande capacidade de arrecadação internacional de recursos financeiros para a conservação, dos quais os governos são desprovidos (provenientes de instituições multilaterais – Banco Mundial – e de corporações multinacionais); de grandes e dispendiosas campanhas de mídia; de suas conexões internas com órgãos de governo, fornecendo treinamento para funcionários públicos em temas como manejo de áreas protegidas, nos quais são veiculados conceitos e métodos desenvolvidos pelas grandes ONGs conservacionistas; influenciando a determinação de áreas críticas de conservação por meio de organização de seminários para os quais são convidados representantes de governo. (DIEGUES, 2008:13).

Além disso, ressalta-se o papel de influência das ONGs transnacionais sobre as ONGs locais, através de repasse de verba e metodologia para aplicação de seus preceitos conservacionistas no território. Nessa perspectiva, verifica-se que a abordagem territorial da ecologia política ao longo das ecofronteiras passa, necessariamente, pela análise do papel dos atores sociais frente aos problemas socioambientais e territoriais em suas diferentes escalas, assim como suas medidas e proposições de resolução dos problemas. Segundo Jatobá (2009), para reduzir os problemas no território, verifica-se que, contraditoriamente, os atores que seriam os principais responsáveis pela resolução dos conflitos socioambientais e territoriais ao longo das ecofronteiras dos países mais pobres e/ou em desenvolvimento, são justamente aqueles que mais contribuem para a existência desses. No âmbito das ecofronteiras, esses atores são geralmente o próprio Estado, as ONGs locais e transnacionais, os organismos multilaterais e empresários, que compõem o grupo dos chamados ecoconquistadores. Esses propõem intervenções e ordenamentos territoriais, que, via de regra, são geralmente soluções padronizadas, de pouca

adaptabilidade à realidade local e condicionadas às lógicas globais de desenvolvimento sustentável. Os atores locais pouco participam de maneira efetiva dos processos decisórios para a solução dos problemas socioambientais. Em alguns casos, eles não são sequer consultados, como ocorre na definição e manejo de algumas áreas protegidas no Brasil (DIEGUES, 2008).

Assim sendo, a ecologia política traz, para o debate regional no planejamento territorial nas ecofronteiras, as relações de poder para o ordenamento territorial e suas escalas de abordagem, que condicionam e influenciam os mecanismos atuais de planejamento nas ecofronteiras. Além disso, traz também as dificuldades, contradições e possibilidades alternativas de um planejamento mais sustentável e com equilíbrio das forças estabelecidas na arena composta por atores sociais e políticos em diferentes escalas.

A três abordagens territoriais aqui descritas, a partir da ótica da ecologia radical, do ambientalismo moderado e da ecologia política nos ajudam a compreender os atuais mecanismos de ordenamento territorial sob diferentes óticas, já que as três abordagens possuem rebatimento direto sobre as políticas espaciais de ordenamento territorial, ora priorizando aspectos ecológicos (Ecologia Radical), econômicos (Ambientalismo Moderado) ou socioculturais (Ecologia Política).

Enquanto se percebe uma tentativa de viabilizar o desenvolvimento econômico acelerado de determinadas áreas, conciliado com a redução de impactos no meio ambiente, como ocorre nas políticas territoriais da visão do ambientalismo moderado, pode-se verificar, em um mesmo espaço, tendências para combater esse desenvolvimento econômico proposto, em grande parte, pelos chamados ecoconquistadores, sob um discurso “camuflado” de sustentável (GUYOT, 2010), que é advindo da visão territorial da ecologia política. Ao mesmo tempo, se tem também proposições de combater esse desenvolvimento econômico proposto por grandes instituições e organismos multilaterais, através de medidas conservacionistas e protecionistas, com o foco nos valores intrínsecos do meio ambiente, sem levar em consideração as questões sociais de ordem local, como ocorrem na perspectiva da ecologia radical através da proposição de áreas

protegidas sem presença humana. Dessa forma, as três visões de desenvolvimento possuem diferentes abordagens que ora se complementam, ora se confrontam, constituindo espaços complexos que necessitam de mecanismos de governança de maior adaptabilidade à complexidade local e regional.

2.3.1 Instrumentos de Ordenamento Territorial nas Ecofronteiras.

A questão regional e as abordagens territoriais demonstradas pelas diferentes visões do território apresentados pela ecologia radical, o ambientalismo moderado e as próprias contestações e proposições da ecologia política trazem diferentes perspectivas para se pensar políticas espaciais de ordenamento territorial, ao longo das ecofronteiras do Brasil. Se levarmos em consideração que as políticas espaciais podem ser pensadas como estratégias de desenvolvimento, que adquirem cada vez mais lugar de destaque na agenda política brasileira atual, pode-se afirmar que essas estratégias vêm acompanhadas de novos componentes que buscam a consolidação da questão ambiental, juntamente com as políticas de desenvolvimento. A necessidade da aproximação desses dois componentes vem, segundo Peres e Chiquito (2012):

(...) resultando em políticas que procuram redesenhar a relação entre desenvolvimento econômico, sustentabilidade ambiental e os contextos locais e regionais, e conformando organizações intermediárias, entre escala municipal e estadual e entre escala estadual e nacional, com a atribuição de corporificar a construção de planos e projetos conjuntos ao alcance da participação real dos grupos sociais interessados (PERES; CHIQUITO, 2012, p.72).

As políticas em diferentes esferas governamentais vêm introduzindo instrumentos de planejamento e gestão que buscam extrapolar as fronteiras municipais, das áreas protegidas, considerando a articulação regional e ambiental. Existe, portanto, um conjunto de políticas espaciais, que embora ainda não sejam articuladas entre si, favorece cada uma em sua esfera de atuação a questão regional, no sentido de proporcionar maior diálogo entre as diferentes escalas de planejamento e a gestão territorial integrada. Embora se perceba o avanço nesse sentido, existem múltiplos embates e conflitos que impedem a integração territorial de seus instrumentos de planejamento e de seus atores em diferentes escalas. A multiplicidade de políticas e sua falta de integração, associada ao arranjo político-territorial nacional,

proporcionaram uma suposta fragmentação do território nacional (PERES; CHIQUITO, 2012). Adicionando o fortalecimento da autonomia municipal/local condicionada pela Constituição de 1988, existe hoje forte resistência contra o centralismo do poder, historicamente dominante na região (FREY, 2012), que dificulta a integração do desenvolvimento e um efetivo ordenamento territorial com abrangência ambiental e turística.

Embora a Constituição de 1988 destaque a importância do ordenamento territorial em suas disposições, o Brasil ainda não dispõe de um sistema nacional integrado que permita a articulação entre diferentes escalas do governo em prol de ações coordenadas para o desenvolvimento territorial. Dispomos de diferentes políticas de ordenamento em diferentes escalas de governo (Federal, Estadual e Municipal), em nível de bacias hidrográficas, de regiões metropolitanas que vêm transformando o território, mas gerando, ao mesmo tempo, diversas situações de conflitos, já que há uma falta de articulação entre as diferentes políticas públicas existentes.

Para fins de planejamento territorial das ecofronteiras no presente trabalho, levaram-se em consideração as políticas públicas espaciais, compostas pela Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e a Política Nacional de Turismo, consideradas, em nosso trabalho, como principais políticas vigentes para o desenvolvimento local e regional de Mosaicos, em especial o Mosaico Bocaina. Como principais instrumentos das duas primeiras políticas têm-se, respectivamente, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), o plano de manejo previsto no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e o plano diretor previsto no Estatuto da Cidade. Na Política Nacional do Turismo, destaca-se a perspectiva da regionalização do turismo, compatível com a abrangência regional das ecofronteiras, que se deu a partir da estratégia de constituição de regiões turísticas no governo Lula e vem se consolidando através dos Planos Nacionais de Turismo iniciados a partir de 2003 até os dias atuais.

Também é importante para este trabalho a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) que, embora não seja uma política pública espacial, tem, como principal instrumento os territórios

tradicionais, que precisam ser levados em conta no âmbito dos demais elencados anteriormente.

Embora os Mosaicos de Unidades de Conservação sejam oriundos da Política Nacional de Meio Ambiente, sua efetivação, enquanto instrumento de gestão integrada de áreas protegidas, deve se realizar mediante os instrumentos elencados acima, pois abrange, além de Unidades de Conservação, as zonas urbanas, rurais e territórios tradicionais.

2.3.1.1 Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE

A concepção do ZEE, enquanto mecanismo de ordenamento territorial, foi utilizado, inicialmente, para algumas macrorregiões do Brasil, em especial a Amazônia Brasileira, em que diversos autores já trabalharam sobre a perspectiva dos métodos, escalas e definições existentes para a gestão sustentável do território (AB´SABER, 1987; COSTA, 1995; MORAES, 1995; BECKER; EGLER, 1997).

O ZEE passou a ser concebido oficialmente a partir do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), em 1986, quando suas diretrizes foram definidas e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE começou a utilizá-lo para divisões do espaço em função dos fatores ecológicos e econômicos. Foi concebido inicialmente como um instrumento do governo federal, sem articulação com outras esferas governamentais, muito menos com a participação da comunidade e demais representações sociais existentes nos territórios que se inseriam no ZEE. Somente a partir da década de 1980, o ZEE se transforma em um instrumento mais democrático de planejamento, envolvendo demais setores da sociedade. Essa transformação se deve, segundo Steinberger & Romero (2000), ao lançamento do Programa Nossa Natureza⁶, à promulgação da nova Constituição, e a pressão internacional sobre o Brasil no que se referia à destruição da floresta amazônica.

⁶ Decreto 96944 de 12/10/1988 que teve sua origem no Projeto de Proteção do Meio Ambiente e Comunidades Indígenas (PMACI), elaborado na área de influência da BR-364 (Porto Velho – Rio Branco) pelo IBGE e IPEA. Este projeto questionava a participação das comunidades locais, indicando a linha inicial para o ZEE da Amazônia

A partir da década de 1990, o avanço da concepção do ZEE, enquanto instrumento de ordenamento territorial dinâmico e articulado em diferentes escalas do governo, torna-se mais evidente. No entanto, a articulação com a sociedade civil na tomada de decisão ainda aparecia de forma menos intensa. O foco era um ordenamento gerido e controlado estritamente pelo governo, sem haver uma devida descentralização na gestão (STEINBERGER; ROMERO, 2000). A perspectiva regional do ZEE no ordenamento territorial passa a ser tratado com mais detalhes e aprimoramento metodológico no âmbito da Amazônia brasileira, no intuito de fomentar a proteção da biodiversidade com o uso sustentável dos recursos naturais. Para tal, o ZEE foi inserido no Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) para ser empregado em regiões prioritárias, selecionadas pelos Estados (BRASIL, 2002a). A partir de então, as orientações metodológicas, para aplicação do ZEE, foram aprimoradas em uma nova metodologia, definindo seus conceitos, princípios e alcances (BECKER; EGLER, 1997). Nessa nova perspectiva, o ZEE passou a ser visto como um instrumento de gestão territorial técnico, enquanto classificação do território, a partir de suas vulnerabilidades e potencialidades, mas também político, como um instrumento de negociação entre as diferentes esferas do governo, o setor privado e as organizações da sociedade civil e também um mecanismo de integração das políticas públicas no território.

Até então coordenado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, em 1999 é criado o programa ZEE e as atribuições de coordenação e integração entre as ações federais, estaduais e locais, assim como as ações descentralizadas no âmbito do ZEE passaram a ser de responsabilidade da gerência do Ministério de Meio Ambiente. A regulamentação desse instrumento, no âmbito da Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil, foi feita pelo Decreto nº 4.297/02, estabelecendo a seguinte definição em seu artigo 2º:

(...) instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (BRASIL, 2002b: art.2º).

Os seus objetivos, que antes se estendiam a orientar apenas o setor governamental, passam a se orientar, de forma vinculada, às decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades, articulando-os a diversas políticas públicas territoriais. Para o Ministério do Meio Ambiente (2010), a concepção atual do ZEE não deve ser vista apenas como uma mera divisão física, criadora de zonas homogêneas, mas sim como *“um instrumento técnico e político do planejamento da diversidade, segundo critérios de sustentabilidade, de mediação de conflitos, e de temporalidade, que lhe atribuem o caráter de processo dinâmico, a ser periodicamente revisto e atualizado, capaz de agilizar a passagem para um novo padrão de desenvolvimento”* (BRASIL, 2010, p. 36).

O ZEE passou a ser considerado um instrumento de planejamento composto por um mecanismo integrado de diagnóstico e proposição de diretrizes pactuadas de ação, orientando os investimentos e estratégia de desenvolvimento do governo e da sociedade civil, a partir das peculiaridades regionais das áreas definidas como zonas, que passaram a ser tratadas no ZEE como unidades de planejamento. Portanto, o ZEE passou a ser tratado, a partir de suas diretrizes, como:

Um instrumento que concretiza um novo arranjo institucional do sistema de planejamento ao funcionar como um sistema de informações e avaliação de alternativas, servindo como base de articulação às ações públicas e privadas que participam da reestruturação do território, segundo as necessidades de proteção, recuperação e desenvolvimento com conservação (BRASIL, 2006, Parte 1, p. 5).

Além disso, ele se insere na política pública de meio ambiente que tem como um de seus objetivos *“a redução da desigualdade social e o respeito ao pluralismo, contribuindo para a prática de uma cidadania ativa e participativa à medida que pressupõe a abertura de canais institucionais com a sociedade para fins de consulta, informação e cogestão, articulando diversas escalas de abordagem, cada qual portadora de atores e temas específicos”* (BRASIL, 2006b, Parte 1, p.6).

A sua constituição, como instrumento orientador do uso do território para tomada de decisões, lhe atribuiu um sentido de planejamento estratégico, enquanto mecanismo de reorientação dos investimentos no território. Segundo Bertone & De Mello (2006), dada à impossibilidade desse instrumento assumir objetivos, diretrizes, estratégias e metas de uma política de ordenamento territorial, o mesmo se tornou muito mais

objeto de retórica discursiva do que uma prática construtivista. No entanto, na ausência de uma política de ordenamento territorial efetiva no Brasil, o ZEE acabou tomando lugar de política em diversos programas nacionais e internacionais, mesmo que sua concepção seja, segundo alguns autores (DEL PRETTE, 2006; STEINBERGER & ROMERO, 2000), voltada para um instrumento de gestão ambiental e territorial e para tomada de decisões.

Enquanto instrumento de planejamento e gestão do território, o ZEE exprime a definição de zonas com suas respectivas práticas e usos existentes, ou seja, define a realidade em processo. A classificação de zonas no ZEE precisa ser visto não apenas como um enquadramento fixo de áreas com seus respectivos usos, mas como um meio de se aprofundar mais na realidade diagnosticada pela classificação das zonas e orientar proposições de novas alternativas que avancem e modifiquem o status atual das áreas classificadas. Ou seja, trata-se de um instrumento indicativo e dinâmico no planejamento territorial que exprime a realidade ecológica e econômica, considerada na definição de suas zonas, não como um fim em si mesmo, mas como um meio para negociar conflitos e organizar as ações segundo um pacto de uso (DEL PRETTE, 2006).

Além de servir como mecanismo de mediação de interesse político e das relações de poder quanto às possibilidades de uso no território, o ZEE possui também um caráter jurídico que o transforma, em alguns casos, em um instrumento de comando e controle, influenciando, por exemplo, em aspectos de licenciamento ambiental e urbanístico, condicionando a aprovação de projetos de desenvolvimento pelos órgãos governamentais. Também exerce seu caráter jurídico através de seu zoneamento, discriminando usos permitidos em determinadas porções de espaço.

O caráter jurídico vinculante no ZEE, de maneira efetiva, é pouco utilizado na avaliação de projetos e investimentos públicos (LIMA, 2006 apud ABIRACHED, 2011). A instituição do ZEE, mediante lei ou decreto, marca o fim de um processo e transforma o instrumento em mecanismo de comando e controle, desincumbindo de responsabilidade os gestores públicos, fazendo com que a efetividade do ZEE dependa do interesse casuístico de grupos que procuram legalizar suas atividades

(DEL PRETTE, 2006). Nesse sentido, o ZEE necessita de uma constante interlocução com as políticas públicas territoriais e também estar inserido em um processo de planejamento que oriente os gestores públicos e privados e organizações do terceiro setor em relação à ocupação do território.

O ZEE tem, portanto, condições de orientar as ações com vistas à proteção ambiental e aos instrumentos econômicos que visem ao fortalecimento da mitigação dos conflitos socioambientais, estabelecimento de padrões de financiamento de projetos e definição de formas de uso mais sustentáveis nos territórios. A partir dos pactos sociais de uso dos recursos naturais e de ocupação do território, tem-se a definição de suas zonas através de um processo de construção com a participação pública e ancorada em bases técnico-científicas. Nessas condições, o ZEE pode *“subsidiar uma grande diversidade de usuários que trabalhem com Planos Diretores, Planos de Desenvolvimento, Planos de Bacia Hidrográfica, Planos de Gestão Ambiental, Gerenciamento de Ativos Ambientais, Instrumentos Fiscais e Creditícios”* (DEL PRETTE, 2006: 215), além de estabelecer perspectivas para o desenvolvimento turístico como forma de viabilizar social e economicamente as Unidades de Conservação ao longo das ecofronteiras, e também orientar a gestão integrada das UCs através de Mosaicos.

2.3.1.2 Planos de Manejo das Unidades de Conservação

No Brasil, as Unidades de Conservação são instrumentos de política pública espacial, prevista, ao lado do zoneamento ambiental, na Política Nacional de Meio Ambiente. Inserida no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), todas UCs precisam, de acordo com o artigo 27 do SNUC, possuir um Plano de Manejo. Este é a Lei interna das UCs que deve abranger, também, a zona de amortecimento e os corredores ecológicos, de modo a buscar integração entre as UCs e comunidades existentes no entorno.

A mesma Lei considera a Zona de Amortecimento como *“(..) entorno de uma unidade de conservação onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a*

Unidade”. (Art. 2º - XVIII). Não há, no entanto, uma definição de abrangência do “entorno”. A definição da abrangência desse passa a ser tratada, com maior detalhe, no documento publicado pelo IBAMA (2002), intitulado “Roteiro Metodológico de Planejamento de Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica”, em que a zona de amortecimento passa a ter a possibilidade de englobar desde pequenas áreas dos municípios até os municípios como um todo, de acordo com sua definição de “entorno”. *“A região ou entorno de uma UC de proteção integral é entendida neste Roteiro Metodológico como sendo aquela que engloba as áreas dos municípios nos quais se insere a UC e os municípios abrangidos pela Zona de Amortecimento”*. Ressalta-se que, para a definição de zonas de amortecimento, o mesmo documento estabelece, como limite inicial, 10 km ao redor da Unidade de Conservação, baseado na Resolução CONAMA 13/90. O limite deve, no entanto, ser adequado e estendido, conforme os ajustes de inclusão e exclusão forem feitos para se definir uma zona de amortecimento.

Já os Corredores Ecológicos também atribuem maior abrangência aos Planos de Manejo no território, já que os mesmos propõem a integração de UCs, o que envolve, conseqüentemente, suas áreas de entorno também. Para fins de planejamento, os Corredores Ecológicos são definidos pela Lei do SNUC como:

(...) porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando Unidades de Conservação, que possibilitem entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência, áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais (Art. 2º - XIX).

Nessa concepção, os Corredores Ecológicos trazem a perspectiva de integração dos Planos de Manejo das UCs, de forma a compor um manejo regional em prol dos fluxos de genes e movimento da biota. No entanto, na prática, essa integração sofre da ausência de implantação dos Planos de Manejo, como se verá mais adiante em nosso estudo de caso sobre o Mosaico Bocaina.

O Plano de Manejo é um *“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 de Conservação”. (art. 2º, XVII). O zoneamento que compõe o Plano de Manejo é definido pelo SNUC como “setores ou zonas em uma Unidade de Conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados” (art. 2º, XVI). Já no Roteiro Metodológico, publicado pelo IBAMA (2002), o zoneamento passa a ser tratado também como instrumento de ordenamento territorial, com a finalidade de atingir os melhores resultados no manejo interno e da zona de amortecimento das UCs.

O roteiro metodológico de planejamento, publicado pelo IBAMA, indica todas as zonas que podem ser consideradas no zoneamento das UCs do tipo Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas, tais como: i) *zona intangível*, onde nenhuma atividade humana é possível, dada o mais alto grau de preservação da área; ii) *zona primitiva*, com pequena ou mínima intervenção humana, onde é permitida a pesquisa científica e educação ambiental; iii) *zona de uso extensivo*, que apresenta algumas alterações humanas, visa aos usos recreativos e educativos; iv) *zona de uso intensivo*, constituída por áreas naturais e antropizadas, para instalação de centro de visitantes, museus e serviços; v) *zona histórico-cultural*, onde há sítios e monumentos históricos ou arqueológicos; vi) *zona de recuperação*, que é provisória, devendo ser incorporada à zona permanente; vii) *zona de uso especial*, onde se situam as edificações institucionais, de serviços e manutenção; viii) *zona de uso conflitante*, onde preexistiam gasodutos, oleoduto, linhas de transmissão, antenas, captação de água, barragens, estradas, cabos óticos, etc.; ix) *zona de ocupação temporária*, onde vivem populações tradicionais, que, com o reassentamento, deve tornar-se uma das zonas permanentes; x) *zona de superposição indígena*, sob regime especial de gestão com a FUNAI; xi) *zona de interferência experimental*, para fins científicos; e xii) *zona de amortecimento*, cuja delimitação segue os critérios de inclusão e exclusão de áreas, segundo o roteiro metodológico.

As zonas definidas para ocupação de comunidades ditas tradicionais traz para a discussão os direitos das populações tradicionais previstos pelo Decreto nº 6.040/07 que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e

Comunidades Tradicionais que, em seu artigo 3º, II, define os territórios tradicionais como “*os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária*”.

O Roteiro Metodológico publicado pelo IBAMA também traz a perspectiva regional de inserção das UCs como fundamental para a elaboração dos Planos de Manejo e, sobretudo, a definição de suas zonas de amortecimento e avaliação de potencial para estabelecimento de Corredores Ecológicos/Mosaicos. Além disso, a análise regional para elaboração do Plano de Manejo também permite melhor adequação sobre suas alternativas de desenvolvimento econômico sustentável. As alternativas de desenvolvimento econômico devem estar pautadas na sustentabilidade das UCs, buscando o envolvimento das comunidades locais. O roteiro destaca, como principais potencialidades econômicas a serem avaliadas no planejamento de UCs, as atividades artesanais, ecoturísticas, de turismo rural, entre outras, que, de certa forma, podem estar integradas ao desenvolvimento turístico, seja ele de base comunitária, local ou regional.

Portanto, na elaboração dos Planos de Manejo no Brasil, o zoneamento é a base para toda a gestão ambiental das UCs. A gestão ambiental se insere na gestão territorial, envolvendo não apenas as áreas internas das UCs, mas também suas zonas de amortecimento que dependem de ações de medidas de ordenamento territorial e envolva a regularização e gestão fundiária, além do planejamento e controle de uso, ocupação e parcelamento do solo. O que se observa na prática é que existe uma falta de clareza no tratamento de questões centrais, de uma forma mais operacional, sobretudo, no que tange às questões fundiárias e sociais (LINO, 2002).

Na perspectiva acima avaliada, os Planos de Manejo das UCs não podem ser elaborados sem que haja uma integração com outros instrumentos de ordenamento territorial, como o ZEE e os Planos Diretores dos municípios por ele abrangidos, já que a perspectiva da gestão territorial, proposta pelos Planos de Manejo, extrapola o interior de suas unidades, envolvendo também territórios rurais e urbanos que se

encontram sob outra jurisdição de uso e ocupação. Como veremos a seguir, os Planos Diretores e os Planos de Manejo ainda são implantados de forma desarticulada um com o outro, o que pode ser considerado fruto da ausência de planejamento regional no Brasil, ou melhor, de políticas públicas em prol da integração regional dos instrumentos e planejamento territorial.

2.3.1.3 Planos Diretores Sob Olhar do Estatuto da Cidade

O plano diretor é previsto na Constituição Federal, no art. 182, como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, que confere as exigências fundamentais de ordenação da cidade e de cumprimento da função social da propriedade urbana. Ele institui a política de desenvolvimento urbano para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Sua regulamentação só ocorreu a partir da Lei nº 10.257/01, que instituiu o Estatuto da Cidade, fornecendo uma nova base jurídica para a política urbana brasileira (MARICATO, 2006). O Estatuto da Cidade foi um marco inovador nas políticas públicas do urbanismo e do direito que não apenas consolidou o espaço de competência jurídica e ação política municipal, como também o ampliou (FERNANDES, 2006), sobretudo, na discussão do princípio da função social e ambiental da propriedade e da cidade.

Embora a regulamentação dos instrumentos de política urbana tenha sido efetivada apenas em 2001, com o Estatuto da Cidade, alguns instrumentos já estavam sendo elaborados e aplicados em vários municípios brasileiros. Segundo Shasberg (2006), muitos dos Planos Diretores, elaborados nesse período e também no período após a criação do Estatuto da Cidade, não se tornaram ferramentas efetivas para o ordenamento e gestão urbana, pois incentivavam o modelo urbanístico de cidades excludentes e segregadoras, constituindo formas de zoneamento urbano que reservava algumas porções das cidades para o mercado de alta renda e grandes empreendimentos, enquanto outras áreas, consideradas inadequadas no âmbito ambiental, urbanístico e fundiário, eram voltadas para a expansão das periferias precárias.

O Estatuto da cidade trouxe para o governo municipal a possibilidade de “*promover o controle do desenvolvimento urbano, através da formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo*” (FERNANDES, 2006:259). Portanto, o município passa a ter autonomia para planejamento e gestão urbana, bem como para a resolução dos conflitos fundiários. A função social da propriedade passa a ser um dos principais enfoques do Estatuto da Cidade, no intuito de buscar reduzir os processos de segregação e exclusão territorial, processos inerentes à globalização e à fragmentação dos territórios. A noção de função social ainda é vista por vários autores como uma figura de retórica, já que o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades ainda são comprometidos pela noção de propriedade individual irrestrita, oriunda do código civil de 1916. A constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem exatamente uma mudança conceitual de reconhecimento do direito individual.

Cabe aos municípios, através de seus instrumentos urbanísticos e de sua legislação ambiental municipal, como o Plano Diretor, promover a gestão urbana, pautada na função social e ambiental da propriedade e da cidade. Nos dizeres de Maricato (2010):

É no município, por meio da lei do Plano Diretor ou legislação complementar, que serão definidos os conceitos de propriedade não utilizada ou subutilizada e que serão gravadas, em base cartográfica, as propriedades a serem submetidas a sanções de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. É no município ainda que serão definidas as parcerias público-privadas, as operações urbanas, a aplicação de um grande número de instrumentos jurídicos e fiscais entre outras iniciativas. A autonomia municipal no tratamento do tema é, portanto, muito grande na legislação brasileira. Dependendo da correlação de forças no município a lei poderá ter aplicação efetiva ou não (MARICATO, 2010:6).

O plano diretor, considerado como um instrumento de planejamento, define as grandes diretrizes urbanísticas como as normas para o adensamento, a expansão territorial, o zoneamento de uso do solo e as malhas de infraestrutura. Ele visa a orientar os agentes públicos e privados no desenvolvimento do município. Sua efetividade como instrumento de planejamento depende diretamente de sua

capacidade de aglutinar os diversos atores sociais. Ele não se limita apenas aos aspectos físico-territoriais dos municípios, mas induz as políticas públicas de desenvolvimento econômico e social no contexto regional.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 40, deixa bem claro sobre a amplitude territorial do Plano Diretor “*O Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo*” (Art. 40). Ao prever a integração e complementaridade entre as atividades rurais e urbanas, o Plano Diretor precisa estar alinhado aos demais instrumentos de ordenamento territorial, como os Planos de Manejo de Unidades de Conservação, assim como o Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Recursos Hídricos e de Bacias Hidrográficas. Segundo Saule Jr (2004), um Plano Diretor que se restringe à área urbana é nulo de pleno direito. No entanto, existem alguns temas do território rural que devem permanecer na competência da União, como, por exemplo, a dimensão do módulo rural. Cabe ao município legislar sobre questões localizadas nos territórios rurais que reflitam diretamente nos assentamentos humanos, tornando-se necessário valer a realização das funções sociais da cidade e ao bem-estar da população como um todo (LACERDA et al., 2005). Levando-se em conta que diversos problemas urbanos são oriundos da não resolução dos problemas rurais, como por exemplo, os aspectos relativos à conservação ambiental e ao acesso à rede de serviços e aos equipamentos urbanos, que extrapolam as fronteiras do urbano, é imprescindível que se tenha o rural e urbano indissociáveis para o desenvolvimento local e regional.

O Estatuto da Cidade traz diversos instrumentos tributários, financeiros, jurídicos e políticos para apoiar o município no planejamento e controle do seu território. Cada município deve utilizar as ferramentas em função de suas particularidades, embora alguns sejam obrigatórios e indispensáveis para todos, como a definição do perímetro urbano e o cadastro e cobrança do IPTU. Apesar de o Estatuto da Cidade prever a maior parte de instrumentos aplicáveis para as áreas urbanas, esses também podem ser aplicados aos territórios rurais com as devidas adaptações. Abirached (2010) sugere que o Plano Diretor deva utilizar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para definir zonas especiais de interesse ambiental no intuito de proteger, por exemplo, áreas estratégicas para abastecimento de água,

identificando áreas potenciais para criação de Unidades de Conservação, normas para regularização de assentamentos com características urbanas em áreas consideradas rurais, além de regras para cumprimento da função social da propriedade rural. Em relação ao aspecto ambiental, os Planos Diretores também devem estar alinhados às normas e aos princípios ecológicos do Plano Nacional de Meio Ambiente, assim como ao Código Florestal.

De acordo com o Plano Diretor Participativo, publicado pelo Ministério das Cidades, sob coordenação técnica de ROLNIK; SCHASBERG; PINHEIRO (2005), todo município considerado turístico é obrigado a ter Plano Diretor. O Ministério das Cidades possui um acordo de cooperação com o Ministério do Turismo para elaboração ou revisão dos Planos Diretores Participativos. Tal acordo tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento turístico através da preservação dos atrativos locais e melhoria na gestão municipal. Esse acordo se deu através do Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR. Ressalta-se, ainda, que este acordo se limita aos municípios abrangidos pelo PRODETUR, que estão majoritariamente concentrados na região Nordeste do país.

Tendo em vista a amplitude dos Planos Diretores como instrumento de planejamento territorial, além de sua obrigatoriedade legal para municípios acima de 20 mil habitantes, de interesse turístico, integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, e municípios inseridos em áreas de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental, tem-se a essencial tarefa de se articular os instrumentos de incidência no planejamento territorial e ambiental, que fazem parte da constituição das ecofronteiras. Esses vão desde os instrumentos da perspectiva ambiental já mencionada aqui, como o Zoneamento Ecológico Econômico, a Agenda 21, os Planos de Recursos Hídricos e de Bacias Hidrográficas, assim como os instrumentos visando à perspectiva econômica do território, como os Planos de Desenvolvimento Regional, incluindo aqui o Turismo, como também os Planos Plurianuais Municipais na perspectiva orçamentária administrativa local (SCHASBERG, 2006).

2.3.1.4 Territórios de Comunidades Tradicionais e suas Possibilidades de Efetivação no Brasil

O reconhecimento dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais vem ganhando força no âmbito internacional em diversas conferências mundiais sobre áreas protegidas, assim como em movimentos sociais em prol do direito de apropriação e autogestão do patrimônio natural. Com o advento da Convenção da Diversidade Biológica, ampliam-se os atores na discussão sobre a biodiversidade, em que as comunidades locais e/ou tradicionais se inserem no âmbito das possibilidades de usos sustentáveis e dos benefícios gerados por tais ações. A convenção partiu da possibilidade de existência de comunidades dentro de áreas protegidas, superando a visão oriunda da *Deep Ecology* (MOREIRA, 2007). O movimento de discussão dos direitos das comunidades tradicionais em relação com os princípios das áreas protegidas se fortaleceram no IV Congresso Mundial de Parques, sendo mais tarde ratificada através do Protocolo de Nagoya, durante a décima Conferência das Partes (COP-10) da Convenção sobre Diversidade Biológica, realizada em 2010. Nessa ocasião, estabeleceram-se normas na divisão dos benefícios para as comunidades em relação ao uso de seus saberes e conhecimentos tradicionais com o meio ambiente.

A Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, realizada em junho de 1989, ratificada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 142/02, em vigor desde 2003, estabeleceu uma série de direitos no âmbito internacional para as comunidades tradicionais. É o primeiro instrumento internacional vinculante a tratar especificamente do direito dos povos indígenas e tribais de forma mais abrangente. Em relação ao direito territorial, destaca-se o foco dado à relação dos povos indígenas com a terra que ocupam ou utilizam, sobretudo, nas suas relações coletivas, garantindo o reconhecimento dos direitos de posse e propriedade desses povos, preceituando medidas para salvaguardar seus direitos, mesmo em terras que não sejam ocupadas por eles, mas que tenham sido usadas tradicionalmente para suas atividades de subsistência (OIT, 2011). Nota-se, portanto, que a legitimação da proteção da sociodiversidade, associada diretamente à biodiversidade, já é realizada e consagrada em acordos internacionais.

Na perspectiva jurídica brasileira, a primeira lei nacional a empregar a expressão “populações tradicionais” foi a Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Posteriormente, os debates evoluíram com a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais em agosto de 2004, na cidade de Luziânia – DF, complementadas com cinco oficinas regionais em 2006. As demandas e reivindicações, ocorridas ao longo desses encontros, que contou com cerca de 350 representantes de povos e comunidades tradicionais de todo o país, resultou no Decreto nº6040/07, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Segundo a então ministra do Meio Ambiente naquele período, Marina Silva, esse Decreto *“instituiu uma política construída em estreita vinculação com os seus beneficiários, além de dar uma definição legal ao conceito de povos e comunidades tradicionais e aos seus territórios”* (SILVA, 2007, p.9).

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, em seu artigo 3º, II, define os territórios tradicionais como *“os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária”*. Tem-se assim uma conotação espacial para as diferentes dinâmicas em que as comunidades tradicionais se inserem. Ressalta-se, no entanto, que a dinâmica ecológica ficou de fora.

As formas diferenciadas de uso e apropriação são essenciais para caracterização dos territórios tradicionais, traduzindo uma ocupação coletiva do espaço, em que predomina uma gestão compartilhada dos recursos naturais, que precisa ser levado em conta nos Planos de Manejo de Unidades de Conservação que coexistem com comunidades tradicionais. Segundo alguns autores, o que determina uma comunidade ser tradicional não é sua localidade, mas o seu modo de vida e suas formas de relação com o meio ambiente, que se dá em função de uma dependência que não está relacionada apenas à subsistência, mas pode ser também no âmbito material, econômico e cultural (MOREIRA, 2007). Na concepção de Moreira, não importa se as comunidades estejam dentro de Unidades de Conservação, Terras

Indígenas ou à beira de rios, se suas práticas não condizem com o maior estreitamento com a diversidade biológica. Santilli (2002) também destaca as relações de estreitamento das relações com o meio ambiente natural traduzida em atividades de baixo impacto no meio ambiente como uma das características das comunidades tradicionais.

Ao mesmo tempo, temos também a denominação de povos tradicionais como autonegação, expressando elementos de identidade política e reafirmação de direitos (CASTRO, 2000). A autoidentificação é, ainda, estabelecida no âmbito internacional pela Convenção 169, da OIT, sobre Povos Indígenas e Tribais que em seu artigo 1, parágrafo 2, estabelece que *“a auto-identificação como indígenas ou tribal deverá ser considerada critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições desta Convenção”*(CONVENÇÃO 169, Art. 1, Parágrafo 2)

Diegues (1999; 2004) define alguns elementos relacionados às atividades de baixo impacto que caracterizam as comunidades ou povos tradicionais. Outros autores, como Cunha e Almeida (2001), rejeitam o enquadramento estativo para as comunidades tradicionais, já que os modos de vida das mesmas evoluem. Uma definição *a priori* do perfil de comunidades tradicionais seria, portanto, uma abordagem limitada da cultura. Como se pode verificar, a complexidade e diversidade de conceitos sobre comunidades ditas tradicionais são tamanhas, que não caberá aqui uma discussão aprofundada sobre seu conceito, mas a legalidade de seus territórios e a integração dos mesmos no âmbito das Unidades de Conservação, como forma de proteção da biodiversidade brasileira.

Para fins de planejamento e gestão de territórios com presença de populações tradicionais, utilizaremos como base a definição existente no âmbito das políticas brasileiras, através do Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui o PNPCT. Esse é o instrumento em vigência que vem influenciando decisões políticas, administrativas e judiciais (ABIRACHED, 2012). O Decreto ainda ratifica que cabe à Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais a implantação do

PNPCT, definindo, assim, os grupos abrangidos pela política e, conseqüentemente, seus direitos territoriais.

De acordo com o Decreto Federal Nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, define-se os povos e comunidades tradicionais como:

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: art. 3, inciso I).

Podemos dizer que os povos e comunidades tradicionais necessitam de áreas destinadas à sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica que, no entanto, não significa o isolamento em relação às demais culturas. O Brasil abriga uma imensa diversidade sociocultural, expressada de diferentes maneiras pelos saberes, crenças, modos de vida de grupos que vivem em diversas comunidades, sejam indígenas, quilombolas, extrativistas, ribeirinhos, pescadores, caboclos, pomeranos, entre outros. Apesar de terem ocorrido reuniões de caráter participativo na formulação da PNPCT, a concepção do direito territorial nessa política possui referência direta aos direitos das comunidades indígenas e quilombolas, deixando em aberto o regime de proteção territorial das outras comunidades ditas tradicionais.

Em complementação aos direitos das comunidades indígenas e quilombolas, verificamos a proteção jurídica das mesmas nos artigos 231 e 232, da Constituição Federal e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Apesar de termos fundamento jurídicos similares, o direito indígena *“transita entre o tempo e o modo, ecoando ao mesmo tempo a ideia de imemorialidade e a noção de modo da ocupação – paradigmas contrastantes no que se refere à identificação de TIs”* (BARRETO-FILHO, 2013:3). Trata-se, portanto, de um direito originário, tradicional e imemorial que permeia a identificação de terras indígenas no Brasil. Já as comunidades quilombolas, apesar de terem tido reconhecimento em diferentes dimensões espaciais, a compreensão de seu território, a partir da legislação brasileira, demonstra oscilações *“entre terras como propriedade e terras como*

âncora de identidade, destacando uma espacialidade materialista e uma espacialidade indenitário-idealista” (SAHR, 2011:59). Do ponto de vista jurídico, o direito de uso e ocupação das terras pelas comunidades quilombolas gera o reconhecimento e a titulação de propriedade definitiva. “Embora de natureza privada, a terra quilombola é de uso coletivo, não reúne aquelas características de propriedade tratadas no Código Civil, pois são inalienáveis” (ABIRACHED, 2011:31).

Em relação às demais tipologias de comunidades e povos tradicionais, o SNUC prevê alguns instrumentos de ordenamento territorial para assegurar a permanência das mesmas no interior de áreas protegidas. Como exemplos têm-se quatro categorias de unidades de uso sustentável, que são as Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais, Áreas de Proteção Ambiental e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS). Essa última, originalmente constituída na Amazônia brasileira a partir da RDS Mamirauá, vem sendo amplamente discutida para ser implantada em diversas áreas da região do sudeste brasileiro, inclusive no Mosaico Bocaina, nosso objeto de estudo, funcionando como uma das maneiras de mitigar os conflitos já existentes em Unidades de Proteção Integral que possuem comunidades residentes. A RDS tem o objetivo de garantir as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos de vida das comunidades locais/tradicionais e de suas formas de uso dos recursos naturais, buscando valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo praticado por essas populações. As Reservas Extrativistas possuem objetivos similares voltados para proteger os meios de vida tradicionais, com foco nas comunidades extrativistas, de modo a garantir o uso sustentável dos recursos naturais. Já a Floresta Nacional, constituída originalmente para o manejo florestal, torna-se também uma possibilidade de coexistir com comunidades tradicionais desde que essas últimas já existam antes de sua criação. Por último, temos as APAs, que seriam a unidade que, do ponto de vista jurídico, menos assegura o direito territorial das comunidades tradicionais pelo fato de coexistir propriedades privadas e públicas em sua delimitação, o que gera maior conflitividade de comprovação do direito à terra e à sua titulação.

Complementarmente às Unidades de Conservação de Uso Sustentável, temos também o estabelecimento de programas de assentamento de reforma agrária que podem abrigar determinados grupos reconhecidos como povos ou comunidades tradicionais. Nessa perspectiva, temos hoje, além dos assentamentos tradicionais criados pelo INCRA por meio de obtenção de terras, denominados Projetos de Assentamentos (PA), os programas ambientalmente diferenciados, voltados para Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projeto de Assentamento Florestal (PAF) e Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS).

Como principais possibilidades de territórios tradicionais, definidos pela Política Nacional de Comunidades e Povos Tradicionais, têm-se, na legislação brasileira, diferentes perspectivas, que abrangem desde as esferas do Ministério da Justiça, Ministério da Cultura, Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Desenvolvimento Agrário, representadas territorialmente pelas Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Reservas Extrativistas, Floresta Nacional e Programas de Assentamento da Reforma Agrária. Esses diferentes territórios configuram as possibilidades de avanço das ecofronteiras no Brasil, ao mesmo tempo em que representam as conflitividades inerentes às suas formas de uso e ocupação, uma vez que os atuais mecanismos de gestão integrada dos territórios, que envolve os distintos instrumentos de ordenamento territorial, não possuem, ainda, abrangência, legitimidade e competência jurídica para gestão no âmbito regional.

2.3.1.5 Regionalização do Turismo

As principais políticas de turismo no Brasil se estabeleceram, sobretudo, a partir da década de 1990, com destaque para a instituição da Política Nacional de Turismo (1996-1999) no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, que, para alguns autores, é considerada o mais completo documento oficial da história das políticas federais para a atividade turística. Paralelamente tem-se a criação do Ministério dos Esportes e do Turismo, no qual a EMBRATUR, existente desde 1966, passou a ser vinculado.

Na mesma década de instituição da Política Nacional de Turismo, surgiram diversos programas, com destaque para o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR-NE), Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo, Programa de Municipalização do Turismo (PNMT) e Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo para a Amazônia Legal. Na perspectiva de ação regional, o PRODETUR-Nordeste se destacou, sobretudo, pelas obras de infraestrutura realizadas a partir de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial.

Já o PNMT pode ser considerado o precursor da perspectiva dos Planos Nacionais de Turismo, desenvolvidos no âmbito do governo Lula e Dilma, sendo o resultado da Política Nacional de Turismo para consolidação de um novo modelo de gestão descentralizada do turismo no país. Embora a descentralização da gestão do turismo para escala local tenha dado voz às comunidades e instituições locais no âmbito do desenvolvimento turístico, a municipalização pode ser considerada como um dos principais obstáculos para a longevidade do programa, uma vez que o turismo passou a ser pensado pelos seus gestores dentro das esferas político-administrativas dos municípios, sem articulações necessárias com municípios limítrofes. Levando-se em conta que o turismo, enquanto fenômeno socioespacial, não respeita limites e fronteiras municipais, a escala local não se mostrou o melhor recorte para a definição e implantação das políticas de desenvolvimento do setor (FRATUCCI, 2008). Vale lembrar que, no próprio documento do PNMT, instituído pela Portaria nº 130, de 30 de março de 1994, já existe a consciência de que “o setor turístico só poderá produzir benefícios sociais, culturais, econômicos e ambientais se for planejado dentro da realidade local, estadual, regional, nacional e até internacional e acompanhado pela comunidade”. Apesar desse reconhecimento, não se estabelecem instrumentos que permitam tais articulações em diferentes níveis de governo.

A partir do constato das limitações da escala municipal para o desenvolvimento do turismo, se percebeu a necessidade de se trabalhar o mesmo em conjunto com os municípios vizinhos, originando a formação dos primeiros conselhos e consórcios regionais de turismo. Esse movimento de união de representatividades do turismo,

para tomada de decisão no âmbito regional, iniciado no período do PNMT, foi absorvido pelos Planos Nacionais de Turismo do governo Lula e Dilma, através do Programa de Regionalização do Turismo.

Não cabe aqui analisar em detalhe o histórico da constituição dos programas e planos de turismo no Brasil individualmente, mas de entender a sua perspectiva vigente de regionalização como forma de organização dos destinos turísticos que, em nosso trabalho, é relacionado a um conjunto de áreas protegidas e seus respectivos municípios de inserção, que formam as ecofronteiras.

2.3.1.5.1 Planos Nacionais de Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo

Apesar de a perspectiva regional de organização e desenvolvimento do turismo ter se demonstrado necessário com a gestão descentralizada do turismo no PNMT e através dos conselhos regionais de turismo constituídos, o primeiro Programa de Regionalização do Turismo só foi oficializado com estabelecimento do Primeiro Plano Nacional de Turismo - PNT (2003-2007) e mantido nos planos sucessivos de 2007-2010 e 2013-2016. No estabelecimento do primeiro PNT, o PNMT foi interrompido no intuito de atender às novas diretrizes governamentais e aos objetivos do Plano Nacional de Turismo.

No *Plano Nacional de Turismo: Diretrizes, Metas e Programas – 2003-2007* verifica-se a inserção do turismo como uma das prioridades do plano de governo para promover a diminuição das desigualdades regionais. Propõe-se a desconcentração de renda através da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística. O turismo é posto como um “elemento propulsor do desenvolvimento do país” (BRASIL, 2003:7), conforme salientado na carta de apresentação do então Ministro do Turismo Walfrido Mares Guia. Através da gestão descentralizada, propunha-se o aumento da oferta turística de cada estado da federação, utilizando-se o recorte regional para seu desenvolvimento, que contemplou no Macro-Programa de infraestrutura, Programa de Desenvolvimento Regional do Turismo, Macro-Programa da Oferta Turística e o Programa de Desenvolvimento de Roteiros

Integrados do Turismo. Ambos os programas tinham o objetivo de diversificar a oferta turística no país através da constituição de seus produtos que pudessem ser trabalhados de forma integrada no âmbito regional, respeitando as particularidades locais. Nesse contexto de regionalização das ações de desenvolvimento turístico, surge o Programa de Regionalização do Turismo em 2004. Segundo Fratucci (2008), apesar desse programa ter surgido como parte do Macro- Programa de Estruturação e Diversificação da Oferta Turística, ele “*acabou extrapolando essa posição e tornando-se um programa transversal a todos os macro-programas do PNT*” (FRATUCCI, 2008:171).

A regionalização passa a ser pensada como um modelo de gestão descentralizada, coordenada e integrada do turismo, através da constituição de regiões turísticas como base de planejamento e ordenamento da oferta turística. Para isso, o programa estabelece ações realizadas em parcerias que buscam integrar municípios, Estados e sociedade civil (BRASIL, 2004a; 2004b). No decorrer dos anos 2004/2005, estabeleceram-se inicialmente 219 regiões turísticas, englobando 3.203 municípios, que mais tarde passaram a 200 regiões, abrangendo um quantitativo de 3.819 municípios entre os anos de 2005/2006. Apesar de sua proposição de integração e articulação entre múltiplos atores para a criação de produtos turísticos regionais, o PRT não conseguiu resultados efetivos devido à falta de interação entre os atores, que permaneceu significativa de acordo com a avaliação feita na tese de doutorado de Fratucci (2008). Essa ausência de articulação, como principal problema identificado, foi levada em conta na revisão da metodologia do programa em sua versão atualizada para o *Plano Nacional de Turismo: Uma Viagem de Inclusão - 2007-2010*.

Permanecendo o foco na regionalização do turismo no âmbito do PNT 2007-2010, em sua nova versão, o Programa de Regionalização do Turismo (2007) investiu em ações de sensibilização, mobilização e institucionalização da instância de governança regional no intuito de formação de redes. Destaca-se, ainda, que o PNT trouxe elementos extras para complementar a estratégia de regionalização do turismo, através da constituição de destinos turísticos indutores do desenvolvimento do turismo regional. Desse modo, o PRT propunha focar em destinos turísticos que

pudessem gerar modelos de referência para os demais pontos do Brasil. Para tanto, mapeou-se os principais lugares turísticos, no âmbito de 87 roteiros selecionados, para serem potenciais indutores do desenvolvimento turístico regional, chegando a um número de 65 municípios. A meta 3, do PNT 2007-2010, indica que 15 desses 65 municípios deveriam estar estruturados dentro de padrões internacionais, estabelecidos pelo Ministério do Turismo, embora não se demonstrem quais são esses padrões e como alcançá-los a partir das condições necessárias em investimentos, infraestrutura, pessoas qualificadas, profissionais e empreendimentos..

Em relação à articulação entre as diferentes esferas governamentais e os múltiplos agentes territoriais para o desenvolvimento de regiões turísticas, o PRT desenvolveu 13 cadernos técnicos para tratar, passo a passo, as formas de participação de cada ente envolvido no processo de regionalização do turismo. Destacam-se as ações municipais articuladas por um conjunto de atores para a regionalização do turismo, vista no PRT como:

Regionalizar não é apenas o ato de agrupar municípios com relativa proximidade e similaridades. É construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade. É promover a integração e cooperação intersetorial, com vistas à sinergia na atuação conjunta entre todos os envolvidos direta e indiretamente na atividade turística de uma determinada localidade. (BRASIL, 2007b:10).

No âmbito da gestão das regiões turísticas, o PRT estabelece, em seu módulo operacional III, o fomento à formação de novas estruturas organizacionais para governança turística regional no formato de associações, fóruns, consórcios e conselhos regionais de turismo. Para tanto, se propõe a formação de redes formais e informais, a partir da mobilização social, dos relacionamentos estabelecidos, da interface entre as diferentes instituições locais e regionais. A formação das redes é tratada, especificamente, no módulo operacional XII, favorecendo os princípios de *“cooperação, democracia, horizontalidade e respeito à autonomia e à diferença.”* (BRASIL, 2007c: 31). O documento reconhece a ineficiência da participação em redes pela simples criação de um Conselho Municipal de Turismo, sendo necessária, portanto, a mobilização de diversos outros atores em diferentes esferas e setores para atuação nas escalas local e regional.

Em relação às instâncias governamentais para gerir o turismo na região, os documentos do PRT destacam que a implantação da regionalização do turismo recai necessariamente na responsabilidade do governo municipal e na institucionalização do turismo municipal e suas devidas articulações com outras esferas governamentais no âmbito local, regional, nacional e internacional.

A noção de governança, proposta pelo módulo operacional III, do PRT, é posta como *“capacidade de administrar ou, mais especificamente, como a capacidade que os governos têm de criar condições e de responder às demandas da sociedade”* (BRASIL, 2007c: 16). Ao tratar de uma governança participativa, o documento vai mais adiante e diz que *“essa capacidade de governar pressupõe uma administração participativa que envolve as populações locais na elaboração, monitoramento, e, em alguns casos, na execução das políticas públicas.”* (BRASIL, 2007c: 16). Trata-se, assim, de uma noção que, apesar de propor a participação e envolvimento de diferentes atores, está diretamente relacionado ao poder público para sua coordenação e gestão, pois cabe a esse criar os mecanismos que viabilizem a participação dos atores privados e do terceiro setor. A necessidade de uma coordenação é citada diversas vezes no documento, porém não se discute as relações de poder na coordenação. Segundo Yázigi (2009), o coordenador tem que ter semântica e forçosa ascendência sobre as partes, o que nos leva a identificar certa contradição no PRT, quando o mesmo propõe uma gestão coordenada e, ao mesmo tempo, uma gestão descentralizada. O mesmo autor ainda propõe um Conselho de Planejamento Urbano e Regional como instrumento de gestão que contemple as partes interessadas e que dê, ao mesmo tempo, poder deliberativo às mesmas, como forma de se estabelecer a governança regional.

As instâncias regionais do turismo no PRT têm como modelo as regiões tradicionais, frutos de uma administração conservadora, pautada numa ótica zonal. Não há, portanto, instrumentos necessários de reorganização do Estado que abranjam as regiões na ótica da globalização contemporânea. Segundo Frattucci (2008), as regiões funcionais, propostas nas políticas públicas de turismo, necessitam:

(...) incorporar, nas suas discussões, os processos endógenos de consolidação de regiões turísticas. Mesmo sendo uma decisão política que sinaliza para as diretrizes e prioridades do grupo governante, é importante que as políticas públicas observem como as localidades e municípios se aglutinam dialogicamente para compor produtos turísticos regionais, incorporando esses movimentos às suas decisões. (FRATUCCI, 2008:180).

Trata-se, portanto, das articulações já existentes e dos potenciais das redes locais e regionais para melhor direcionar e adaptar os mecanismos de gestão regional, buscando identificar os “buracos” de exclusão social que a fragmentação dos territórios, em regiões funcionais, propostas pelas políticas de turismo, produz.

Passados seis anos do Programa de Regionalização do Turismo (2004-2010), o Ministério do Turismo iniciou um processo de avaliação e revisão desse para uma nova elaboração do Plano Nacional de Turismo 2013-2016, com foco mais direcionado ao recebimento de dois grandes eventos no Brasil, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. A avaliação se deu de forma positiva, a partir das seguintes variáveis: Ampliação e Fortalecimento de Capital Humano e Social; Oferta e Qualidade de Equipamentos; Ampliação e Diversificação de Oferta Turística; Fluxo Turístico, Permanência na Região e Gasto; Impactos na Economia Local. Estabeleceu-se como prerrogativa que ele se tornasse um programa estruturante do Ministério do Turismo que permitisse ações articuladas e convergentes de suas áreas-fim (BRASIL, 2010). A avaliação sinalizou também a ausência de articulação entre as áreas do Ministério do Turismo e deste com os Estados, municípios, instâncias de governo e atores locais. Em relação aos mecanismos de governança, a avaliação ressaltou a importância de se avançar mais na gestão compartilhada e descentralizada, tirando, do poder público, a responsabilidade única de desenvolvimento do setor turístico, evitando que as discontinuidades político-administrativas atrapalhem a continuidade da governança regional.

Apesar da criação de mecanismos para lidar com as discontinuidades político-administrativas, o documento de avaliação dos seis anos do PRT não aponta caminhos para outra construção. Outro fato importante é que a avaliação do PRT se concentrou, apenas, na esfera do Ministério do Turismo, sem levar em conta a

transversalidade do tema Turismo na articulação com outros Ministérios, como do Meio Ambiente, das Cidades, da Defesa, da Cultura, entre outros. Não se discorre dos projetos, oriundos dessa possível integração, a gestão integrada de Mosaicos de áreas protegidas no Brasil, envolvendo, por exemplo, os Ministérios de Meio Ambiente, Turismo, Cultura, Cidades e Justiça para uma perspectiva de desenvolvimento regional do território, envolvendo o conjunto de municípios e Estados, Unidades de Conservação, Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, Caiçaras, comunidades locais, turistas e agentes de turismo, assim como os demais atores locais/globais inseridos do processo de constituição das ecofronteiras.

Para o *Plano Nacional de Turismo: O Turismo Fazendo muito mais pelo Brasil 2013 – 2016* (BRASIL, 2013a), temos o Programa de Regionalização revisado e ajustado para a incorporação de mecanismos de fomento capazes de “*promover a convergência e a articulação das ações do Ministério do Turismo e do conjunto das políticas públicas setoriais, nas regiões com foco na estruturação dos destinos turísticos*” (BRASIL, 2013b: 20). O PNT se encontra alinhado ao Plano Plurianual de 2012-2015 e com as orientações do Governo Federal no que tange as contribuições do setor para o desenvolvimento econômico, social e a erradicação da pobreza. Outros temas importantes são também atualizados no PNT 2013-2016, a partir do documento *Turismo no Brasil 2011-2014* (BRASIL, 2010a), que elenca questões voltadas para a ampliação da participação da sociedade, redução das desigualdades sociais e regionais, geração de novas oportunidades de emprego e empreendedorismo, promoção da sustentabilidade, regionalização como referência territorial para o planejamento, entre outros.

Em relação à regionalização como referência territorial para o planejamento, o PNT 2013-2016, propõe os princípios básicos de gestão compartilhada e descentralizada, que envolva a multiplicidade de atores institucionais, agentes econômicos e sociedade civil. As ações executivas do Programa de Regionalização do Turismo, no âmbito do PNT 2013-2016, passam a ser apoiadas pelos chamados interlocutores Estaduais, Regionais e Municipais do PRT (Tabela 10). Tem-se, assim, o resgate do ator municipal no PRT como agente de desenvolvimento, a institucionalização do

representante regional e a permanência do interlocutor estadual como forma de fortalecer e expandir a rede de mobilização para a gestão regional (BRASIL, 2013b).

Tabela 10 - Gestão Compartilhada do PRT 2013-2016

Âmbito	Instituição	Colegiado	Executivo
Nacional	Ministério do Turismo	Conselho Nacional	Comitê Executivo
Estadual	Órgão Oficial de Turismo da UF	Conselho/Fórum Estadual	Interlocutor Estadual
Regional	Instância de Governança Regional		Interlocutor Regional
Municipal	Órgão Oficial de Turismo do Município	Conselho/Fórum Municipal	Interlocutor Municipal

Fonte: Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes - 2013

Os principais eixos de atuação na gestão, estruturação e apoio ao turismo permanecem na gestão descentralizada do turismo, no posicionamento de mercado, infraestrutura turística, qualificação profissional, informação turística, empreendedorismo, captação e promoção de investimento, além do apoio à comercialização e monitoramento da atividade turística no território. Como resultado do processo de regionalização do turismo iniciado em 2004, o mapa turístico brasileiro passa a contar com 3.635 municípios distribuídos ao longo de 276 regiões turísticas. Apesar de termos uma continuidade das ações de regionalização constituídas nos Planos de Turismo anteriores, encontramos uma preocupação maior do PNT 2013-2016 quanto ao fortalecimento do desenvolvimento turístico, a partir da organização das regiões turísticas em redes regionais, do fortalecimento institucional a fim de promover a qualificação e práticas de cooperação entre os múltiplos atores em diferentes escalas, e obter maior competitividade dos produtos turísticos nas regiões (BRASIL, 2013a).

Apesar de apresentar proposições, de certa forma, coerentes com os desafios de uma gestão regional do turismo, o PRT sofre daquilo que Yázigi (2009) denominou

de “*ausência de práticas de planejamento territorial no Brasil*”, fazendo com que o regional não seja entendido como uma visão mais ampla do território e que o turismo se insira no âmbito do planejamento urbano e regional. Como consequência, temos políticas públicas de turismo que não dialogam com a organização do território nem com outras políticas de influência para a formação das ecofronteiras globais, tais como as políticas de meio ambiente e de desenvolvimento urbano. No âmbito das ecofronteiras, estabelece-se a necessidade de novas instâncias de gestão que tratem não apenas do setor turístico, mas das áreas de interesse comum às comunidades locais e turistas, envolvendo também a questão urbana, patrimonial e ambiental em um conjunto de municípios, o que exige um esforço de regionalização no planejamento territorial das ecofronteiras.

2.4 Noção de Governança Contemporânea para as Ecofronteiras

Sabendo-se da atual limitação da capacidade gestora das Unidades de Conservação no Brasil, que contam com reduzido corpo técnico capacitado, a perspectiva regional de gestão integrada de Unidades de Conservação torna-se uma difícil tarefa em função dos já enormes problemas encontrados individualmente para cada UC e que seus gestores, em diferentes escalas, têm dificuldades para resolver. Como já discutido na seção anterior, as políticas públicas brasileiras já fornecem alguns instrumentos de ordenamento territorial que, se aplicados, colaborariam para a gestão dos territórios nos quais as UCs se inserem. A aplicabilidade das políticas de ordenamento territorial existentes passaria a ser viável se houvesse uma integração entre as diferentes escalas de gestão territorial, englobando não apenas as Unidades de Conservação, mas os municípios e estados, além do terceiro setor. Para tal, seriam necessários novos arranjos envolvendo novas possibilidades de governança regional.

A noção de governança contemporânea se inscreve no contexto social e nacional específico, marcada pela fragmentação e retirada do Estado centralizador e a expansão do setor privado (GRAVARIS-BARBAS, 2013). A emergência dessa noção em relação com as cidades, percebidas, aqui, como atores políticos (CASTELLS; BORJA, 1996), e também sociais e econômicos, favorece o questionamento do

papel do Estado no âmbito da globalização contemporânea e na integração territorial.

O termo “governança” é tradicionalmente associado a “governo”, com referência ao exercício do poder por líderes políticos (BESSA, 2013). Existem diversos trabalhos que tratam da conceituação de ambos os termos, demonstrando que governança não é o mesmo que governo. Para Rosenau (2000:15), o *“governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”*. O “governo” refere-se geralmente às instituições do Estado, caracterizadas pela capacidade de tomar decisões. Já a governança refere-se ao desenvolvimento de formas de governar nas quais as fronteiras entre os setores públicos e privados se tornam tênues (STOKER, 1998).

Segundo Stoker (1998), a governança está relacionada aos novos arranjos para criar ordem e estruturação da ação coletiva e, portanto, sua essência está relacionada aos seus mecanismos para governar, que não podem estar baseados, exclusivamente, nas autoridades e sanções do governo. Para Rosenau (2000), a governança é mais ampla que o governo e, além de abranger instituições governamentais, engloba também os mecanismos informais, de caráter não governamental. Essa envolve o Estado, mas o transcende por abarcar também corporações e instituições privadas, organizações não governamentais e grupos sociais existentes.

Pierre e Peters (2000) identificam quatro definições dos modos de governança voltados para: hierarquia, mercados, comunidades e redes. A governança por hierarquia está relacionada às estruturas estatais altamente hierárquicas e verticalizadas, enquanto a governança de mercado diz respeito ao caráter econômico e racional dos atores envolvidos, atribuindo foco nos mecanismos de competição e cooperação dos quais os atores se interagem. Já a governança pautada na comunidade é definida pelos autores como uma alternativa aos modelos

predominantes do estado e mercado, salientando o envolvimento mínimo do estado e valorizando a participação e autogestão local. Por fim, temos a governança em redes, entre essas as de políticas públicas como forma de suas manifestações mais comuns. Nesse tipo de governança, existem múltiplos atores (não estatais e estatais) interagindo na concepção e implantação das políticas públicas. Vale destacar que a governança em redes tem como pressuposto de que os atores envolvidos tenham relativa autonomia face à autoridade do estado (PIERRE; PETERS, 2000).

Em uma revisão da produção científica sobre governança nos últimos 10 anos, Klijn (2008) identifica quatro definições gerais, tais quais:

- Boa governança ou *corporate governance*;
- Governança de Mercado
- Governança Multinível;
- Governança e Rede

A “boa governança” diz respeito aos princípios para o funcionamento da administração pública, dando ênfase mais nas operações de governança do que propriamente a maneira como essas se organizam. A “governança de mercado” ou *new public management* tem o foco no estabelecimento de metas e não no processo de implantação de políticas. Essas devem ser realizadas por outras organizações, ao mesmo tempo em que os governos monitoram, através de indicadores de desempenho e mecanismo de controle do mercado. Já a “governança multinível” está relacionada às relações intergovernamentais entre diferentes níveis geográficos ou domínios distintos de intervenção política. Por fim, o autor destaca a governança em redes com especial enfoque aos processos complexos de inter-relação entre atores estatais e não estatais em diferentes escalas.

De maneira geral, todos os tipos de governança discutidos por Klijn (2008) tratam, em grande parte, de diferentes maneiras para melhorar a coordenação sobre a arena de atores participantes e dependentes entre si, com o objetivo de resolver

problemas sociais. Essas relações entre redes de governança fazem com que Klijn afirme ser nas redes que a governança ocorre de fato.

A sociedade contemporânea se distingue, cada vez mais, pela existência de redes constituídas por grupos de atores que possuem cada um suas lógicas próprias e seus interesses. A autonomia dada a esses atores conduz frequentemente a movimentos de resistência contra as injunções do governo central. As formas de organização entre os múltiplos atores sociais e suas relações em diferentes escalas têm sido bastante estudadas através da noção de gestão de redes, como forma de orientar ações realizadas em diferentes escalas de poder e com metas e resultados de interesse comum. Nessa perspectiva, as redes seriam formas contemporâneas de organização da sociedade ou do Estado, construídas em cooperação entre unidades que têm autonomia e uso intensivo da tecnologia da informação (CASTELLS, 1999).

A noção das redes mostrou a necessidade de articular e organizar, por parte da sociedade civil e dos movimentos sociais, e constituir novas relações de força com a esfera pública, a fim de se obter conquistas em prol de seus interesses em comum. Essa articulação torna-se, portanto, uma maneira de legitimar as esferas de mediação das relações de força entre os movimentos localizados e o Estado, além de buscar constituir redes de movimento com autonomia (BESSA, 2013).

Nessa nova articulação em redes territoriais e sociais da contemporaneidade, fruto, sobretudo, da revolução tecnológica concentrada nas tecnologias da informação (CASTELLS, 1999), a noção de governança passa a ter a necessidade de novos arranjos para criar ordem e estruturação da ação coletiva. Esses novos arranjos passam a ser ditados e influenciados pelos agentes decisórios do mercado mundial, compostos pelos governos dos países mais ricos e seus braços internacionais tais quais: Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio (CASTELLS, 1999).

No relatório sobre o desenvolvimento mundial elaborado pelo Banco Mundial, publicado em 1997, com título “O Estado em um Mundo em Transformação”, já

temos novas perspectivas globais voltadas para guiar o papel do Estado na governança contemporânea. Nesse relatório, verifica-se um esforço em demonstrar a necessidade de um reajuste das atividades do Estado para o limite de suas capacidades, já que o desenvolvimento focalizado no protagonismo do Estado tem fracassado (BANCO MUNDIAL, 2006). Como principais ajustes, tem-se a racionalização dos recursos fiscais e, com isso, obtiveram-se reformas voltadas para *“abertura dos mercados, cortes em despesas, redução da folha de pessoal, privatização, desregulamentação e descentralização”* (BESSA, 2013:6). Tem-se assim uma revisão do papel do Estado na governança contemporânea em prol de sua maior eficácia, fazendo com que as tarefas básicas sejam pelo menos cumpridas, mesmo que sua capacidade seja fraca. Nessas novas interações do Estado com o mercado global e suas agências reguladoras, as redes compostas por múltiplos atores se tornam mais complexas, necessitando de mecanismos que possam abranger suas formas de organização.

Uma governança em redes necessita de estruturas e interações para seu funcionamento, já que envolve mecanismos horizontais de cooperação e seus multiníveis de interação em prol do estabelecimento de políticas públicas e da gestão territorial. Trata-se, portanto, da governança relacionada aos diferentes níveis (local, regional, nacional e internacional), devendo ser entendido como redes inter-organizacionais, envolvidas no processo de formulação de políticas.

Segundo Klijn (2008), a governança pressupõe a formação de redes. Essas representam a base do processo de implantação das políticas públicas através de uma arena de relações entre os atores públicos, privados e da sociedade civil. O autor ainda define três abordagens de governança em redes tais quais: redes de políticas com origem nas ciências políticas e que tratam majoritariamente das relações de poder entre os atores e os efeitos nos processos de decisão; as redes inter-organizacionais de implantação de políticas e prestação de serviços, centradas na coordenação inter-organizacional; e as redes de governação, com um foco mais na administração, gestão e organização das redes, suas relações com instituições tradicionais e o conjunto de interesses divergentes.

Em nosso trabalho, nos interessa mais a abordagem de governança em redes de políticas que constituem a gênese da formação de ecofronteiras, já que essas se caracterizam pela dependência entre atores, processos de interação, relações de poder e instituições que emergem dos padrões de interação das redes, enquanto regras de conduta. Nessa complexa teia de relações entre atores diversos, a eficácia e eficiência de uma governança em redes passam a ser condicionadas ao que autores como Provan e Kenis (2008) apud Rodrigues (2010) definem como número de membros, a confiança entre estes, e o consenso quanto aos objetivos e coordenação. Esses aspectos possuem impactos variados em diferentes formas de governança, seja uma governança compartilhada, sem uma entidade exclusivamente responsável pela gestão da rede, uma governança centrada em um dos atores da rede, ou uma governança realizada por um ator externo à rede, especificamente criado para tal fim.

Dessa forma, os conceitos de eficácia e eficiência tornam-se condicionados a um conjunto de fatores para o funcionamento de uma rede. Esses podem estar relacionados aos padrões e instrumentos existentes para a interação entre os atores, as normas e os processos que os determinam para atender aos interesses diversos, que necessitam de um foco inicial comum a todos, além da autonomia, face aos órgãos estatais para estabelecimento das políticas e procedimentos. Um modelo de governança em rede que se pretende organizar no âmbito das ecofronteiras globais necessita levar em consideração esses fatores, de certa forma, para o seu desenvolvimento regional.

2.4.1 Governança em Áreas Protegidas constituintes das Ecofronteiras: possibilidades e limites

De acordo com o trabalho publicado pelo World Commission on Protected Areas (WCPA) sobre direção de Graham, Amos e Plumptre (2003), verificamos uma abordagem orientada pelas políticas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1997), que traz uma lista de características para uma boa governança em áreas protegidas (Tabela 11) Nesse trabalho, a governança é tratada como um processo em que a sociedade e organizações tomam suas

decisões importantes e determinam quem será envolvido e como elas devem prestar contas aos mesmos (GRAHAM; AMOS; PLUMTRE 2003).

Tabela 11 - Critérios de Governança em Áreas Protegidas

Critérios de Governança	Princípios básicos definidos pela PNUD (1997)
Legitimidade e Voz	<ul style="list-style-type: none"> • Participação pública; • Consenso
Direcionamento	<ul style="list-style-type: none"> • Visão estratégica, incluindo o desenvolvimento humano e as complexidades sociais, culturais e históricas.
Performance	<ul style="list-style-type: none"> • Receptividades das partes interessadas; • Eficiência; • Eficácia.
Prestação de Contas (Accountability)	<ul style="list-style-type: none"> • Prestação de contas para todas as instituições e grupos sociais envolvidos; • Transparência.
Justiça	<ul style="list-style-type: none"> • Equidade; • Estado de Direito

Fonte: PNUD, 1997 adaptado pelo autor.

A partir de cada critério na tabela acima, temos 10 princípios básicos que condicionam a governança. Através da Tabela 11, verifica-se que os princípios definidos pelo PNUD, se avaliados em conjunto, ora se sobrepõem, complementam ou entram em conflito sobre algum ponto, já que, na prática, o contexto sociocultural e político predominante de cada território determina as dificuldades de aplicabilidade dos critérios. Trata-se, portanto, de um jogo de relações de poder e de responsabilidades compartilhadas. Não se trata apenas de verificar os resultados das relações de poder, mas como esse é exercido (GRAHAM; AMOS; PLUMTRE 2003).

Dentre os cinco critérios elencados pelo PNUD, a legitimidade e voz, além da justiça, são, segundo Graham, Amos e Plumptre (2003), os que mais representam os direitos universais dos povos e comunidades, já que estão diretamente relacionados à Declaração dos Direitos Humanos, adotado pelas Nações Unidas em 1948, que originou, posteriormente, a constituição de Tratados⁷ e Protocolos Internacionais, formando hoje o centro da legislação internacional sobre os direitos humanos, que influenciaram diretamente as políticas públicas no Brasil, já que os nove Tratados oriundos da Declaração Universal dos Direitos Humanos foram ratificados pelo Brasil.

O critério de legitimidade e voz está relacionado aos princípios de participação pública e ao consenso dos atores participantes nos processos de decisão. Segundo Eagles (2009), na participação pública, todas as pessoas têm direito a “voz” nos processos de decisão, que pode ser feito através de representações institucionais reconhecidas e legitimada pelos grupos sociais. O consenso está relacionado à habilidade para mediar interesses distintos em prol da decisão e que atenda aos interesses comuns dos atores. A estratégia na tomada de decisão deve se basear nas complexidades socioculturais e históricas do território ou região de formação das ecofronteiras.

Em relação à receptividade das partes interessadas (Stakeholders), essa ocorre quando as instituições e os processos implantados no planejamento territorial buscam atender as principais exigências e necessidades comuns, de maneira que leve em conta os anseios, as reclamações e as críticas dos diferentes públicos para ações de melhoria. Já a eficiência e eficácia são fundamentais e dependem de diversos fatores, conforme já mencionado anteriormente neste trabalho. Enquanto a eficácia envolve a capacidade para realizar as ações e os objetivos propostos, a

⁷ Os Tratados Internacionais oriundos da Declaração de 1948 são: Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1951), ratificada pelo Brasil em 1951; Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1967), ratificada pelo Brasil em 1968; Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1976), ratificado pelo Brasil em 1992; Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1976), ratificado pelo Brasil em 1992; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), ratificada pelo Brasil em 1984; Convenção contra a Tortura (1984), ratificado pelo Brasil em 1989; Convenção sobre os Direitos das Crianças (1990), ratificado pelo Brasil em 1990; Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos Trabalhadores Migrantes (1990), ratificado pelo Brasil em 2003; Convenção Internacional sobre o Direito das Pessoas com Deficiência (2007), ratificado pelo Brasil em 2009.

eficiência está relacionada à maneira de usar melhor os recursos disponíveis, que, no caso das áreas protegidas do Brasil, são escassos e necessitam, portanto, de parcerias diversas para sua operação, conforme se pode verificar em diversos trabalhos e estudos realizados pelo Ministério do Meio Ambiente, instituições estaduais de meio ambiente e o Instituto Chico Mendes em parceria com instituições, agências e organismos multilaterais, como o GEF, BID, PNUD, entre outros.

Já os princípios de prestação de contas e transparência com os atores envolvidos dizem respeito a esclarecimentos oficiais sobre todos os processos em andamento, objetivos, estabelecendo um canal de comunicação aberto a todos na rede.

A equidade estabelece tratamentos similares aos envolvidos, evitando privilégios a certos grupos ou instituições que se pretendem em redes. Por último, temos o princípio de Estado de Direito, que se refere à imparcialidade na aplicação da lei. Essa é uma das questões críticas no histórico de formação das ecofronteiras no Brasil, já que a expropriação de comunidades locais, para criação de áreas protegidas, se deu com diversas imparcialidades em benefício de uma visão ecologizante do território e também para a expansão do estabelecimento de casas de veraneio para atendimento às elites urbanas, conforme se pode verificar em diversos trabalhos realizados em diferentes contextos (FERREIRA, 1996; 2004; COLLINSON, 1997; DIEGUES, 2004; SCHIFONE, 2006; CREADO, 2008).

No entanto, apesar de haver uma forte pressão internacional para o reconhecimento universal dos cinco princípios propostos pelo PNUD, a aplicabilidade deles para a realidade brasileira, sobretudo no que diz respeito às áreas protegidas e seus territórios de influência, ainda pode ser considerada incipiente.

A noção de governança é tratada, no âmbito das áreas protegidas, cada vez mais em função de sua capacidade de mediação entre diferentes partes interessadas em prol do bem-estar comum a todos, constituindo legitimidade para as decisões que são tomadas. A partir dos objetivos da criação de áreas protegidas no âmbito internacional, definidos pela IUCN, podemos elencar quatro categorias que os

representam e que precisam ser levados em conta na governança das áreas protegidas ao longo das ecofronteiras, tais quais:

- Preservação e conservação natureza;
- Desenvolvimento científico;
- Possibilidade de visitao/turismo;
- Necessidades das comunidades locais e tradicionais.

Para atender s categorias dos objetivos acima, forma-se uma arena de posicionamentos e de jogos de poder, em funo do ordenamento e da regulamentao, com possibilidades de cumprir os acordos entre as partes interessadas, entre outros. Portanto, no se trata apenas de ter um nmero correto de reas protegidas em locais de maior relevncia ecolgica, mas, sobretudo, de garantir que a governana delas seja capaz de geri-las de maneira efetiva, garantindo sua sustentabilidade socioeconmica e ambiental (DEARDEN et al., 2005 apud EAGLES, 2009). Para tal, a zona de governana em reas protegidas deve extrapolar os seus limites, j que o contexto de desenvolvimento regional e local dessas est diretamente relacionado com o desenvolvimento de parcerias, arranjos institucionais, servios e estruturas dentro e fora das reas protegidas.

Tendo sua zona de abrangncia para alm de seus limites de preservao, estendendo tambm s zonas urbanas, rurais e territrios tradicionais, a governana em reas protegidas envolve lgicas de apropriao do espao de maneira zonal e reticular, constituindo um territrio-rede. Dessa maneira, enquanto podemos ter uma lgica de apropriao nas ecofronteiras por parte das comunidades locais e das reas protegidas de maneira zonal, verifica-se, ao mesmo tempo, uma lgica de apropriao por parte dos turistas de maneira reticular, marcada pela constante mobilidade. J para os agentes do mercado, bem como para os trabalhadores participantes do processo de expanso das ecofronteiras, podemos verificar ora a lgica zonal, ora reticular. Esse espao de fluidez e interconexes, constitudas pelos diversos atores em diferentes escalas, abre a possibilidade de pensarmos as ecofronteiras e sua relao com os processos de apropriao territorial, como o turismo, a partir da perspectiva dos territrios descontnuos e sobrepostos,

constituintes de territórios-rede. O conjunto dos territórios-rede que se dá na expansão das ecofronteiras envolve um conjunto de áreas protegidas ao longo de dois ou mais municípios e faz com que a governança possa ser tratada a partir das redes locais e regionais em que se inserem seus atores. A noção de governança relacionada às redes locais/regionais, que envolve múltiplos atores além do governo, amplia a capacidade de gerar as políticas adequadas às necessidades locais/regionais e de colocá-las em prática, já que diversos trabalhos vêm demonstrando que um sistema de gestão composto por múltiplos atores territoriais em diferentes escalas tem se mostrado mais efetivo do que a gestão e regulação imposta pelo Estado (OSTROM, 1990; STOKER, 1998; GRAHAM et al., 2003; KLIJN, 2008; HERITIER; LASLAZ, 2008).

No entanto, como bem ressalta Stoker (1998), mesmo que os instrumentos de governança sejam devidamente postos em prática para o seu desenvolvimento em redes, falhas podem ainda ocorrer. Tensões e dificuldades com instituições civis, ou inadequações institucionais e incapacidades gerenciais podem levar à constituição de “buracos” entre a integração das esferas privada, pública e a sociedade civil, levando ao fracasso da governança. É a partir do reconhecimento das falhas existentes que se inicia a compreensão de novos modos e arranjos para a governança que se pretende constituir em redes.

Eagles (2008; 2009) destaca três elementos chaves para a gestão de áreas protegidas que entendemos serem fundamentais para a consolidação de uma gestão que se pretenda ser integrada e regional nas ecofronteiras, relacionando ainda o desenvolvimento do turismo sustentável.

O primeiro elemento tratado pelo autor são as instituições responsáveis pelos recursos de conservação, que podem ser, a princípio, uma agência governamental, instituições não governamentais, uma empresa privada definida por concessão de uso, ou a própria comunidade. Ressalta-se, no entanto, que a junção de mais de uma instituição responsável pelos recursos é possível, porém os exemplos são raros (EAGLES, 2009). Nas agências governamentais, podemos ter multiníveis de administração, fato que já ocorre no âmbito da gestão por Mosaicos de Unidades de

Conservação no Brasil definidas pelo SNUC, relacionada às áreas protegidas de jurisdição municipal, estadual e federal de uma gestão integrada.

Em relação à concessão de recursos a organizações não governamentais, existem exemplos diversos ao redor mundo. Tais instituições são independentes dos governos e, geralmente, adquirem seus recursos através de doações internacionais, organismos privados ou financiamentos de agências multilaterais. No entanto, conforme já observado por Diegues (2008), a atuação das ONGs transnacionais vêm sendo realizada, nos casos avaliados pelo autor, em prol de uma territorialização ecologizante que não leva em consideração a participação dos povos indígenas e tradicionais na conservação da biodiversidade, ou seja, os mesmos são considerados coadjuvantes no processo de governança das áreas protegidas. Há que se levar em conta que a tradição brasileira de criação de áreas protegidas teve em seu histórico a primazia da visão biocêntrica no planejamento territorial, fato que pode ser verificado, inclusive, nas tratativas mais contemporâneas de proposições de Mosaicos de Unidades de Conservação, nos quais se busca uma gestão integrada de áreas protegidas, relevando em segundo plano o compromisso com as áreas urbanas, rurais e comunidades locais e tradicionais, em muitos casos.

Há de se ressaltar ainda a participação de algumas ONGs dentro do governo, que se encontra com atuação suspeita no processo de licitação e financiamento para atuação no âmbito das ecofronteiras. Adicionando ainda o lobby do governo com algumas ONGs, conforme já denunciado durante o segundo mandato do governo Lula, nos leva a crer que a gestão de áreas protegidas por meio de ONGs deva ser realizada com várias ressalvas. *“Sem resolver essa ferida ética, não se pode construir sistemas democráticos para administrar parques”* (YAZIGI, 2009:311).

Em relação às empresas privadas, responsáveis pela gestão dos recursos, a concessão dada a elas tem sido uma prática recorrente em todo o mundo, embora no Brasil ainda haja grandes resistências, vindas dos próprios gestores de Unidades de Conservação, e de comunidades locais dentro e no entorno das áreas protegidas, que veem a concessão como elitização da visitação às áreas naturais, conforme se

verifica nos exemplos mais emblemáticos do país em relação à concessão à iniciativa privada, como é o caso de Fernando de Noronha e o Parque Nacional de Foz de Iguaçu. A atuação de empresas privadas se dá majoritariamente no campo do uso público, envolvendo serviços e equipamentos turísticos nas áreas protegidas. Para entender os aspectos relativos à concessão de gestão dos recursos das áreas protegidas à iniciativa privada, é importante salientar que o mesmo está condicionado a dois objetivos distintos e complementares, conforme relata Eagles *et. al.*, (2002) apud Eagles (2009). Um está relacionado à conservação dos recursos naturais e culturais, enquanto o outro se refere ao estabelecimento de serviços e equipamentos de educação, recreação e turismo.

Já a gestão dos recursos das áreas protegidas é também colocada como uma opção em prol do atendimento do interesse comum dos habitantes locais. No entanto, esbarra-se aí na falta de conhecimento por grande parte das comunidades locais no Brasil sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, assim como a própria capacidade técnica para exercer funções de gestão sem apoio de outras instituições, como ONGs e/ou as próprias instituições governamentais. A gestão dos recursos, para conservação, nas mãos de representações da comunidade local funciona como uma concessão a um agente do setor privado. Em alguns casos, essas comunidades atuantes na gestão podem se tornar uma espécie de “governo local” (EAGLES, 2009).

O segundo elemento chave definido por Eagles (2008) na gestão de áreas protegidas é a fonte de recursos para tal. Em termos gerais, o autor define três formas de captação de recursos para o gerenciamento e conservação: imposto, que pode se dar através de ICMS ecológico, por exemplo; taxas de entrada, encargos e doações. Adicionamos ainda os recursos provenientes de compensação ambiental de empresas que geram grandes impactos ambientais, como as empresas do setor energético, de óleo e gás, mineração e metalurgia. As taxas de entrada e encargos, oriundos da terceirização e da administração de setores diversos, ao longo de um conjunto de áreas protegidas, relacionadas ao turismo, representam, em países como Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, além de parques naturais da África e entre outros, a principal fonte de renda e de viabilização destas (HERITIER,

LASLAZ, 2008). No Brasil, devido a pouca estruturação das áreas protegidas para visitação, a fonte de recursos, oriunda da visitação, ainda é incipiente na maior parte das unidades. A título de exemplo, de acordo com dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), dentre os 67 parques nacionais cadastrados, apenas 18 possuem visitação com controle de fluxo de visitantes e cobrança de ingressos. Tais números revelam o amadorismo na gestão de UCs que têm, como um de seus objetivos, a visitação pública em prol da viabilização econômica da conservação da biodiversidade, além da educação socioambiental a seus visitantes. De acordo com estudo financiado pela United Nations Environment Programme UNEP e o World Conservation Monitoring Center – WCMC, organizado por Medeiros & Young (2011), sobre a contribuição das Unidades de Conservação do Brasil para a economia nacional, verificaram-se cenários potenciais de impacto econômico e de visitação em UCs no Brasil, do tipo Parques Nacionais. Dentre os 18 parques que possuem estrutura de visitação e controle de fluxo no universo dos 67 existentes, estimou-se um impacto econômico de 459,3 milhões de reais ao ano, em um cenário conservador e 519,2 milhões de reais, em um cenário otimista, no âmbito de 3.836.195 visitantes registrados no ano de 2009.

Uma projeção do número de visitantes, baseada na média de aumento da visitação nos últimos cinco anos, verifica-se um potencial de 12,6 milhões de visitantes nos 18 parques em visitação estruturada, o que corresponde a um potencial de aumento de mais de 120% de visitação em relação a 2009. Esses números revelam que se houverem investimentos adequados em equipamentos e serviços, além de parcerias para modernização e capacitação do corpo técnico para gestão das Unidades de Conservação, a perspectiva de crescimento pode ser muito maior.

A capacidade do corpo técnico é fundamental para viabilizar a gestão das UCs e a integração dessas, a partir da ideia de um Mosaico que tenha articulações com os mecanismos de planejamento e gestão dos municípios, estados e país. O corpo técnico é o terceiro elemento chave definido por Eagles (2008) para gestão dos recursos das áreas protegidas. Graham *et. al* (2003) sugerem diversas parcerias entre instituições para aumentar a capacidade do corpo técnico na gestão dos recursos, fato que, para a realidade brasileira, nos parece ser uma boa alternativa

em função da falta de funcionários e de infraestrutura básica, ausência de Planos de Manejo ou Planos de Manejo não revisados e implantados de fato, entre outros (MEDEIROS *et. al*, 2011)

No relatório de contribuição das Unidades de Conservação para a economia nacional (MEDEIROS; YOUNG, 2011), a relação entre superfície protegida e funcionários existentes é de um funcionário para cada 18.600 hectares, considerada uma das piores de todo o globo. Países com grandes dimensões territoriais que se assemelham ao Brasil, como os Estados Unidos e Canadá, possuem uma média de 2.125 e 5.257 hectares por funcionários respectivamente. No âmbito da América do Sul, temos também a Argentina com uma relação de 2.400 hectares por funcionário, média muito superior ao Brasil, conforme figura abaixo.

Gráfico 1 - Número de Funcionário por hectares protegidos no Brasil e em outros países

Fonte: CNUC, 2010; MEDEIROS; YOUNG, 2011.

A partir dos três elementos considerados chaves para a gestão dos recursos das áreas protegidas, verifica-se que o Brasil possui ainda um longo caminho a percorrer. A falta de planejamento, integração das UCs às políticas públicas municipais, estaduais e federais de desenvolvimento e ordenamento territorial, como os Planos Diretores, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de regionalização

do turismo, que levem em conta a regionalização das Unidades de Conservação, sob a ótica de Mosaicos, além de parcerias, cogestão e concessão de uso público com os atores envolvidos e com instituições de capacidade técnica comprovada, são fundamentais para reduzir o déficit existente no desenvolvimento socioeconômico e ambiental das áreas protegidas e seus territórios de inserção.

Partindo do pressuposto de que a preservação de áreas protegidas passa por mecanismos que viabilizem a autogestão dos recursos naturais e culturais existentes, o turismo torna-se uma das principais atividades a serem levadas em conta no âmbito de uma governança que pretenda garantir a preservação dos ecossistemas, as condições de sobrevivência das comunidades locais e viabilizar atividades de interesse científico. No entanto, entendemos que o turismo, enquanto fenômeno sociocultural e econômico, precisa ser entendido no âmbito do planejamento urbano e regional para que os aspectos de conservação/preservação, ordenamento territorial e necessidades das comunidades locais e exógenas sejam levados em conta no processo de governança regional, envolvendo municípios, estados, Unidades de Conservação, territórios de comunidades tradicionais e os múltiplos atores públicos, privados e da sociedade civil, constituintes dos territórios-rede.

A seguir, apresentaremos a segunda parte da tese que tratará do estudo empírico voltado para os conflitos oriundos da formação das ecofronteiras do Mosaico Bocaina, para posterior análise das suas possibilidades para um desenvolvimento regional sustentável que leve em conta a totalidade territorial do Mosaico. Trata-se, portanto, de utilizar o Mosaico Bocaina como um exemplo representativo das conflitividades e complexidades de planejamento e gestão integrada de Unidades de Conservação no Brasil, visando novas possibilidades para o planejamento territorial nas ecofronteiras.

CAPITULO 3: AS ECOFRONTEIRAS DO MOSAICO BOCAINA

Os processos iniciais de conquista ecológica, complementadas pelos diferentes modos de apropriação turística, se iniciaram, sobretudo, a partir da segunda metade do século XX com a constituição das primeiras áreas protegidas na região que constitui hoje o Mosaico Bocaina. No entanto, a formação dos primeiros *fronts* ecológicos, para posterior constituição das ecofronteiras, foi condicionada aos diferentes processos de expansão das fronteiras de ocupação do território brasileiro, no sentido estabelecido por Turner (1896), em relação ao avanço das frentes pioneiras representado pelo conceito norte-americano de *moving frontier*.

Apresentaremos neste capítulo a evolução da formação da região que forma hoje o Mosaico Bocaina, para posterior análise das dinâmicas territoriais predominantes nas ecofronteiras existentes e sua relação com os modos de apropriação e desenvolvimento turístico. Trata-se, portanto, da definição de tipologias de ecofronteiras e os principais fatores de diferenciação territorial ao longo dessas, relacionando as perspectivas de ordenamento territorial existentes com os processos de apropriação ecológica e turística em constituição. Tais processos são subsidiados por atores em diferentes escalas, que formam uma arena de posicionamentos divergentes e concordantes, instituindo os conflitos que precisam ser entendidos e levados em conta no planejamento territorial, de modo a possibilitar novos arranjos institucionais que abarquem a totalidade territorial.

As análises apresentadas a seguir são oriundas de observações de campo, consulta a materiais institucionais e entrevistas em profundidade e conversas realizadas com representantes socioinstitucionais do Mosaico Bocaina entre os anos de 2011 e 2014, conforme já elencado em nossa seção sobre os referenciais metodológicos. Focamos nossas análises nos trabalhos de campo nas quatro centralidades territoriais do nosso recorte territorial do Mosaico Bocaina, no intuito de identificar as principais formas espaciais e dinâmicas territoriais na formação das ecofronteiras desse, bem como entender a perspectiva dos principais atores sobre o planejamento e gestão das UCs em relação aos municípios, territórios de comunidades tradicionais e o desenvolvimento turístico.

3.1 CONTEXTO REGIONAL DE FORMAÇÃO DO MOSAICO BOCAINA

A região do atual Mosaico Bocaina foi palco do início e expansão das redes de interiorização territorial do centro-sul brasileiro. Foi parte das diferentes rotas estabelecidas pela “Estrada Real”, na busca da ligação entre os sertões do interior da porção centro-sul da colônia. Tais caminhos relacionados ao transporte das riquezas minerais das Minas Gerais para os portos de Paraty e Rio de Janeiro, passando por territórios paulistas, só viriam a se consolidar a partir de meados dos Seiscentos até o início dos Setecentos (COSTA, 2005). O mais antigo desses caminhos, conhecido como “Caminho Velho”, era aquele no qual haviam passado várias bandeiras, partindo de São Paulo até as ramificações superiores do Rio São Francisco, conhecido como “Caminho Geral do Sertão” (BOXER, 1962/2000). Ele era composto por trechos de caminhos para as minas de exploração de ouro e por trechos dos caminhos do gado, assim como caminhos usados exclusivamente pelos administradores da colônia. No âmbito da região de influência do Mosaico Bocaina, as estradas Cunha-Paraty-Guaratinguetá, assim como outras trilhas que passam pela Serra da Bocaina, fazem parte dessa primeira rede de interiorização do Brasil. Em distinção ao Caminho Velho, outro caminho mais curto e novo, iniciado em fins de 1698, ligando o Rio de Janeiro com a região das Minas, passando pelas trilhas existentes ao longo do eixo Rio de Janeiro-Serra de Petrópolis-Juiz de Fora, é constituído, tendo a denominação de “Caminho Novo”.

Com o estabelecimento de mecanismo de controle de escoamento das riquezas minerais por parte da Coroa Portuguesa, estabelecem-se alguns caminhos oficiais de ligação às minas, constituindo a “Estrada Real”. Dentre as várias trilhas existentes, destacam-se a manutenção da trilha do eixo Paraty-Cunha-Guaratinguetá, que compunha o “Caminho Velho”, além do trecho de ligação entre o Rio de Janeiro-Serra de Petrópolis-Juiz de Fora, que compunha o “Caminho Novo”. O trecho do Caminho Velho se insere na região constituída pelo Mosaico Bocaina na atualidade, sendo alvo de diferentes roteiros turísticos no âmbito do Programa Turístico Estrada Real. Ressalta-se, no entanto, que a fiscalização de acesso aos caminhos Reais fez com que as outras trilhas, já existentes, se tornassem passagem para o contrabando do escoamento das riquezas minerais.

A constituição das redes de interiorização a partir dos caminhos da Estrada Real revelam a importância histórica e cultural da região da Bocaina, que remonta ao tráfico de índios, as primeiras Entradas e Bandeiras e, posteriormente, com a consolidação dos caminhos, o transporte das riquezas minerais durante o apogeu do Ciclo do Ouro para os portos de Paraty e, posteriormente, Rio de Janeiro. *“A rede urbana desta região, por sua característica dendrítica, parte das cidades portuárias através desta rede de trilhas, consolidando algumas como caminhos preferenciais, principalmente a hoje “Estrada Paraty-Cunha””* (IBAMA, 2002a: 5.64). Dessa maneira, os núcleos urbanos eram formados nos portos e nos pousos das tropas, que ocuparam com mais intensidade as “Estradas Reais” após o declínio do ciclo do ouro, sobretudo a partir do século XIX.

Com as vias terrestres de interiorização formadas e com o declínio da exploração do ouro no Brasil, a formação de núcleos populacionais para além da região litorânea se torna mais forte. Temos assim, a partir do relato dos viajantes naturalistas da época, com destaque para as primeiras expedições de Spix e Martius entre 1817 e 1820, a descrição de ocupações em áreas de relevo mais suave no trajeto do litoral ao planalto da Bocaina e, posteriormente, ao Planalto e Vale do Paraíba, constituídas por famílias distribuídas em pequenas propriedades esparsas, com produção agrícola variada. Tais localidades constituíam os pousos das tropas como lugar de fixação e formação posterior dos núcleos urbanos. Destaca-se, nesse período, o papel importante dos tropeiros para transporte de mercadorias e como mensageiros. O estabelecimento dos núcleos populacionais no planalto da Bocaina, a partir da fixação das tropas, representa a formação da cultura local e regional centrada no caipira e tropeiro, representativos dos modos de vida rural predominantes na formação dos núcleos populacionais na região constituída hoje pelo Vale do Paraíba do Sul.

Os pousos que mais tarde se constituiriam em vilas e cidades foram se consolidando ao longo dos caminhos da Baía de Ilha Grande até o Planalto da Bocaina e Paraíba, passando pelo vale do rio Bracuí e também pelo rio Mambucaba. A produção agrícola ganha força e impulso com a consolidação das vilas, fazendo com que diversas localidades prosperassem, sobretudo, com as fazendas de café, que

multiplicaram em toda a região ao longo do século XIX. Como destaque entre os municípios existentes no Mosaico Bocaina, têm-se Areias, Bananal e São José do Barreiro, que prosperaram rapidamente com as fazendas de café, fazendo com que fossem elevadas à categoria de cidade ainda no início da segunda metade do século XIX. Como consequência, multiplicaram-se os sobrados em estilo colonial nesse período, sendo que alguns foram restaurados e tiveram suas funções modificadas para hotéis fazendas e pousadas nos dias de hoje. Outras localidades como Cunha, segundo relatos de Saint-Hilaire (1974), por possuírem suas terras mais baixas, essas não eram adequadas para o açúcar e café, tendo, portanto, a plantação do milho como destaque. Nesse período, a Baía de Ilha Grande era o principal escoadouro da produção agrícola.

Com a decadência do ouro e, posteriormente, da cana de açúcar, a cultura do café começa a se sobressair na região da Serra da Bocaina, se expandindo pelo vale do rio Paraíba ao longo do século XIX. Ainda na primeira metade do século XIX, o Vale do Paraíba e o Planalto da Bocaina se tornam grandes centros da produção cafeeira no Brasil tendo, como principais referências, as cidades de Areias, Silveiras e Bananal (IBAMA, 2002a). A produção cafeeira atinge seu auge entre as décadas de 1850 e 1860 no Vale do Paraíba, transformando a região em um grande polo de imigração. Os sinais de decadência aparecem já no final do século XIX, fazendo com que, no início do século XX, o café não seja mais lucrativo na região. As propriedades passam a mudar de proprietários e, conseqüentemente, a atividade produtiva também. Inicia-se a pecuária leiteira que, ainda, repercute nos territórios de inserção do Mosaico Bocaina, tornando-se, ao mesmo tempo, áreas de conflitos para o avanço das ecofronteiras na atualidade.

3.1.1 Grandes Projetos de Desenvolvimento na Região da Bocaina

A partir da década de 1940 a região do Vale do Paraíba passa por outros processos de mudanças socioeconômicas oriundas do projeto nacional desenvolvimentista que se instaura no Brasil durante o período Vargas. Tem-se a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda – RJ, além da ampliação da rodovia Presidente Dutra, na década de 1950, favorecendo os fluxos terrestres

entre São Paulo e Rio de Janeiro, além de constituir uma rede urbana tipo corredor com denso processo de industrialização ao longo da rodovia. Em contrapartida, o Planalto Bocaina fica praticamente fora desse processo de constituição de polos industriais entre o alto e baixo Paraíba. Paralelamente inserem-se projetos agropecuários que fortalecem, sobretudo, a bacia leiteira do Vale do Paraíba, compondo as paisagens da região que seria mais tarde palco da expansão das ecofronteiras do atual Mosaico Bocaina.

Na década de 1970, ano em que se estabelece a primeira Unidade de Conservação do atual Mosaico Bocaina (Parque Nacional da Serra da Bocaina), acontecem novos projetos de infraestrutura nos quais se destaca a construção da Rodovia Rio-Santos (BR 101), além das vias de ligação entre esta e a rodovia Presidente Dutra, das quais se insere a estrada Paraty-Cunha. A Rodovia Rio-Santos visa, portanto, atender as demandas de articulação com a Rodovia Presidente Dutra e fomentar o desenvolvimento socioeconômico do litoral paulista e fluminense, com destaque para o setor turístico. A BR 101 dinamiza os setores econômicos de municípios que se encontravam, até então, em estágio de quase estagnação. Antes da construção da Rodovia Rio-Santos, a atividade econômica na região restringia-se à pesca, cultura de banana e a extração de palmito. Em Paraty existia ainda a produção de Cachaça em pequena escala enquanto, em Angra dos Reis, existia o Estaleiro Verolme (Atual Estaleiro BrasFELS) voltado para a indústria naval. Outro fator importante, com a chegada da Rodovia Rio-Santos, se deve à mobilidade regional e entre os municípios vizinhos. Como exemplo, o deslocamento de Paraty para Angra dos Reis na década de 1960 era realizado nesse período por via marítima, enquanto a estrada Paraty-Cunha era utilizada apenas durante a estação seca. A BR 101 faz com que o Litoral Norte de São Paulo e a Baía de Ilha Grande se tornem uma região de grandes investimentos imobiliários voltados para segundas residências e também para hotelaria. Tem-se, nesse período, a constituição dos primeiros condomínios de luxo, como o condomínio Laranjeiras e o *Resort São Gonçalo* em Paraty.

Com a expansão do setor turístico, em decorrência da BR 101, cresce a especulação imobiliária e a urbanização intensa e desordenada ao longo desse trecho do litoral, produzindo uma lógica de exclusão socioespacial, que desarticula

“a economia e as relações ecológicas e socioculturais preexistentes nos antigos bairros caiçaras ao longo da costa” (LUCHIARI, 1999). Cria-se, assim, um mercado de terras na região litorânea em função da nova dinâmica demográfica que passa a incluir novos grupos sociais oriundos dos grandes centros urbanos.

Com a Rodovia Rio Santos diversas outras empresas de grande porte se instalaram na região, com destaque para a usina nuclear de Angra 1 e o terminal portuário da Petrobrás (TEBIG), todos localizados no município de Angra dos Reis. Em 2001, entra em operação pela Eletronuclear a segunda usina nuclear denominada Angra 2, resultado do acordo nuclear entre Brasil-Alemanha firmado em 1975. O projeto da terceira usina nuclear denominada Angra 3 encontra-se em fase de instalação, após ter tido sua construção paralisada nos anos 1980. A retomada de seu desenvolvimento se deu a partir de 2008, sendo incluída no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do governo Lula, naquele período. Até o primeiro semestre de 2014, a obra já havia recebido a Licença de Instalação pelo IBAMA, bem como a Licença de Construção Preliminar da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEM, órgãos responsáveis pelo licenciamento do empreendimento.

No período atual, o maior projeto que vem repercutindo ao longo dos municípios litorâneos inseridos no Mosaico Bocaina é o Projeto Pré-Sal da PETROBRAS, voltado para a produção e distribuição de petróleo e gás na região da bacia de Santos, que engloba municípios do litoral paulista e fluminense. Nesse primeiro momento o projeto encontra-se na sua primeira etapa, que está relacionada ao licenciamento dos projetos integrados de produção e escoamento de petróleo e gás natural no polo Pré-Sal, na Bacia de Santos. Em relação aos impactos no contexto socioeconômico e ambiental do projeto, a princípio, grande parte dos municípios do Litoral Norte de São Paulo e do Litoral Sul do Rio de Janeiro estaria inserida. No entanto, o Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) apresentado em sua segunda revisão, no mês de março de 2011, apontava como área de influência direta, da primeira etapa do projeto, os municípios fluminenses de Maricá, Niterói, Rio de Janeiro, Itaguaí, Mangaratiba e apenas o município de Ilha Bela, no contexto paulista (Mapa 3) Esses seriam os beneficiados com os royalties, oriundos da primeira etapa do projeto. No entanto, diversas manifestações e

oposições contra essa delimitação ocorreram por parte do poder público e sociedade civil organizada dos demais municípios do Litoral Norte de São Paulo e Litoral Sul do Rio de Janeiro, incluindo Caraguatatuba, Ubatuba, Paraty e Angra dos Reis. Vale ressaltar que o próprio conselho do atual Mosaico Bocaina se manifestou em relação à inserção dos municípios elencados acima, na área de influência do projeto, através de reunião com os responsáveis pelo licenciamento por parte da Petrobras, diante das preocupações dos possíveis impactos socioambientais dos empreendimentos do Pré-Sal na região. Além de questionamentos em relação às áreas de influência dessa primeira fase do projeto, outra questão que veio à tona, por parte do poder público e sociedade civil na emissão da segunda revisão do EIA/RIMA ao IBAMA, foi o pouco detalhamento existente sobre as medidas mitigadoras dos impactos ligados aos empreendimentos de produção e distribuição de petróleo e gás. É importante ressaltar que nessa fase de licença prévia do projeto (EIA/RIMA), de acordo com o modelo de Licenciamento Ambiental implantado no Brasil, as medidas mitigadoras não apresentam muito detalhamento, uma vez que este deve ser realizado na etapa posterior, a partir de um Plano Básico Ambiental (PBA), para obtenção da Licença de Instalação.

Questionou-se também a falta de relacionamento dos impactos do projeto Pré-Sal com as atividades já existentes na região, como a proposta de duplicação do TEBIG e as operações “ship-to-ship”, que já se manifestam na Baía da Ilha Grande e que ocorrerão em função do ciclo econômico esperado pelo Pré-Sal. Por fim, vale ressaltar que o aumento do número de petroleiros e embarcações de apoio na Baía da Ilha Grande pode levar a uma maior demanda por serviços agregados, ao crescimento populacional e a intensificação do uso do solo na região, potencializando ocupações desordenadas nas machas urbanas, além de impactar a integridade das áreas protegidas e os modos de vida das populações tradicionais (caiçaras, quilombolas, pescadores artesanais, indígenas).

Mapa 3 - Municípios inseridos na primeira delimitação da Área de Influência do Polo Pré-Sal

Fonte: RIMA, 2011. Projetos Integrados de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural no Polo Pré-Sal, Bacia de Santos. Revisão 02

Em virtude de tais questionamentos, O IBAMA se prontificou em rever o EIA/RIMA e solicitou a inclusão dos municípios de Caraguatatuba, São Sebastião e Ubatuba no contexto paulista, assim como Angra dos Reis e Paraty na área de influência da primeira fase do projeto Pré-Sal. Assim, todos os municípios litorâneos inseridos no Mosaico Bocaina passam a integrar a área de influencia do projeto. Apesar das grandes mudanças socioeconômicas e ambientais que o projeto pode ocasionar nos municípios litorâneos, pertencentes ao Mosaico, esse é também visto, por parte dos

atores ambientalistas e do setor turístico, como possibilidade de alavancar a expansão e consolidação das ecofronteiras e do desenvolvimento turístico através de melhorias em infraestrutura pública, proporcionadas pelas medidas de compensação decorrentes do licenciamento do projeto. O projeto Pré-Sal, torna-se, portanto, um risco socioambiental para todo território do Mosaico, ao mesmo tempo em que se constitui numa das possibilidades de garantir a expansão das ecofronteiras, compondo também o grupo dos “ecoconquistadores” ao longo do Mosaico Bocaina. Como veremos mais adiante em nossas análises, a viabilização das UCs inseridas na área de influência do projeto Pré-Sal, e pertencentes ao Mosaico Bocaina, passa, segundo o discurso e mobilização de parte dos gestores ambientais do Mosaico, pelos recursos provenientes e esperados de compensação ambiental do projeto em andamento.

3.2 O Mosaico Bocaina na Contemporaneidade

O Mosaico Bocaina foi decretado em 2006 e constitui um dos primeiros Mosaicos de Unidades de Conservação do Brasil. No entanto, a formalização do Mosaico Bocaina, que reúne o conjunto de Unidades de Conservação do Norte do Estado de São Paulo e Sul do Estado do Rio de Janeiro, tendo o Parque Nacional da Serra da Bocaina como unidade integradora, vem sendo construída paulatinamente. Possui aproximadamente 254.433,42 ha de fragmentos florestais, que representam praticamente todos os ecossistemas associados à Mata Atlântica, desde campos de altitudes aos insulares.

O Mosaico Bocaina está totalmente inserido na Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (Mapa 4), tendo o bioma Mata Atlântica como prioritário para a conservação. É constituído por um complexo de formações florestais e por um conjunto de ecossistemas altamente alterados e ameaçados pela ação humana, resultando em um mosaico de paisagens com fragmentos vegetais de diferentes tamanhos, formas, condições ecológicas, níveis de conservação e pressão. Inclui desde áreas costeiras até vertentes íngremes no alto do planalto dissecado da Bocaina, do nível do mar a 2.088 metros de altitude. É considerado um dos principais redutos de Floresta Atlântica, coberto pela Floresta Ombrófila Densa

(Submontana, Montana e Alto Montana), Floresta Ombrófila Mista Alto Montana, apresentando porções de ecossistemas marinhos, costeiros, insulares e Campos de Altitude, ainda em bom estado de conservação, apesar dos inúmeros pontos de interferência humana. O elevado índice pluviométrico anual, somado à fisiografia da região, com inúmeras baías, enseadas e sacos, onde a circulação de água é restrita, fazem dessa região um dos ambientes aquáticos mais ricos em micro-nutrientes do Brasil. (LINO; ALBUQUERQUE, 2007). Ampliando sua complexidade territorial e importância global, o Mosaico Bocaina integra o Corredor da Serra do Mar, no “Hotspot” da Mata Atlântica, com uma das áreas mais ricas em biodiversidade em toda região.

De acordo com Lino e Albuquerque (2007), o conceito de Mosaico está plenamente de acordo com os princípios de uma Reserva da Biosfera, sendo uma das melhores formas de gerir e integrar as diferentes Unidades de Conservação e suas zonas de amortecimento, fortalecendo uma identidade regional e a implantação de Corredores Ecológicos. O Mosaico abrange as três zonas territoriais definidas em uma Reserva da Biosfera, tais quais: Zonas Núcleo, que englobam as áreas protegidas; Zonas de Amortecimento, que envolvem o entorno das zonas núcleo e também áreas ocupadas por comunidades tradicionais e/ou locais de baixa densidade demográfica; e Zonas de Transição, que envolvem as zonas de amortecimento e núcleo em relação com áreas urbanas, agrícolas e industriais.

O reconhecimento internacional da região de inserção do Mosaico Bocaina lhe possibilita maior visibilidade e adoção de parâmetros internacionais de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, recaindo em objetivos de preservação da diversidade biológica, pesquisa, monitoramento e educação ambiental, além de melhorias na qualidade de vida das comunidades locais (BRASIL, 2000, art. 41).

Inserção do Mosaico Bocaina na Reserva da Biosfera da Mata Atlântica

Mapa 4 - Inserção do Mosaico Bocaina na Reserva da Biosfera da Mata Atlântica

A ideia do Mosaico foi fomentada inicialmente pelos próprios gestores do Parque Nacional da Serra da Bocaina e do Núcleo Picinguaba, no Parque Estadual da Serra do Mar, no ano de 2003. Essa ideia surgiu, sobretudo, pelo fato de haver trechos de

sobreposição nos dois parques, administrados por instâncias governamentais distintas (Federal e Estadual), o que sempre dificultou a formulação de políticas e diretrizes integradas.

O Mosaico Bocaina faz parte do planejamento estratégico da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, que pressupõe a “*consolidação, o fortalecimento, e a criação de UCs e de seus instrumentos de gestão, numa visão de articulação entre elas e seus entornos*” (LINO; ALBUQUERQUE, 2007). Dentro do planejamento estratégico proposto pelo Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – RBMA, através do Instituto Amigos da RBMA, em parceria com o Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos – CEPF (Iniciativa em conjunto da ONG Conservação Internacional, *Global Environment Facility* - GEF, Governo do Japão, Fundação McArthur, e Banco Mundial), estabeleceu-se o projeto de apoio ao reconhecimento dos Mosaicos no Corredor da Serra do Mar. O objetivo do projeto foi contribuir com as iniciativas dos gestores das UCs ao longo da Serra do Mar para a articulação e proposição de Mosaicos. Como áreas prioritárias do projeto foram selecionadas a região da Bocaina (SP e RJ), Mantiqueira (SP, MG e RJ) e a região Central Fluminense – RJ.

Através dos trabalhos realizados no âmbito do projeto de apoio ao reconhecimento dos Mosaicos da Serra do Mar, no dia 11 de dezembro de 2006, o Ministério do Meio Ambiente reconheceu pela portaria do MMA nº 349, o Mosaico de Unidades de Conservação da Região da Serra da Bocaina, abrangendo inicialmente uma área de 221.754 ha, 9 municípios localizados no Vale do Paraíba do Sul, Litoral Sul do Estado do Rio de Janeiro e Litoral Norte do Estado de São Paulo, contendo 15 Unidades de Conservação e suas respectivas zonas de amortecimento, tais quais:

- Parque Nacional da Serra da Bocaina;
- Estação Ecológica de Tamoios;
- Área de Proteção Ambiental Cairuçu;
- Reserva Ecológica da Juatinga;
- Área de Proteção Ambiental Tamoios;
- Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul;

- Parque Estadual Marinho do Aventureiro;
- Parque Estadual de Ilha Grande;
- Parque Estadual da Serra do Mar (Núcleo Picinguaba);
- Parque Estadual da Serra do Mar (Núcleo Cunha-Indaiá);
- Parque Estadual da Serra do Mar (Núcleo Santa Virgínia);
- Parque Estadual Ilha Anchieta;
- Estação Ecológica de Bananal;
- Área de Proteção Ambiental Municipal da Baía de Paraty, Paraty-Mirim e Saco do Mamanguá;
- Área de Proteção Ambiental Silveiras;

Juntamente com o reconhecimento do Mosaico Bocaina, a composição de seu conselho é também estabelecida em sua portaria de criação. A posse dos conselheiros se deu na primeira reunião do conselho do Mosaico, sediada no núcleo Picinguaba, havendo uma série de oficinas, de trabalhos preparatórios entre os chefes das UCs e as instituições gestoras, coordenadas pela Reserva da Biosfera (CHADA; SIMÕES; NEMER, 2009).

Além dessas 15 Unidades de Conservação pertencentes ao conselho no ato da criação do Mosaico, distribuídas ao longo de 9 municípios do Estado de São Paulo e Rio de Janeiro, mais 3 UCs seriam inseridas posteriormente no conselho entre 2007 e 2012, tais quais:

- Área de Proteção Marinha do Litoral Norte;
- Parque Estadual de Cunhambebe;
- Área de Proteção Ambiental de Mangaratiba.

Com a inserção das UCs acima, o número de municípios envolvidos passou para 14, ficando assim dividido:

- Estado do Rio de Janeiro: Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba, Paraty e Rio Claro;

- Estado de São Paulo: Areias, Bananal, Caraguatatuba, Cunha, Natividade da Serra, São José do Barreiro, São Luiz do Paraitinga, Silveiras e Ubatuba.

Além de 18 Unidades de Conservação e 14 municípios, o Mosaico inclui também 5 Terras Indígenas com territórios delimitados e 4 Quilombos, elencados no Mapa 5. As comunidades tradicionais, assim como os gestores das UCs, entidades governamentais e não governamentais, além de instituições convidadas, compõem o atual conselho consultivo do Mosaico Bocaina, assim definido:

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO RIO DE JANEIRO

Sob administração do Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade- ICMBio

1. Estação Ecológica de Tamoios- ESEC Tamoios;
2. Parque Nacional da Serra da Bocaina- PNSB;
3. Área de Proteção Ambiental do Cairuçu- APA Cairuçu.

Sob Administração do Instituto Estadual do Ambiente- INEA

1. Área de Proteção Ambiental de Tamoios- APA Tamoios;
2. Área de Proteção Ambiental Mangaratiba – APA Mangaratiba;
3. Parque Estadual do Cunhambebe- PEC;
4. Parque Estadual da Ilha Grande- PEIG;
5. Reserva Biológica da Praia do Sul- ReBio Praia do Sul;
6. Parque Marinho do Aventureiro – PEMA;
7. Reserva Ecológica da Juatinga- RESEC da Juatinga.

Sob Administração da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente- SEDUMA- Prefeitura de Paraty

1. Área de Proteção Ambiental da Baía de Paraty, Paraty Mirim e Saco do Mamanguá- APA Baía de Paraty.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE SÃO PAULO:

Sob Administração da Fundação Florestal

1. Parque Estadual da Ilha Anchieta;
2. Parque Estadual da Serra do Mar, Núcleo Picinguaba- PESM Picinguaba;
3. Parque Estadual da Serra do Mar, Núcleo Cunha- PESM Cunha;
4. Parque Estadual da Serra do Mar, Núcleo Santa Virgínia- PESM Santa Virgínia;
5. Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte- APA LN;
6. Estação Ecológica do Bananal- EE Bananal;
7. Área de Proteção Ambiental Silveiras- APA Silveiras.

COMUNIDADES TRADICIONAIS DO MOSAICO

Estado do Rio De Janeiro

1. Aldeia Bracuí;
2. Aldeia Paraty Mirim;
3. Aldeia Araponga;
4. Quilombo do Bracuí;
5. Quilombo do Campinho;
6. Rio Pequeno.

Estado de São Paulo

1. Aldeia Boa Vista;
2. Quilombo da Fazenda;
3. Quilombo do Cambury.

ENTIDADES GOVERNAMENTAIS DO MOSAICO BOCAINA

- ICMBio;
- INEA;
- Prefeitura de Paraty;

- Prefeitura de Angra dos Reis;
- IBAMA- RJ;
- IBAMA- SP;
- Fundação Florestal- SP;
- Prefeitura do Litoral Norte;
- Prefeitura de Ubatuba;
- FUNAI- RJ;
- FUNAI- SP;

ENTIDADES NÃO GOVERNAMENTAIS

- Akarui;
- Associação Cairuçu;
- Associação Cunhambebe;
- Associação de Monitores Ambientais de Paraty – AMAPA;
- Associação Moradores e Amigos do Mamanguá – AMAM;
- Banani;
- Caminhos de Cunha;
- Caxadaço Mar;
- Comitê de Defesa da Ilha Grande CODIG;
- Serra Acima;
- Sociedade Angrense de Proteção Ecológica SAPE;
- Verde Cidadania;
- Movimento Verde - MOVER;
- Fórum de Comunidades Tradicionais;

CONVIDADOS DO CONSELHO CONSULTIVO DO MOSAICO BOCAINA

- Reserva da Biosfera da Mata Atlântica;
- INCRA;
- ITESP;
- Serviço do Patrimônio da União.

A atual apropriação turística do patrimônio natural e cultural da região da Bocaina, juntamente com a presença de grandes projetos de desenvolvimento, como as usinas nucleares de Angra e o projeto Pré-Sal, constituem, na atualidade, os principais processos de desenvolvimento regional. Em relação ao projeto da usina de Angra 3, esta já vêm sendo responsável pela transferência de recursos financeiros para compensação ambiental, apoiando medidas como a Estrada Parque Paraty-Cunha, enquanto a Petrobrás já vem fomentando agendas de desenvolvimento turístico para a região litorânea, como se pôde verificar através do projeto Litoral Sustentável – Desenvolvimento com Inclusão Social, em elaboração pelo Instituto Pólis, para o contexto do litoral paulista.

A atual infraestrutura existente da região litorânea do Mosaico Bocaina atende, sobretudo, ao enorme fluxo turístico advindo, principalmente, das metrópoles do Rio de Janeiro e São Paulo, mas também ao escoamento de diversas matérias-primas (principalmente petróleo), através dos seus principais portos localizados ao longo da sua costa.

O fluxo de visitantes advindos dos dois maiores centros emissores de visitantes do Mosaico (Rio de Janeiro e São Paulo) tem como principais vias de acesso terrestre, a BR101 (Rio-Santos), para sua zona costeira, enquanto sua região serrana é acessada principalmente pela BR-116 (Rodovia Presidente Dutra) (Mapa 6).

Os importantes maciços florestais sob condições especiais de manejo e proteção legal ao longo do Mosaico Bocaina apresentam, segundo Lino e Albuquerque (2007), grande pressão das populações advindas, sobretudo, das grandes metrópoles, sobre os recursos naturais dentro da área de influência do Mosaico, o que possibilita um acentuado deslocamento da população para as zonas urbanas da faixa litorânea, acentuando o processo de urbanização turística (LUCHIARI, 1998), sobretudo, de seu litoral. No entanto, de acordo com o relatório elaborado em 2010 pelo Conselho do Mosaico Bocaina, em parceria com a OSCIP Caminhos de Cunha, sobre a estruturação do fortalecimento do Mosaico Bocaina, a área de abrangência deste apresenta razoável estado de conservação, havendo um processo evoluído de fragmentação dos ecossistemas que geram perda de biodiversidade. Já Simões

(2008) em workshop realizado sobre populações e áreas protegidas do Mosaico Bocaina, levanta os principais problemas existentes para ocorrência de usos insustentáveis na região, tais quais:

- Inexistência de regularização fundiária nas UCs;
- Especulação imobiliária que traz a expansão da ocupação irregular e o turismo predatório, afetando principalmente a região litorânea do Mosaico;
- Os projetos de desenvolvimento para a região (Pré-Sal, Energia Nuclear);
- Alta produção, destinação inadequada e não reciclagem dos resíduos sólidos;
- Uso inadequado dos recursos hídricos;
- Caça;
- Extração de palmito em áreas de proteção integral e a pesca de arrasto.

Adicionamos, ainda, a falta de mecanismos de ordenamento territorial implantados com eficiência, haja vista que grande parte dos planos de manejo existentes nas Unidades de Conservação do Mosaico Bocaina encontra-se desatualizada, sem ação efetiva de implantação ou em elaboração. Outro fator importante é a desestruturação e incipiência na organização de alguns conselhos consultivos existentes nas UCs, que dificulta os processos de gestão e planejamento integrado. Dados do ICMBio de 2011 nos mostram que das 310 UCs federais, 188 possuíam seus conselhos, o que representava, naquele período, 60% das UCs federais. Em algumas UCs, o conselho consultivo foi constituído muitos anos após elaboração do Plano de Manejo, como é o caso do Parque Nacional da Serra da Bocaina, principal eixo integrador do Mosaico Bocaina, que só estabeleceu seu conselho consultivo em 2010, cerca de oito anos após aprovação de seu Plano de Manejo. É importante destacar que a constituição dos conselhos consultivos para UCs passou a ser obrigatório com a instituição da Lei do SNUC (Lei nº 9.985/2000), regulamentada pelo Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002. No entanto, na realidade das UCs do Mosaico Bocaina, a adequação não ocorreu de maneira tão efetiva, fato que pode ser explicado pelo histórico predominante de uma estrutura institucional centralizadora no Brasil, que se viu obrigada, em curto espaço de tempo, a viabilizar a participação social na gestão das unidades.

Ao mesmo tempo, a urgência e obrigação da criação dos conselhos dificultaram a mobilização institucional para capacitação dos gestores de UCs (IRVING et al., 2006).

Levando-se em conta a prática de gestão de áreas protegidas com participação e aceitação social, ainda incipiente na maior parte das UCs no Brasil, incluindo o Mosaico Bocaina, além da ausência de monitoramento sobre a efetividade do funcionamento dos conselhos, não se pode afirmar que estes funcionem de maneira desejada e de acordo com os princípios de boa governança definida pelo PNUD e já analisados no Capítulo 2 desta tese. Ou seja, apenas a instituição de conselhos consultivos de Unidades de Conservação não significa que uma governança democrática esteja efetivada no território.

Os fatos elencados acima nos fazem crer que o planejamento de ações para a sustentabilidade de Mosaicos não passa apenas pela instituição de políticas, mas, por um processo de governança regional que leve em conta a complexidade inerente à organização territorial dos Mosaicos, que ultrapassa os limites das áreas protegidas. Para tal, inovações institucionais precisam ser levantadas, de modo a termos uma perspectiva menos excludente nos processos de planejamento e gestão das ecofronteiras, favorecendo a integração e adequação das políticas públicas existentes em torno da regionalização do turismo, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, bem como as Políticas de Desenvolvimento Urbano e a Política Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.

A seguir trataremos das principais formas espaciais e dinâmicas territoriais existentes na formação das ecofronteiras do Mosaico Bocaina, que passam, sobretudo, por distintas formas de apropriação ecológica e turística do território, contrastando com outras formas de desenvolvimento pautadas na implantação de grandes projetos, como o Pré-Sal e usinas nucleares. Posteriormente entraremos na discussão sobre a perspectiva de planejamento e governança que tente abarcar a região constituída pelas ecofronteiras, a partir de seus territórios-rede.

3.3 DINÂMICAS ESPAÇO-TEMPORAIS NA FORMAÇÃO DAS ECOFRONTEIRAS DO MOSAICO BOCAINA

Para analisar as principais dinâmicas espaço-temporais das ecofronteiras constituídas e em formação no Mosaico Bocaina e suas inter-relações, partimos do nosso recorte regional, que engloba os municípios de Ubatuba, Cunha e São José do Barreiro, no contexto do Estado de São Paulo; e o município de Paraty, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Cada um desses municípios representa uma centralidade territorial que funciona como porta de entrada para as ecofronteiras do Mosaico Bocaina.

Partindo da regionalização como forma de ordenamento de produção de novas territorialidades em rede (CASTRO, 1986), estabelece-se a necessidade de redefinição dos papéis das cidades e do Estado nesse contexto. Os quatro municípios, em que se encontram sete Unidades de Conservação, contêm quatro das cinco Terras Indígenas e três dos quatro Quilombos existentes no Mosaico Bocaina, abrangendo instâncias municipais, estaduais, nacionais e internacionais. Refletem a dinâmica local-regional-global nas relações entre estratégias locais, territorializadas e as de redes, que lidam com um espaço sem limites e sem fronteiras.

Dentre as UCs existentes em nosso recorte do Mosaico, a grande maioria é de uso indireto dos recursos naturais (Parque Nacional da Serra da Bocaina, Parque Estadual da Serra do Mar, Reserva Ecológica da Juatinga, Estação Ecológica de Tamoios) enquanto o restante é de uso direto (APA Federal Caiuru, APA Municipal

Baía de Paraty e APA Marinha do Litoral Norte). Apesar de serem de uso indireto, as UCs de proteção integral possuem diversos usos conflitivos e também convergentes com sua categoria de manejo, o que reflete a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de ordenamento territorial que dialoguem com as especificidades locais/regionais.

A única UC que não permite visitação turística em nosso recorte territorial, de acordo com sua categoria definida pelo SNUC, é a Estação Ecológica de Tamoios. Já a Reserva Ecológica da Juatinga, por se tratar de uma categoria anterior ao SNUC, deveria ser recategorizada no prazo de até dois anos após a aprovação da Lei do SNUC de 2000. No entanto, até a presente data a recategorização está ainda em discussão, como veremos ao longo de nossas discussões sobre a centralidade territorial de Paraty.

A evolução da ocupação humana ao longo das ecofronteiras de nossa área de estudo apresenta dinâmicas distintas entre a parte litorânea e serrana. Para analisarmos a evolução das manchas de antropização no nosso recorte territorial do Mosaico Bocaina, em relação à evolução das UCs, utilizamos o recurso de imagem Landsat ⁸ referente a cada período selecionado (1979, 1986, 2002 e 2014) (Mapa 7). Cada imagem oferece dados sobre a cobertura terrestre, a partir de áreas com vegetação, sem vegetação, nuvens e água. A partir dos valores de cada indicador obtido pelo Mapa 7, foi possível traçar a evolução da antropização por período para áreas inseridas dentro de UCs do Mosaico e fora dos limites das UCs, conforme Tabela 12. O objetivo foi indicar a tendência de antropização nas centralidades territoriais São José do Barreiro, Cunha, Paraty e Ubatuba, a partir do período inicial da formação de suas ecofronteiras, na década de 1970. A escolha das imagens se deu em função da ausência de nuvens para cada período proposto.

⁸ As imagens têm 185 x 185 km - adequada para a cobertura do estudo. Cada data de imagem é justificada pelo tempo de atuação de cada satélite L2, L5, L7 e L8. Trata-se de um programa iniciado 50 anos atrás, que é adequado para a cobertura temporal do estudo. A resolução espacial é de 30 m (para todas as imagens) com exceção da L2 que é 80 m, o que pode influenciar na análise. A combinação de bandas de cada imagem foi realizada para a classificação supervisionada. Os resultados obtidos pelas imagens podem sofrer influência de componentes atmosféricos no dia da tomada de cada imagem.

Tabela 12 - Evolução da antropização na área de estudo do Mosaico Bocaina por período: 1979, 1986, 2002 e 2014.

Área em estudo não coberta pelo Mosaico (4 Municípios)		Período			
		1979	1986	2002	2014
Valor em área Km ²	Área de Antropização	981,70	1091,33	1049,10	1133,44
	Área de Vegetação	1033,03	925,39	967,00	879,05
Valor	Antropização (%)	27,09	30,11	28,95	31,28
	Vegetação (%)	28,51	25,54	26,68	24,26
	Evolução da antropização (%)		3,03	-1,17	2,33
Área em estudo coberta pelo Mosaico (4 municípios)		1979	1986	2002	2014
Valor em área	Área de Antropização	154,11	134,92	104,65	150,12
	Área de Vegetação	1435,80	1449,50	1475,79	1421,85
Valor	Antropização (%)	4,25	3,72	2,89	4,14
	Vegetação (%)	39,62	40,00	40,72	39,23
	Evolução da antropização (%)		-0,53	-0,84	1,25
Área total dos 4 municípios (São José do Barreiro, Cunha, Ubatuba e Paraty) em Km².		3624	3624	3624	3624

Fonte: Imagens Landsat L2, L5, L7, L8. Elaborado pelo autor.

A tabela acima nos informa um resumo das áreas antropizadas e de cobertura vegetal, a partir do Mapa 7, com a distinção entre áreas abrangidas pelo Mosaico e não abrangidas. A partir do contexto regional de análise, verifica-se que as áreas inseridas em UCs conseguiram se proteger dos processos de antropização nos períodos iniciais de formação das ecofronteiras, enquanto as áreas externas tiveram acelerado crescimento entre 1979 e 1986. Já no período de 1986 e 2002, as áreas internas e externas do Mosaico apresentaram redução de seus níveis de antropização, o que pode representar a retomada da recuperação de áreas até então degradadas ou desmatadas nas ecofronteiras. Já no período de 2002 e 2014, verifica-se, contraditoriamente, que as áreas no interior das UCs no Mosaico apresentaram maiores níveis de antropização, contrapondo a tendência de redução apresentada nos períodos anteriores. Para melhor compreender essa evolução da antropização nas ecofronteiras do nossa área de estudo, é interessante avaliarmos a partir das centralidades territoriais e de seus distintos contextos geográficos de formação. Para isso, apresentaremos uma análise baseada em nossa base de dados mais detalhados extraídos do Mapa 7, que podem ser verificados na tabela que se encontra no Apêndice A.

A dinâmica de ocupação ao longo das ecofronteiras no Mapa 7 nos revela uma evolução da mancha de antropização centralizada, principalmente, na faixa litorânea, a partir da década de 1970, que foi impulsionado, sobretudo, pelo veranismo. Esse crescimento das manchas de antropização que, no Litoral Norte paulista é consequência, majoritariamente, dos processos de urbanização, se verifica também na vertente Sul fluminense, composta por Paraty, ao mesmo tempo em que se proliferam assentamentos precários nas bordas e no interior das áreas protegidas em direção ao sertão. A conclusão da construção da BR-101 em 1975 foi um marco histórico fundamental para estabelecer condições para o desenvolvimento do turismo e da ocupação por empreendimentos verticais e horizontais na região litorânea, representado pela evolução das manchas de antropização entre os anos de 1979, 1986, 2002 e 2014. Já na região do Planalto da Bocaina, predominou-se o uso agropecuário das terras ao longo dos quatro períodos analisados, fato que pode ser visto pelas áreas de antropização no município de Cunha, e, em menor grau, no município de São José do Barreiro, que caracterizam as extensas áreas de pastagens existentes em ambos os municípios, que formam a paisagem rural das duas centralidades territoriais.

Em relação à evolução das áreas de antropização nas UCs, as dinâmicas se diferem para cada centralidade territorial em relação à intensidade do processo. No entanto, nos limites territoriais de todas (Com exceção da ESEC Tamoios e APA Marinha Litoral Norte) verificou-se o aumento da transformação antrópica no ano de 2014 em relação ao período anterior, de 2002, o que reflete de certa maneira a pressão do avanço dos processos de ocupação nas bordas e no interior das UCs, mesmo naquelas em que existe a proposição de manejo mais restritivo de ocupação, como o PARNA da Serra da Bocaina. Tais ocupações irregulares foram salientadas pelos gestores das UCs como fatores fundamentais a serem resolvidos para a efetivação do manejo dos parques. A ESEC Tamoios, por se tratar de um território insular em sua quase totalidade, teve a proteção de seus ecossistemas favorecido pela questão geográfica. Já a APA Marinha do Litoral Norte foi criada apenas 2008 e seu Plano de Manejo se encontra em elaboração, o que impossibilita uma análise temporal criteriosa sobre sua efetividade enquanto UC.

Em relação ao PARNA da Serra da Bocaina, vale destacar que nas quatro centralidades territoriais de estudo que esse abrange, verificou-se a evolução das manchas de antropização entre 2002 e 2014. O período de 2014 é onde se verifica maior nível de antropização no interior do parque, com aproximadamente 11,66% de sua área sem vegetação. Contraditoriamente, o período de 2014 é o único em que o Plano de Manejo, concluído em 2001 e aprovado em 2002, estaria, *a priori*, em implantação. Entre os anos de 1979 e 1986, o aumento da antropização ocorreu apenas para Cunha e Paraty, em pequena escala. Já entre os anos de 1986 e 2002, houve redução das manchas de antropização em Cunha, enquanto Paraty se manteve estável. Em São José do Barreiro ocorreu uma redução gradativa das áreas de antropização no interior da unidade entre 1979 (19,35%), 1986 (18,3%) e 2002 (15,3%) para, em 2014, ter uma retomada de crescimento e chegar ao maior nível de antropização em seu interior, com 25,97% de área com interferência humana, que corresponde à maior área de antropização no parque, dentre as quatro centralidades territoriais. É interessante ressaltar que esse aumento das manchas de antropização em 2014 no interior da UC também ocorreu em suas áreas externas, incluindo as áreas rurais e limítrofes ao parque, no município de São José do Barreiro.

A partir do Mapa 7 verifica-se a expansão das áreas de antropização nas bordas do PARNA da Serra da Bocaina, o que é resultado, segundo informações de seu gestor, da queima para plantação de pastagem. Já a redução de vegetação no interior do PARNA está também relacionada às queimadas, sejam acidentais ou propositais e criminosas. O aumento da visitação turística para realização de sua mais famosa travessia (Caminho de Mambucaba/Trilha do Ouro), bem como a permanência de algumas pousadas em seu interior, podem ter contribuído, embora, em uma escala muito reduzida, com o aumento da redução das áreas de vegetação.

Ao relacionarmos a mudança dos níveis de vegetação e antropização entre períodos que não haviam UCs e períodos em que estas haviam sido constituídas, verifica-se que os níveis de manutenção da vegetação não acompanham a lógica da criação dessas. Como exemplo, temos na criação da RESEC da Juatinga em 1992, no âmbito da centralidade territorial de Paraty, o crescimento das manchas de

vegetação em todos os três primeiros períodos (1979, 1986, 2002) enquanto, em 2014, as manchas de antropização se ampliam levemente sobre áreas de vegetação. Para o caso da área da RESEC da Juatinga, destaca-se que, antes de sua criação, já havia sido instituída a APA Federal do Cairuçu em 1984, que engloba todo o seu território que, de acordo com os valores extraídos do Mapa 7, favoreceu a redução das áreas de antropização entre 1986 (19,06%) e 2002 (11,69%) mas, no entanto, voltou a crescer em 2014 (16,72%), reduzindo consequentemente seus níveis de vegetação.

Dentre as UCs do nosso recorte de análise, o núcleo Picinguaba (PAREST Serra do Mar) também apresentou aumento dos níveis de antropização entre 2002 e 2014, passando de uma taxa quase insignificante de 1,15% para 4,19%, respectivamente, o que permanece ainda pequena, mas pode estar relacionada ao avanço de ocupações irregulares em seu interior, sobretudo, nos limites do município de Ubatuba com Caraguatatuba e nas proximidades com o distrito-sede. Em relação às Terras Indígenas, vale destacar que não se verifica aumento representativo das manchas de antropização entre 2002 e 2014 para as áreas abrangidas pela Aldeia Boa Vista em Ubatuba, nem para a Aldeia Guarani-Araponga, em Paraty, próxima à fronteira com Ubatuba, dentro do PARNA da Serra da Bocaina.

Já para as demais Terras Indígenas em Paraty (Arandu-Mirim e Paraty-Mirim), a proximidade de ambas às áreas de intensa urbanização turística em prol de casas de veraneio, como a núcleos urbanos turísticos (Distrito-sede de Paraty e Paraty Mirim), faz com que as taxas de antropização sejam maiores na região de inserção dessas. No entanto, não se pode afirmar que o aumento da antropização se dá, também, no interior das Terras Indígenas e Quilombos ali existentes.

O que se verifica na evolução das manchas de antropização é que as UCs, enquanto instrumentos de expansão das ecofronteiras e de contenção do avanço do desmatamento e ocupação humana conseguiram, de certa forma, garantir impactos menos abrangentes sobre suas áreas, embora se verifique aumento de antropização no interior de todas para o ano de 2014. No entanto, se analisarmos a evolução das imagens Landsat para as áreas do entorno das UCs e na faixa litorânea, verifica-se

que as manchas antropização se demonstram em pleno avanço para o ano de 2014, inclusive nas zonas de amortecimento dessas, o que ratifica a concepção das “Ilhas de Conservação” constituídas pelas mesmas. Nessa perspectiva, o Mosaico, enquanto instrumento de gestão integrada de um conjunto de áreas protegidas, deveria ter maior abrangência de atuação nas áreas de entorno das unidades protegidas, de forma a abarcar a complexidade de uso e ocupação verificada na região composta pelas suas ecofronteiras, que transcendem os limites de cada UC.

Ao avaliarmos a utilização das terras na área rural para cada centralidade territorial, a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE (2006), verificamos alguns dados importantes sobre as dinâmicas territoriais nas ecofronteiras que complementam nossa avaliação das manchas de antropização e vegetação representadas no Mapa 7. Em Cunha, se verifica a predominância de pastagens e lavouras em relação às áreas de matas e florestas, o que determina a importância das práticas agropecuárias para a economia do município, ao mesmo tempo em que essas passam a serem também apropriadas pelo turismo rural/ agroturismo como forma de complementação da renda ou mesmo, como nova função socioeconômica atribuída à propriedade. A menor utilização das terras em Cunha como matas e florestas (Tabela 13) nos mostra, a princípio, uma barreira agrícola e pecuarista para o avanço de suas ecofronteiras. Ao mesmo tempo, a valorização turística do território rural e do território natural protegido abre a possibilidade para a integração do turismo, seja ele rural cultural ou ecológico nas áreas de fronteira entre as áreas protegidas e propriedades rurais.

Essa integração turística favorece o avanço das ecofronteiras, uma vez que suas zonas-núcleos (Unidades de Conservação) passam a ser também atrativas às propriedades rurais apropriadas para e pelo o turismo.

Em São José do Barreiro, embora tenhamos uma predominância menor das áreas de pastagens e lavouras sobre as áreas de matas e florestas em suas propriedades rurais, a integração turística dessas áreas com o PARNA da Serra da Bocaina vem se revelando no território, a partir da conversão de antigas fazendas em pousadas e/ou hotéis rurais. Devido a menor significância econômica das atividades

agropecuárias no município, bem como sua política municipal em prol das práticas turísticas, que se dão a partir de seu reconhecimento e classificação como Estância Turística do Estado de São Paulo, o avanço de sua ecofronteira, a partir do Parque Nacional da Serra da Bocaina como principal catalisador, viabilizado em parte, pelas suas propriedades rurais transformadas em hospedagens turísticas, se mostra potencialmente forte no território.

Na região litorânea de Ubatuba e Paraty a grande predominância das áreas de matas e florestas, representadas pelo alto índice de áreas protegidas existentes, nos revela ecofronteiras em estágios de formação mais avançados, já que as paisagens de suas áreas protegidas, bem como de algumas áreas urbanas, como é o caso de Paraty, são catalisadores de uma urbanização turística iniciada a partir da década de 1970. Consequentemente, nos estabelecimentos inseridos na área rural de ambos os municípios, as áreas de lavoura e pastagens são muito pequenas, sendo em grande parte desenvolvida por comunidades tradicionais/locais, através da agricultura familiar.

Tabela 13 - Principal Utilização das Terras nas 4 Centralidades Territoriais (%) - 2006

Tipo de Utilização das Terras⁹	Cunha	São José do Barreiro	Ubatuba	Paraty
Lavouras	11,01	7,38	5,18	9,6
Pastagens	69,61	47,85	0,7	11,55
Matas e Florestas	19,38	44,78	94,12	78,85

Fonte: IBGE (2006). Censo Agropecuário.

⁹ A categoria *Lavouras* inclui: lavouras permanentes, temporárias e cultivo de flores, inclusive hidroponia e plasticultura, viveiros de mudas, estufas de plantas e casas de vegetação e forrageiras para corte; A categoria *Pastagens* inclui: pastagens naturais e plantadas (degradadas e em boas condições); A categoria *Matas e florestas* inclui: matas e/ou florestas naturais destinadas à preservação permanente ou reserva legal, matas e/ou florestas naturais, florestas com essências florestais e áreas florestais também usadas para lavouras e pastoreio de animais.

Limites Administrativos

- Sede Municipal
- Limite municipal
- Municípios em Estudo*

Mosaico Bocaina

Evolução Multitemporal*

Cobertura Terrestre***

- Massa d'Água
- Vegetação
- Ausência de vegetação
- Nuvens

Imagens Programa Land Remote Sensing Satellite (Landsat)

Landsat 2 - data 1979-06-01 - cena 234/76
Resolução espacial 80 metros
Composição 4R 2G 1B

Landsat 5 - data 1986-07-14 - cena 218/76
Resolução espacial 30 metros
Composição 7R 6G 4B

Landsat 7 - data 2002-05-15 - cena 218/76
Resolução espacial 30 metros
Composição 5R 4G 3B

Landsat 8 - data 2014-02-01 - cena 218/76
Resolução espacial 30 metros
Composição 4R 2G 1B

Fonte:
IBAMA, 2009
IBGE, 2012
Instituto Florestal, 2012
MMA, 2011
Mosaico Bocaina, 2012
Plano Diretor de Paraty, 2012

Organização:
Márcio Bahia Labruna

Mapa 7

Evolução das manchas de antropização em relação as Unidades de Conservação do recorte territorial do mosaico Municípios de Cunha-SP, São José do Barreiro-SP, Ubatuba-SP e Paraty-RJ

Governança Regional em Áreas Protegidas:
Ecofronteiras e Turismo no Planejamento Territorial do Mosaico Bocaina SP/RJ

A crescente presença de empreendimentos verticais e horizontais ao longo do Litoral Norte paulista e Sul fluminense, como reflexo do crescimento dos setores imobiliários e da indústria da construção civil, favoreceu o aumento da mancha urbana, juntamente com a valorização do solo, repercutindo diretamente na formação da paisagem urbana como porta de entrada para as ecofronteiras do Mosaico Bocaina. No caso de Ubatuba e Paraty, apesar de termos a predominância de empreendimentos horizontais, os verticais também se destacam, sendo predominantemente para o veraneio e utilizada, em sua maioria, por uma população flutuante de média e alta renda, conforme se pôde verificar durante os trabalhos de campo e em dados obtidos pelo Instituto Polis (2012) para a região de Ubatuba.

Na região litorânea de nosso recorte territorial do Mosaico, entre as décadas de 1970 e 1990, ocorreu o maior crescimento da densidade demográfica na centralidade territorial de Ubatuba enquanto, em Paraty, se observou um crescimento mais acentuado entre 1990 e 2000 (Gráfico 2). A expansão urbana se espalhou ao longo do Litoral Norte paulista e Sul fluminense com a construção de diversos condomínios residenciais com foco no veraneio. Já na região serrana de Cunha e São José do Barreiro, observou-se certa estagnação do crescimento entre os anos de 1980 e 2010, havendo pequenas oscilações. Cunha apresentou seu maior crescimento populacional entre os anos de 1980 e 1991, enquanto São José do Barreiro obteve ligeiro crescimento populacional, entre 1991-2000 (Gráfico 2). Entre os anos de 1970 e 1980, Cunha e São José do Barreiro apresentaram redução de sua densidade demográfica, fato que pode estar atrelado, entre outros fatores, à estagnação da bacia leiteira do Planalto da Bocaina e à industrialização de outras localidades no eixo da rodovia Dutra. Entre os anos 2000-2010, percebe-se a redução da taxa de crescimento em Cunha, São José do Barreiro e também em Ubatuba, enquanto Paraty obteve ligeiro aumento da taxa de crescimento em relação aos anos de 1991-2000. Apesar da redução da taxa de crescimento populacional em Ubatuba, São José do Barreiro e Cunha, verifica-se a ampliação das taxas de antropização para o ano de 2014, em relação às décadas anteriores, o que pode estar relacionada ao aumento da população veranista, sobretudo, para Ubatuba, e à extensão de áreas desmatadas para pastagem em Cunha e São José do Barreiro. A apropriação turística das paisagens nesses dois últimos é também

verificada nos últimos anos, porém em menor grau que a urbanização turística litorânea de Ubatuba. Paraty foi o único que apresentou aumento de sua taxa de crescimento da população permanente em 2010. Por se tratar de um polo turístico regional, sua atração em termos de população permanente tem, entre outras causas, o aumento da apropriação da atratividade de seu território por novos residentes.

Gráfico 2 - Taxa de Crescimento Populacional (%) nas 4 Centralidades Territoriais do Mosaico Bocaina por período

Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010

Em relação ao veranismo, é possível perceber que a concentração de domicílios de uso ocasional é significativa em municípios como Ubatuba e Paraty, sobretudo, na faixa litorânea dos mesmos, enquanto na região serrana, Cunha possui uma ocupação de uso ocasional mais concentrado em zonas externas à sede urbana, com destaque para os trechos rurais ao longo das estradas que levam ao Parque Estadual da Serra do Mar (Núcleo Cunha) e ao Parque Nacional da Serra da Bocaina através da Estrada Parque Paraty-Cunha (**Mapa 8**). O atual processo de criação da Estrada Parque Paraty-Cunha tende a fomentar a subversão de estabelecimentos rurais em hospedagens turísticas ao longo da estrada que dá

acesso ao Parque Nacional da Serra da Bocaina, constituindo um cenário potencial de turistificação da paisagem rural em sua ecofronteira (Figura 2). Já em São José do Barreiro, o uso ocasional ocorre majoritariamente na sede urbana e ao longo da estrada (SP-221), que leva à portaria do Parque Nacional da Serra da Bocaina (Figura 3). Desde a criação do parque, essa estrada sempre foi considerada de difícil acesso a veículos de passeio, por se tratar de uma via não pavimentada, em estado de conservação bastante variável ao longo dos anos. Com o processo de perenização de seu KM 0 ao KM 27 (portaria do parque) finalizado no início de 2014, a tendência é também de maior visitação ao parque pela estrada (SP-171) e, conseqüentemente, de aumento de residências de uso ocasional, sobretudo, em relação às residências que ainda não possuem serviços de hospedagem turística.

Figura 2 - Residência secundária e Pousada rural ao longo da rodovia SP-171 no município de Cunha

Figura 3 - Entrada de Condomínio residencial de uso ocasional ao longo da SP-221, que leva à portaria do PARNA Serra da Bocaina - São José do Barreiro

Fonte: Márcio Labruna, 2013

A especulação em torno de investimentos no setor de hospedagem turística ao longo da rodovia SP-171, que leva até a entrada da Estrada Parque Paraty-Cunha é verificada no discurso de agentes do turismo local. Uma das principais operadoras de turismo local, a “CunhaPARatii”, manteve suas atividades estagnadas nos últimos anos, em função da baixa procura oriunda dos grandes centros urbanos. Segundo seu proprietário, a efetivação da Estrada Parque tem potencial para reverter o quadro e integrar Cunha a uma destinação já consagrada no cenário nacional, que é Paraty. Essa mesma agência já está adequando a sua propriedade situada ao longo

da rodovia SP-171 para uma pousada rural, no intuito de receber turistas e organizar roteiros. Vale ressaltar que o projeto de transformação em pousada rural já havia sido iniciado anteriormente, mas, com a baixa procura, o mesmo foi interrompido. Outro fator que a operadora de turismo local toma como fundamental para o desenvolvimento regional do turismo na região é a consolidação do Mosaico Bocaina que, para ele, se iniciou com ótimas perspectivas para os agentes da conservação e do turismo, mas, no entanto, não teve avanços por questões políticas e conflitivas entre os gestores das UCs, comunidades tradicionais e o próprio trade turístico.

Em Ubatuba e Paraty vale destacar a importância do uso ocasional em determinadas localidades da faixa litorânea, em que se verifica mais de 75% dos domicílios voltados para esse uso, o que demonstra um traço marcante na economia da porção litorânea do Mosaico Bocaina. Na região serrana, o valor é um pouco mais baixo, variando entre 50% a 75% dos domicílios permanente voltados para uso ocasional no setor censitário mais próximo à portaria do parque, enquanto em Cunha, a média não passa de 50% nos setores de maior uso ocasional dos domicílios particulares permanentes.

Em relação às áreas protegidas do Mosaico Bocaina, consideradas as zonas núcleos de expansão das ecofronteiras, verifica-se um elevado número de domicílios particulares dentro das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, com destaque para Paraty e suas áreas pertencentes à APA Cairuçu e à Reserva Ecológica da Juatinga (**Mapa 8**). O Parque Nacional da Serra da Bocaina também se destaca com forte presença de domicílios particulares para uso ocasional, sobretudo nas bordas de sua vertente Norte. Já no núcleo Picinguaba - Parque Estadual da Serra do Mar, a presença de domicílios particulares dentro da unidade reúne, majoritariamente, residências permanentes pertencentes às populações consideradas tradicionais (Quilombo do Sertão da Fazenda e Cambury e comunidades caiçaras do Sertão do Ubatumirim, Vila de Picinguaba e Cambury), totalizando aproximadamente um quantitativo de 1.200 pessoas (ocupantes locais e tradicionais), segundo dados repassados em consulta ao núcleo Picinguaba.

A ocupação residencial no âmbito das ecofronteiras do Mosaico Bocaina, seja ela permanente ou ocasional, é historicamente uma das principais causas dos conflitos fundiários, envolvendo Unidades de Conservação, comunidades locais/tradicionais e turismo. A questão fundiária envolvendo a desafetação ou expropriação de determinadas áreas já ocupadas vem se arrastando desde a criação das UCs do Mosaico Bocaina até os dias de hoje e que, as Unidades de Conservação, juntamente com seus Planos de Manejo e Conselhos Consultivos, ainda não conseguiram resolver por completo. Em virtude do histórico dos conflitos que remetem à criação das primeiras UCs do Mosaico na década de 1970, algumas vêm tentando se ajustar à realidade de ocupações, que antecedem às mesmas, ou que se proliferaram, posteriormente, em decorrência da ausência de gestão, fiscalização e de um Plano de Manejo implantado. Outras, no entanto, ainda permanecem ancoradas na política biocêntrica imposta pelas Unidades de Proteção Integral, sem presença humana, reforçando a importância das ações de regularização fundiária, através da desapropriação de terras, mesmo que na prática, essa não ocorra de maneira efetiva, por motivos diversos, relacionados, sobretudo, à falta de recursos financeiros.

No Mosaico Bocaina temos exemplos emblemáticos que representam bem essas duas perspectivas de regularização fundiária. Temos, por exemplo, no Parque Estadual da Serra do Mar (PESM) – Núcleo Picinguaba, a ação pioneira do reconhecimento em seu Plano de Manejo de comunidades caiçaras e quilombolas em seu interior, através da instituição da Zona Histórico Cultural Antropológica (ZHCan), que propõe uma revisão dos limites do PESM em suas áreas ocupadas por populações tradicionais. No entanto, em função da especulação imobiliária gerada nesses territórios ocupados, previu-se a permanência de áreas ocupadas por titulares de domínio ou posse, que se enquadram como populações tradicionais. Os que não se enquadram nessa categoria foram inseridos em zonas de ocupação temporária. Dessa maneira, prevê-se a desapropriação de todos os imóveis, com caráter veranista ou de outras pessoas que ocupam áreas onde vivem as populações tradicionais, mas que não se enquadram nessa categoria.

Já no Parque Nacional da Serra da Bocaina, historicamente alvo de ocupações e invasões, verifica-se na atualidade uma política de gestão dos conflitos pouco mais restritiva em relação ao que ocorre no núcleo Picinguaba. Apesar das reivindicações de ocupantes de terras dentro do parque, seja em sua porção sobreposta ao núcleo Picinguaba, ou em sua vertente Leste no âmbito de Paraty e Angra dos Reis, a política adotada na atualidade é de cumprir com que o SNUC define como uma Unidade de Proteção Integral, não permitindo moradores em seu interior. No entanto, é importante ressaltar que algumas exceções existem em relação a essa medida, como, por exemplo, na desafetação da área do Quilombo do Cambury que se localiza na área sobreposta entre o PESM e o PARNA da Serra da Bocaina. Já outras áreas ocupadas, como uma área dentro do parque que se pulverizou em quase 300 ocupações ao longo do rio Periquito e Mambucaba, o foco é de desapropriação por parte de seu gestor.

Todas essas questões fundiárias envolvendo ocupações humanas e áreas protegidas ao longo das ecofronteiras são temas recorrentes em reuniões do Mosaico Bocaina, seja através das Câmaras Técnicas ou através das reuniões do conselho do Mosaico. O que se percebe, no entanto, são que essas questões, apesar de reivindicadas com frequência por representantes das comunidades tradicionais, com destaque para a atuação da Associação dos Moradores do Quilombo do Campinho, possuem resultados pouco efetivos e o Mosaico, enquanto instrumento de gestão, não se constitui, ainda, uma instância capaz de deliberar ações em prol da resolução desses conflitos fundiários. A integração das UCs para uma governança regional em prol da preservação da biodiversidade e do desenvolvimento sustentável, incluindo a resolução dos problemas comuns a várias UCs, como a questão fundiária, ainda permanece muito incipiente. Permanece ainda a lógica individual da gestão de cada UC, embora as UCs que se sobrepõem umas às outras sejam as exceções.

Para melhor detalhar as dinâmicas territoriais e as formas espaciais das ecofronteiras de nosso recorte de análise do Mosaico Bocaina, apresentaremos a seguir a análise da formação das ecofronteiras e sua relação com o

desenvolvimento turístico a partir das quatro centralidades territoriais (Cunha, Paraty, Ubatuba e São José do Barreiro).

3.3.1 Centralidade Territorial de São José do Barreiro – SP

O pequeno e bucólico município de São José do Barreiro, localizado no Estado de São Paulo, encontra-se a 273 km da capital paulista e a 214 km da cidade do Rio de Janeiro. Suas principais vias de acesso são a Rodovia Dutra, através da SP 068, mais conhecida como Estrada dos Tropeiros (Mapa 9) que, após sua recente reforma, oferece um acesso totalmente pavimentado para seus visitantes e moradores. São José do Barreiro apresenta aproximadamente 4.077 habitantes (IBGE, 2010), dos quais quase um quarto (24,12%) se encontra na faixa etária acima de 50 anos, o que representa uma população já envelhecida significativa no município, sendo superior à média nacional, que é de 20%. Adicionando a ausência de indústrias no município, o setor de serviços voltado para o turismo rural e ecoturismo vem se tornando ao longo dos últimos anos um potencial de desenvolvimento socioeconômico e ambiental ao longo da sua ecofronteira em formação.

Seu histórico de ocupação se deu em torno das várias fazendas de plantio de café ao longo do Vale do Paraíba, que atingiram seu apogeu de produção a partir do Segundo Império, constituindo grandes propriedades em áreas com clima favorável ao plantio, com o uso de mão de obra escrava no cultivo voltado para exportação. Como um dos resultados do ciclo do Café na região entre o século XIX e as primeiras décadas do século XX, teve-se uma paisagem rural constituída por grandes áreas desmatadas em propriedades de grande porte, cujas casas e sobrados são marcos atuais do período em que o município teve participação na cafeicultura do Vale do Paraíba. As áreas, antes utilizadas para o plantio do café, foram substituídas, progressivamente, ainda na primeira metade do século XX, pela pecuária extensiva, atividade que é ainda, nos dias de hoje, o principal foco de confronto com o avanço da ecofronteira dessa centralidade territorial, que se iniciou nos anos 1970, com a criação do Parque Nacional da Serra da Bocaina. A monocultura deu lugar também à diversificação da produção rural que, além da

pecuária, era complementada por arroz de várzea, cultura de frutas cítrica e de hortaliças, feijão, milho, cana de açúcar e mandioca (IBAMA, 2002a).

Os remanescentes históricos culturais do ciclo do café, aliados ao período anterior do ciclo do ouro, com a existência da Estrada Real, que tinha na região da Bocaina trilhas de passagem do “Caminho Velho” para transporte do ouro de Minas Gerais para o porto de Paraty (Mais tarde transformado em caminho dos tropeiros), para então ser enviado a Portugal, possibilitou a formação de atrativos para o desenvolvimento das atividades de lazer e turismo na região. Esses foram potencializados com a criação do Parque Nacional da Serra da Bocaina, priorizando a preservação de redutos da Mata Atlântica cobertos por Floresta Ombrófila Densa (Submontana, Montana e Alto Montana), Floresta Ombrófila Mista Alto Montana e Campos de Altitude, com a possibilidade de contemplação e visitação pública. .

Vale destacar que a combinação entre tipos de relevo, altitudes, características topográficas, rede de drenagem, substratos rochosos, solos e coberturas vegetais existentes dentro e no entorno da área delimitada como Parque Nacional da Serra da Bocaina, favoreceram a constituição de inúmeras trilhas que hoje são utilizadas para atividades de turismo voltadas principalmente para o Trekking, Mountain Bike, entre outras. Tais usos constituíram a imagem da centralidade territorial de São José do Barreiro como o “Paraíso do Trekking no Brasil” (Figura 4).

Atualmente os principais atrativos de São José do Barreiro se encontram ancorados em fazendas e edificações remanescentes do período do auge do ciclo do café, assim como na Serra da Bocaina. Essa última teve sua atratividade institucionalizada com a criação do parque (Mapa 9), núcleo central da formação da ecofronteira, não só do município, mas de todo o Mosaico da Bocaina, já que esse é o eixo integrador dos quatro municípios inseridos em nosso recorte de análise do Mosaico.

Figura 4 - Grupo de Turistas acompanhados por guias locais em frente à placa com o slogan de divulgação da Serra da Bocaina

Fonte: Márcio Labruna, 2013

O acesso ao PARNA da Serra da Bocaina, através da sede urbana de São José do Barreiro, se dá pela Rodovia Estadual Francisca Mendes Ribeiro (SP 221), conhecida localmente como estrada da Bocaina ou estrada do Parque (Figura 5 e Figura 6). A distância entre a portaria e a sede urbana de São José do Barreiro é de 27 km de aclave em estrada de terra, com trechos difíceis para carros de passeio. O acesso ao Parque foi por longos anos uma das questões discutidas por parte de sua comunidade como sendo um fator limitador ao desenvolvimento turístico, pois, constitua 27 km de acesso muito restrito para carros de passeio. Em vista disso, a visitação tornava-se reduzida a um pequeno grupo de turistas que procurava locais sem muita infraestrutura. Tal fato reflete, em parte, no número de visitas muito reduzido durante todo o ano. Com o projeto de melhoramento da estrada de acesso ao parque já finalizado (Perenização do Km 0 até a portaria do parque) no início de 2014, a perspectiva do gestor do PARNA é que aumente a visitação turística do mesmo pela sua portaria Norte.

Figura 5 - Estrada do PARNA da Serra Bocaina: trecho de melhor acesso antes das obras de perenização

Figura 6 - Estrada de acesso ao parque perenizada

Fonte: Marcio Labruna, 2011; 2013.

Para entender a atual formação da ecofronteira no âmbito da centralidade territorial de São José do Barreiro, é preciso partir da constituição do Parque Nacional da Serra da Bocaina e suas dinâmicas socioespaciais contemporâneas.

O Parque Nacional da Serra da Bocaina é a única Unidade de Conservação dentro do Mosaico Bocaina que abrange os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, além de se sobrepor às UCs no território de São Paulo (PAREST Serra do Mar) e no Rio de Janeiro (APA Federal Cairuçu). É a Unidade de Conservação mais antiga do Mosaico. Apresenta diversos conflitos em termos fundiários, invasões, especulação imobiliária e turistificação, envolvendo todas as centralidades elencadas em nosso recorte territorial (Ubatuba, Cunha, São José do Barreiro e Paraty). O município de São José do Barreiro é o portão oficial de entrada do PARNA pela sua vertente Norte, enquanto o seu território dentro das imediações de Paraty é a parte mais visitada. Existe um sistema de controle de visitação turística implantado para fins de dados estatísticos na portaria do parque. De acordo com esses dados, a entrada do parque, em São José do Barreiro, anotava uma média de aproximadamente 300 visitantes no mês de janeiro, referente aos anos anteriores a 2013¹⁰. Nos últimos dois anos, as visitas começaram a aumentar em função de maior divulgação do PARNA nas redes sociais, por parte das pousadas e, também, do ICMBio, bem como da própria gestão turística do município, que tem na figura de seu prefeito, o

¹⁰ Período com dados de visitação disponibilizados na sede do parque.

principal porta-voz do desenvolvimento turístico em São José do Barreiro, uma vez que ele é também o proprietário da principal operadora de turismo local. Atualmente, em função da melhoria da estrada de acesso ao parque, iniciada no ano de 2013, a visitação deste pela portaria em São José do Barreiro foi de 1.120 pessoas no mês de janeiro e de 1.200 pessoas no carnaval desse mesmo ano.

Para o chefe do parque, o aumento da visitação é importante fator de visibilidade do parque, que revela através da opinião dos visitantes, os problemas e também o que vem sendo melhorado. Essa visibilidade, a partir do aumento da visitação, que passa a atingir também as redes sociais na internet, ajuda na gestão da unidade, bem como aumenta as perspectivas de obtenção de novas parcerias ou investimento de recursos por parte do ICMBio, já que este começa a cobrar respostas para resolução dos problemas.

O parque foi criado em 4 de fevereiro de 1971, pelo Decreto Federal nº 68172, com área de 134.000 ha. Porém, teve sua área posteriormente modificada pelo Decreto Federal nº 70694, de 08 de junho de 1972. A partir de então, a área de abrangência do PNSB totaliza 104.000 ha, da qual cerca de 60% localiza-se no Estado do Rio de Janeiro e 40% no Estado de São Paulo (IBAMA, 2002a). O acesso ao parque pelo município de São José do Barreiro se dá através de uma extensão de 27 km pela rodovia da Bocaina (SP 221), que constitui uma estrada de terra em estado precário de conservação e acesso até o ano de 2013. Conforme já salientado na seção anterior, através de parceria com a prefeitura municipal, a estrada foi perenizada, facilitando o acesso por veículos de passeio até a portaria do parque.

A redução dos limites do parque em 1972 apresentou inconsistência técnica e interesses fundiários duvidosos (ZUQUIM, 2007), mas, no entanto, permitiu a redução de conflitos socioterritoriais em algumas áreas, já que parte das comunidades inseridas anteriormente dentro dos limites do parque ficou de fora dessa nova delimitação. Em contrapartida, a inserção de novas áreas costeiras e marinhas, dentro da nova delimitação territorial de 1972, tornou-se um dos principais focos de conflitos de uso turístico desordenado nos dias atuais, como é o caso de Trindade, em Paraty. Para São José do Barreiro, a ocupação nos limites do parque

sempre foi utilizada para atividade agropecuária, fato que permanece até a atualidade (Figura 7 e Figura 8), porem, com práticas menos intensas, em virtude do uso alternativo do turismo nas sedes das fazendas próximas ao parque e também no interior desse.

Figura 7 - Áreas de pastagem próximas ao limite do PARNA da Serra da Bocaina.

Figura 8 - Vista da sede urbana de São José do Barreiro pela estrada do PARNA da Serra da Bocaina. Paisagem com vastas áreas de pastagem.

Fonte: Marcio Labruna, 2011.

No Encarte 1 do Plano de Manejo do PARNA, resultado de três documentos técnicos preliminares elaborados em julho de 1997, fevereiro de 1998 e abril de 2000, concluído em 2001 e aprovado em 2002, contém informações gerais sobre sua área de abrangência.

O limite sul do Parque localiza-se na Ponta da Trindade, em Paraty, na divisa SP/RJ. Seguindo para oeste, seu limite sobrepõe-se ao Parque Estadual da Serra do Mar em Ubatuba, no Núcleo Picinguaba. Esta região é ambientalmente estratégica por ser o único ponto onde estes dois Parques atingem a orla marítima, além de integrar ainda a Área de Proteção Ambiental do Cairuçu e Reserva Ecológica da Juatinga. A partir de Picinguaba o limite do Parque estende-se pela escarpa da Serra do Mar na direção norte até a borda do planalto, pela divisa estadual e pelos municípios de Cunha, Areias e São José do Barreiro (SP), segue em direção leste até o município de Angra dos Reis (RJ), infletindo na direção sul pela escarpa até Paraty-Picinguaba. A nova delimitação da Unidade incluiu ainda a área costeira e marinha da região de Trindade e o costão rochoso do Camburi, na região da divisa dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, abrangendo as praias do Caixa d'Áço e do Meio, e uma ilha costeira denominada Ilha do Tesouro, Ilha da Trindade, ou Ilha da Casca (IBAMA, 2002a, p.1.1).

Alguns autores justificam a criação do PARNA da Serra da Bocaina como uma medida utilizada para proteger a região dos interesses econômicos (SIQUEIRA, 1984; PLANTE & BRETON, 2005; ZUQUIM, 2007). No entanto, no ato de sua criação, a ausência de medidas de verificação da existência de comunidade no local, por parte do poder público, fez com que a sua delimitação se desse independentemente dos processos de ocupação existentes. Adiciona-se, ainda, a ausência de medidas para mitigar o uso e ocupação pretéritos, que fizeram do PARNA, um palco de diversos conflitos fundiários e sociais, que se intensificaram até os dias de hoje, já que seu Plano de Manejo, elaborado no final da década de 1990, aprovado e publicado em 2002, permanece, todavia, sem efetiva implantação, por completo. Isto faz o PARNA da Serra da Bocaina ser considerado pelo seu próprio gestor um parque de “papel”, ainda. Ressalta-se, no entanto, que melhorias vêm ocorrendo nos últimos quatro anos em relação ao aumento do corpo técnico de analistas ambientais, que passou de um para sete na atualidade, além de estrutura de equipamentos para fiscalização e controle. No entanto, o aparato governamental não é suficiente para viabilizar o PARNA, fato que, segundo o chefe deste, precisa ser reavaliado em função do potencial de visitação pública existente e que, ainda, não é explorado, por falta de estrutura.

No município de São José do Barreiro se podem encontrar núcleos populacionais dentro dos limites do parque e de sua zona de amortecimento, definida, como uma faixa de 10 km dos limites oficiais do parque. São, em grande maioria, núcleos rurais representados por fazendas e bairros rurais. De acordo com o Mapa 9, podemos identificar os seguintes bairros rurais na zona de amortecimento do parque:

- Jardim;
- Sertão da Onça.

Além dos bairros rurais, existem algumas fazendas no interior do parque e/ou bem no limite deste, tais quais:

- Fazenda das Posses;
- Fazenda dos Veados;

- Fazenda Central;
- Fazenda Barreirinha;
- Sítio Olaria;
- Fazenda Lajeado.

Com a criação do parque, as comunidades que permaneceram na região passaram a enfrentar sérias dificuldades quanto à manutenção de suas práticas voltadas para a pecuária de leite e agricultura de subsistência. Em períodos de plantio, por exemplo, a fiscalização do parque se intensifica para evitar maiores danos à vegetação inserida nos limites do mesmo.

Em função da atratividade exercida pela criação do parque nacional e à ausência de estrutura para receber turistas na sede urbana do município, já que o mesmo se localiza a 27 km da portaria do Parque, algumas propriedades rurais passaram a atuar diretamente no turismo, fato que é revelado pela presença de pousadas no interior e no entorno imediato da unidade. Dentro do parque verificam-se as pousadas: Barreirinha, Casa Pintada e Refúgio Ecológico Vale dos Veados. As pousadas localizadas no interior do parque são referentes a antigos moradores da região que não tiveram suas terras expropriadas pelo governo do Estado. Os moradores das três pousadas possuem permissão de acesso com veículo motorizado dentro do parque, fato que lhes permite realizar passeios com seus hóspedes para alguns atrativos, via veículo *Off Road*.

Além dessas pousadas, existem outras localizadas próximas aos limites do parque, em sua zona de amortecimento, tais quais: Campos da Bocaina, Conde D'Eu, Encanto da Bocaina, Ventos da Bocaina e Recanto da Floresta (Figura 9). Essa última pertence à única agência local de ecoturismo do município (Figura 10), que inclui sua pousada próximo aos limites do parque, dentro dos equipamentos turísticos disponíveis para organização de seus roteiros. Para o gestor do parque, as visitas organizadas pela agência local acabam sendo benéficas, pois são realizadas quase sempre mediante contratação de guia local, possibilitando maior controle da visita.

Figura 9 - Pousadas (setas em vermelho) ao longo da estrada de acesso à portaria do PARNA Serra da Bocaina, vistas pelo mirante de sua brigada de incêndio.

Figura 10 - Sede da única agência de turismo de São José do Barreiro

Fonte: Marcio Labruna, 2013

Devido às dificuldades de acesso ao parque, está se formando de forma incipiente ao longo da estrada de acesso a esse, um *front* turístico em prol da apropriação turística de suas paisagens protegidas e do entorno destas. Dessa maneira, os turistas que desejam conhecer o parque, acabam ficando distantes da sede urbana de São José do Barreiro, concentrando seus gastos diretamente nas pousadas existentes nas proximidades do PARNA. A formação do *front* turístico passa, também, por projetos de estruturação de equipamentos para uso público, incluindo a instalação de um centro de visitantes na sede urbana de São José do Barreiro, que seria feito na atual sede do ICMBio. Com isso, o escritório do ICMBio passaria para a portaria do parque, no KM 27 da estrada de acesso. O principal empecilho para melhoria de infraestrutura do parque é a falta de recursos para consolidação da mesma. Segundo entrevista com o chefe do PARNA da Serra da Bocaina, existe uma dependência de parcerias que aportem recursos para que as Unidades de Conservação no Brasil se efetivem, já que os recursos necessários para consolidação dos Parques Nacionais, de maneira geral, é muito acima do que o governo dispõe.

Vale ressaltar que o turismo é uma das plataformas políticas centrais no município, o que tem, segundo informações locais, melhorado a relação entre o poder público municipal e o ICMBio, quem administra o parque. Não há, no entanto, nenhum acordo ou parceria do município de São José do Barreiro com outros municípios

vizinhos para organização do uso e visitação turística na região da Serra da Bocaina.

Apesar de o parque ser uma Unidade de Proteção Integral que, de acordo com o SNUC, não deve permitir a permanência de pessoas ou qualquer outro tipo de ocupação dentro de seus limites, o seu processo de conquista ecológica baseado na preservação e conservação para uso turístico e científico esbarra nos conflitos oriundos da falta de regularização fundiária, ausência de expropriação das comunidades ali presentes no ato da criação do parque, bem como na falta de intervenção pública por meio da implantação de um Plano de Manejo coerente com a realidade local/regional. Tais fatos fazem com que o valor inicial predominante na constituição de sua ecofronteira, voltada para a natureza isolada, *wilderness*, caminhe em processo mais acelerado para maior interface natureza e cultura, onde as transformações importantes na paisagem estão ocorrendo em prol de modos de apropriação social voltados para a atividade turística. Além do desenvolvimento turístico de São José do Barreiro, considerado estância turística segundo classificação do governo do Estado de São Paulo, sua atividade agropecuária, majoritariamente de subsistência, se contrapõe aos objetivos de práticas e usos permitidos nos limites do PARNA da Serra da Bocaina já que, além das áreas rurais fora dos limites deste é possível verificar também a presença de gado em seus domínios territoriais. No entanto, a ausência de clareza do próprio Plano de Manejo do parque é nítida quando este afirma que *“a delimitação do Parque é questão de extrema relevância que necessita ser resolvida. Apenas as áreas correspondentes às terras provenientes do INCRA estão demarcadas, embora se registrem algumas situações de litígio”*. (IBAMA, 2002a, p.1.24). Percebe-se que as incertezas em relação aos limites fazem com que as delimitações atuais do parque sejam flexíveis e mutáveis, já que parte da comunidade local não os reconhece.

Podemos dizer que a ecofronteira em formação na centralidade de São José do Barreiro, que tem o PARNA da Serra da Bocaina como zona núcleo de preservação, caminha para uma valorização turística impulsionada pela falta de regularização fundiária e de demarcação, além da falta de atenção do órgão gestor às populações residentes no seu interior, o que faz com que essa valorização turística atual

encontre um processo de degradação constante, complementada pelas atividades agropecuárias em seus limites. No entanto, novas perspectivas para melhor organização e gestão territorial do parque estão sendo constituídas através de parcerias público-privadas (PPPs) com organizações do terceiro setor, das quais se destacam o Instituto Ecosenso e o Instituto Semeia. Com o primeiro, tem-se o foco no ordenamento da visitação nas praias de Trindade, inseridas dentro do parque, o que será abordado em nossa análise da centralidade territorial de Paraty. Já o segundo, engloba uma parceria para melhor gestão e uso turístico do parque como um todo. Trata-se de trabalhar na viabilidade econômica da unidade, com foco centrado na visitação turística. Essa parceria encontra-se em fase inicial e, segundo opinião do gestor do PARNA da Serra da Bocaina, uma PPP em uma UC é mais viável do que um regime de concessão, pois não trabalha especificamente em atrativos, mas na unidade como um todo. Dessa maneira, estaria atuando em parceria com o setor privado, não apenas na visitação, mas também na conservação ambiental e no desenvolvimento local como um todo, no qual o turismo é uma das principais atividades viabilizadoras, porém não a única.

A partir de nossas análises, identificamos as seguintes tipologias como fatores de diferenciação ao longo das ecofronteiras da centralidade territorial de São José do Barreiro.

Tabela 14 - Tipologias de Ecofronteiras - Centralidade Territorial de São José do Barreiro

Fatores de Diferenciação	Valor	Esfera de Domínio	ESPAÇO		TEMPO		Modo de apropriação social	Origem dos principais consumidores/ conquistadores das paisagens	Tipo de Conflitos com comunidades locais	Futuro espacial
Tipologias			Principal referência de acesso	Dimensão e extensão espacial	Velocidade do processo	Temporalidade das mudanças				
Parque Nacional da Serra da Bocaina - Decreto Federal 70694/72	Natureza selvagem, "wilderness"	Nacional - ICMBio	Portaria do Parque localizado a 27 Km da sede urbana de São José do Barreiro	19.032ha. Limites não muito bem definidos.	Lenta	Em uma conservação estrita, mudanças lentas em função da baixa visitação turística. Há, no entanto, ocupações no interior do parque.	Conservação/ preservação da natureza / ecoturismo / rurbanização	Regiões metropolitanas	Questões fundiárias, expropriação,	Interface natureza/ cultura para uso turístico;
Município de São José do Barreiro	Interface natureza-cultura	Municipal	Sede urbana de São José do Barreiro	57.096ha. Paisagem visível e acessível a partir de São José do Barreiro	Moderada.	Moderada em função da baixa visitação turística. Ausência de regularização fundiária favorece o processo.	Urbanização e desenvolvimento turístico	Regiões metropolitanas e vizinhas	Venda de terra, questão fundiária.	Urbanização turística
Zona Rural de São José do Barreiro	Recursos Naturais / interface natureza e cultura	Municipal	Áreas rurais do entorno do Parque	22.640ha. Rios, florestas, serra da Bocaina.	Muito rápido	Potencialmente rápido;	Agropecuária de subsistência / turismo rural	São José do Barreiro	Conflitos fundiários.	Paisagem devastada, abandonada/Paisagem turistificada

Fonte: Elaborado pelo autor

A partir das três principais tipologias territoriais identificadas na tabela acima, tem-se o PARNA da Serra da Bocaina como ponto de partida, inicialmente, constituído sobre valores biocêntricos de uma natureza isolada, sem presença humana que, no entanto, convive com outros valores preexistentes de ocupação humana centrados na tipologia territorial da zona rural do Município, na qual a pecuária extensiva com vastas áreas desmatadas para pastagem é predominante. A sede urbana, apesar de apresentar um potencial para urbanização turística em prol da expansão da ecofronteira iniciada pelo PARNA da Serra da Bocaina, possui empecilhos em virtude da constituição de um *front* turístico no entorno do parque, representado pelas propriedades rurais que se transformaram em pousadas e que articulam a visitação na ecofronteira, em formação na centralidade de São José do Barreiro, com certa independência em relação às estruturas disponíveis da sede urbana, que são poucas. O receptivo turístico, que geralmente as sedes urbanas realizam para visitação em áreas naturais ocorre em grande parte pelas próprias propriedades rurais do entorno e dentro do parque, que se localizam mais afastadas do núcleo urbano municipal.

Em virtude do histórico de dificuldades de acesso ao parque através da estrada da Bocaina, a visitação turística não foi, segundo o chefe do parque, um gargalo para a conservação e preservação ambiental. Muito disso se deve à baixa frequência, ainda existente. O conflito maior na ecofronteira ocorre, portanto, em função dos usos agropecuários preexistentes na zona de amortecimento, que produzem focos de queimadas para plantação de pastos, além de entrada de gado dentro dos limites da UC, e do corte e retirada ilegal de árvores e plantas. Tais conflitos são representados pela tipologia territorial da Zona Rural do município de São José do Barreiro, que inclui as propriedades rurais que não se inserem no processo de turistificação do espaço.

Portanto, a ecofronteira da centralidade territorial de São José do Barreiro possui sua expansão condicionada ao desenvolvimento turístico, como forma de viabilização de sua gestão e ordenamento territorial. Nesse processo, temos como principais atores o ICMBio, quem administra o parque, a prefeitura de São José do Barreiro e os municípios vizinhos e integrantes do PARNA da Serra da Bocaina,

como Paraty, Cunha, Bananal, Areias, Angra dos Reis, Ubatuba. Destacam-se também a operadora turística MW Trekking, principal existente no município e que já opera na região da Bocaina há muitos anos, sendo de propriedade do atual prefeito, além de instituições do terceiro setor que vem ensaiando parcerias com o próprio ICMBio para viabilização do uso público em unidades de conservação. Estas últimas são potenciais ecoconquistadores das ecofronteiras da região, a partir das PPPs e concessões em estudo para a UC. Tratam-se, portanto, de importantes atores de atuação e com potencial de atuação em diferentes escalas na centralidade territorial de São José do Barreiro, mas que não possuem, ainda, articulação necessária para integração das ações em conjunto, devido à ausência de mecanismos que a viabilize.

O afastamento do PARNA da Serra da Bocaina em relação às discussões em torno da efetivação do Mosaico Bocaina favorece o isolamento da UC em relação ao seu planejamento e gestão territorial. Ao mesmo tempo, o Mosaico Bocaina não vem se efetivando como uma esfera institucional atuante de integração das UCs, municípios, Estados e demais instituições públicas, privadas e do terceiro setor, em prol da viabilidade ambiental, social e econômica das ecofronteiras existentes e em formação. As dinâmicas territoriais postas sobre as formas espaciais da ecofronteira da centralidade territorial de São José do Barreiro nos revelam a necessidade de um instrumento de governança regional mais efetivo e de parcerias para melhor estruturação de seu potencial paisagístico e visibilidade nacional.

3.3.2 Centralidade Territorial de Cunha

O município de Cunha está localizado na região do Alto Vale do Paraíba do Sul, com extensão territorial de 1.410 km², dividido em dois distritos: Cunha e Campos Novos de Cunha. Sua área urbana abrange 3 km² de extensão territorial. Cunha se localiza a 220 km de São Paulo e a 300 km do Rio de Janeiro. O acesso ao município é feito por duas estradas, sendo a principal rodovia a Paulo Virgílio (SP-171), que liga Guaratinguetá a Cunha, com extensão de 47 km, além do Vale do Paraíba e, conseqüentemente, São Paulo e Rio de Janeiro. Essa estrada continua por mais 25 km até chegar à fronteira dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. A partir daí, a

estrada segue para Paraty, através da estrada Paraty-Cunha, em um trecho de 48 km, dos quais 25 km estão dentro do município de Cunha e o restante faz parte de Paraty. O trecho paulista é todo pavimentado. O trecho fluminense se encontra em obras para implantação da Estrada Parque Paraty-Cunha, constituindo uma das áreas focais para gestão do PARNA da Serra da Bocaina.

O município abrange apenas 4,5% do PARNA da Serra da Bocaina, com 4.680 hectares. Cunha possui alguns núcleos populacionais, em sua zona rural, dentro da zona de amortecimento do parque, pertencentes ao distrito de Campos Novos de Cunha, conforme Mapa 10. As comunidades que habitam a zona rural, localizada na zona de amortecimento do parque, são, em sua grande maioria, compostas por famílias que vivem em pequenas posses, tendo a atividade agrosilvopastoril de subsistência como predominante (Figura 11 e Figura 12). Ocupam a região do alto da serra ao longo do rio Paraitinga, assim como as comunidades rurais de São José do Barreiro, e vivenciam problemas com fiscalização do ICMBio, que proíbe novas roçadas e queimadas para formação de pastagem. Diferentemente de alguns núcleos populacionais na zona costeira, da zona de amortecimento do parque, maior parte das comunidades que vive na zona rural de Cunha possui título das terras, pois possuem vínculos histórico-culturais com a região, que foi uma área de passagem de tropeiros durante o século XIX, além de ter feito parte da rota da Estrada Real. Tal fato faz com que Cunha guarde diversas manifestações da cultura popular caipira e rural, como a Congada, Moçambique, Festa do Divino, importantes para a comunidade e o turismo local.

A cultura caipira e tropeira ainda são fortes em Cunha, assim como em grande parte da região serrana da Bocaina, tornando-se presente no cotidiano de trabalhos de cesteiros, seleiros, ferreiros, como também no linguajar e na culinária. Em relação às edificações, ainda se pode visualizar sistemas construtivos baseados em taipa, introduzido no Brasil desde o início de sua colonização. A chamada “arquitetura do café” se faz também presente em Cunha, através de sobrados e solares. Esses foram, em grande parte, transformados em pousadas ou hotéis fazendas na atualidade.

Em Cunha se pode verificar, ainda, a manifestação dos modernos ceramistas, que consolidaram o município como o principal destino do Vale do Paraíba do Sul nessa arte. A arte cerâmica de Cunha fez com que o município desenvolvesse um comércio estruturado e direcionado para as atividades turísticas, embora o comércio agropecuário ainda seja forte, em função da extensa área rural do município. A economia local gira em torno de atividades agropecuárias, turísticas e artesanais, sendo esse último, diretamente ligado ao segundo.

Figura 11 - Paisagem típica de Cunha com predominância de pastagem.

Figura 12 - Vista da sede urbana de Cunha com extensas áreas de pastagem em seu entorno

Fonte: Marcio Labruna, 2011

O processo de conquista das ecofronteiras de Cunha se deu com a instituição do Parque Estadual da Serra do Mar, através de seu núcleo Cunha, na vertente Sul da municipalidade e, também, pelo pequeno trecho do PARNA da Serra da Bocaina, que abrange o município em sua porção Nordeste (Mapa 10). Estas são as duas principais UCs presentes em Cunha e responsáveis pela formação de sua ecofronteira. Embora se verifique essa apropriação ecológica do território, Cunha sempre foi um município voltado para a produção e exploração agropecuária, florestal e pesqueira. Esse cenário encontra-se, no entanto, em transformação, sobretudo pela baixa produtividade atual, além da falta de incentivos ao pequeno agricultor, o que faz com que o espaço rural do município busque novas possibilidades de desenvolvimento em atividades econômicas ligadas aos setores da economia urbana. Está ocorrendo em Cunha um processo de incorporação de novas funções em seu meio rural através do desenvolvimento de atividades como o turismo rural e cultural, que vêm subvertendo as funções predominantes da

agropecuária para práticas e atividade ligadas ao turismo. Nesse sentido, Cunha vem produzindo novas funcionalidades em suas propriedades rurais através da constituição de pousadas e hotéis rurais que, em alguns casos, apenas complementam as atividades rurais tradicionais e, em outros, substituem completamente as funções agrícolas, antes predominantes (Figura 13 e Figura 14).

Figura 13 - Propriedade Rural que oferece também hospedagem para turistas.

Figura 14 - Fazenda com cervejaria artesanal para receber turistas.

Fonte: Marcio Labruna, 2011

Diferentemente das outras centralidades aqui estudadas, Cunha tem seu desenvolvimento turístico fomentado pelas paisagens rurais que não fazem parte do núcleo central de suas ecofronteiras, como também pela arte cerâmica concentrada em sua sede urbana e distribuída ao longo dos diversos ateliês.

No entanto, com a expansão das ecofronteiras do Mosaico Bocaina, as suas paisagens focos de apropriação ecológica passaram a funcionar não apenas como atratividade complementar, mas como atrativos prioritários para visitaço, que tem no Centro de Visitaço do Ncleo Cunha-Indai, seu principal porto de entrada. O Centro de Visitaço do Ncleo Cunha-Indai encontra-se a 20 km de trecho sem pavimentaço da sede urbana do municpio. Possui estrutura para visitaço turstica guiada em apenas trechos especficos, dentro do parque, determinado no Plano de Manejo (Figura 15 e Figura 16).

Mapa 10

Centralidade Territorial de Cunha

Governança Regional em Áreas Protegidas:
Ecofronteiras e Turismo no Planejamento Territorial
do Mosaico Bocaina SP/RJ

- Comunidades Rurais**
- Bairro Rural
 - Fazenda
 - × Atrativo Turístico

- Infraestruturas**
- Rodovias**
- Sem Informação
 - Não Pavimentada
 - Pavimentada
- Aeroviária**
- ✈ Aerodromo
 - ✈ Aeroporto Internacional
 - ⚓ Porto
- Usinas**
- ▲ Sem Informação
 - ▲ Eólica
 - ▲ Hidrelétrica
 - ▲ Termoeletrica
 - ▲ Nuclear

- Localidades**
- Vila
 - Povoado
 - ⊙ Sedes Municipais
- limites Administrativos**
- - - Limite Estadual
 - Limite Municipal
 - Municípios
 - Mosaico Bocaina
- Unidades de Conservação**
- Proteção Integral (PI)**
- ▲ RESEC - Federal da Juatinga
 - ▲ ESEC - Federal de Tamoios
 - ▲ PARNA - da Serra da Bocaina
 - ▲ PAREST - Serra do Mar / Núcleo Cunha
 - ▲ PAREST - Serra do Mar / Núcleo Picinguaba
 - ▲ PAREST - Serra do Mar / Núcleo Sta Virgínia
- Uso Sustentável (US)**
- ▲ APA - Federal de Cairuçu
 - ▲ APA - Estadual Silveiras
 - ▲ APA - Estadual Tamoios
 - ▲ APA - Municipal Baía de Paraty
- Abreviações do SNUC:**
- RESEC - Reserva Ecológica
 - REBIO - Reserva Biológica
 - ESEC - Estação Ecológica
 - PARNA - Parque Nacional
 - PAREST - Parque Estadual
 - APA - Área de Proteção Ambiental

Fonte:
DER RJ, 2012
DER SP, 2012
IBAMA, 2009
IBGE, 2012
Instituto Florestal, 2012
MMA, 2011
Mosaico Bocaina, 2012
Plano de Manejo
PARNA Serra da Bocaina, 2000
Plano Diretor de Paraty, 2012

Organização:
Márcio Bahia Labruna

Figura 15 - Entrada Centro de Visitantes do Núcleo Cunha – PAREST Serra do Mar

Figura 16 - Centro de Visitantes do Núcleo Cunha

Fonte: Marcio Labruna, 2011.

A proximidade do município com Paraty, principal centralidade turística do Mosaico Bocaina, juntamente com Angra dos Reis, através da estrada Paraty-Cunha, traz as principais perspectivas de viabilização econômica de expansão das ecofronteira entre os dois municípios, através do projeto em andamento de constituição de uma Estrada Parque, que passa no interior do parque nacional da Serra da Bocaina. As dinâmicas oriundas da constituição dessa estrada parque vêm constituindo um novo *front* turístico nas ecofronteiras do Mosaico Bocaina. Estas serão avaliadas em maior detalhe na seção 3.3.2.1.

Como instrumentos de planejamento territorial, Cunha dispõe da Lei Orgânica do Município, além do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR). Apesar de dispor da Lei do Plano Diretor municipal, com diretrizes e carta de intenções, não há qualquer zoneamento elaborado e implantado. Com relação à gestão urbana, possui a Lei de perímetro urbano. Portanto, tais instrumentos, conciliados com o Plano de Manejo do Parque da Serra da Bocaina, ainda sem efetiva implantação, e do Parque Estadual da Serra do Mar (Núcleo Cunha-Indaiá), constituem instrumentos sem devidas articulações no território, tornando-se insuficientes para o planejamento, ordenamento e o controle das práticas e usos nas ecofronteiras. Segundo entrevista realizada com o secretário de planejamento de Cunha, a ausência de um Plano Diretor implantado no município pode se tornar um gargalo com a especulação imobiliária, potencialmente esperada com a efetivação da Estrada Parque Paraty-Cunha.

O município é considerado, de acordo com a classificação das destinações turísticas do Estado de São Paulo, uma estância climática, em função de seu relevo montanhoso, com altitude média de 1.100 m, tendo seu ponto mais elevado no Pico da Pedra da Macela (1.840 m), apresentando, assim, um clima temperado. O status de “Estância” garante ao município uma verba maior, por parte do Estado de São Paulo, para investimento em infraestrutura voltada para turismo local e regional. O órgão que repassa os recursos é o Departamento de Apoio ao Desenvolvimento de Estâncias, criado em 1989. O mesmo vale para São José do Barreiro, considerado uma estância turística, e Ubatuba, considerado uma estância balneária. Apesar de obter verbas adicionais para constituição de infraestrutura turística local e regional, a centralidade de Cunha não possui articulações intermunicipais para o desenvolvimento do turismo. Segundo entrevista com o secretário de turismo de Cunha, a ausência de uma organização local do turismo pautada em um inventário turístico e um Plano Diretor de Turismo, faz com que o município não esteja ainda preparado para devidas articulações.

Verifica-se, assim, a necessidade de organização das redes locais do município voltadas para a atividade turística, áreas protegidas, agroecologia e atividades artesanais, que se encontram desarticuladas umas com as outras. Predominam-se ações isoladas, como já ocorre no turismo com foco na arte ceramista, fomentado, em parte, pela Associação dos Empresários de Turismo de Cunha, bem como atividades de agroecologia desenvolvidas pela ONG Serracima. Essa última vem desenvolvendo um trabalho de transição agroecológica com algumas famílias agricultoras, de modo a fomentar a recuperação e conservação ambiental dos solos, tanto nas lavouras, quanto nas pastagens. Em função do histórico de ocupação agropecuária de Cunha, que promove grande desgaste ambiental e a perda de fertilidade dos solos, o trabalho voltado para a agroecologia torna-se uma ferramenta importante para viabilização do avanço das ecofronteiras da centralidade territorial de Cunha, sob a ótica de práticas rurais mais sustentáveis.

A partir das especificadas elencadas na conquista ecológica das ecofronteiras da centralidade territorial de Cunha, estabeleceu-se quatro principais tipologias de diferenciação territorial para representar a formação de suas ecofronteiras. A partir

da Tabela 15, pode-se verificar que o território de Cunha é abrangido pelas duas principais Unidades de Conservação responsáveis pela formação das ecofronteiras do Mosaico Bocaina: o parque estadual da Serra do Mar e o parque nacional da Serra da Bocaina. O primeiro ocupa uma área de 14.000 hectares, sendo que 71,5% desta se inserem no município de Cunha e o restante abrange os limites de Ubatuba. Sua principal referência de acesso é a sede do PAREST, juntamente com o centro de visitantes instalados na portaria da unidade, no alto da Serra do Indaiá, a uma altitude de 1.040 metros. Suas principais atividades e atrações se dão ao longo de suas trilhas que são autoguiadas (Trilha do Rio Paraibuna) ou com guias do parque (Trilha das Cachoeiras e do Rio Bonito) sob condição de agendamento. A estrutura da sede possui também uma apresentação audiovisual da UC para maior conhecimento do núcleo pelos visitantes e alunos de escola, através do turismo ecológico pedagógico.

Os principais conflitos territoriais para a gestão do núcleo Cunha-Indaiá refletem a problemática de diversas UCs espalhadas no Brasil, envolvendo a questão fundiária de propriedades particulares dentro dos limites do parque que não foram expropriadas e que geram conflitos, por exemplo, com queimadas para formação de pastagem para o gado, seja em sua zona de amortecimento ou no interior do parque. Extração ilegal de palmito e de plantas ornamentais, como orquídeas e bromélias também são existentes, assim como em todas as centralidades territoriais de nosso recorte territorial de estudo.

Já a porção do PARNA da Serra da Bocaina, inserida na centralidade territorial de Cunha, ficou por muito tempo sem uma referência de estrutura para acessar a unidade. Apenas com o atual processo de constituição da Estrada Parque, a tipologia de ecofronteira definida como PARNA da Serra da Bocaina começa a ganhar referenciais de acesso, já que está prevista uma portaria para acesso à estrada por Cunha, bem como já existe um centro de informações localizado na sede urbana do município, com informações sobre a Estrada-Parque. Um dos principais atrativos inseridos nos limites do PARNA da Serra da Bocaina é a Pedra da Macela, considerado um mirante de rara beleza no qual é possível avistar as planícies de Paraty e Angra dos Reis (Figura 17), as escarpas da Serra do Mar até a

Serra da Mantiqueira e Vale do Paraíba. Apesar de representar um dos principais atrativos do parque na porção territorial de Cunha, a Pedra da Macela convive com conflitos em relação à instalação da torre de micro-ondas da Estação de Furnas Centrais Elétricas, que após um estudo de viabilidade locacional, foi demonstrado que não há outra localidade para se instalar na região. Dessa maneira, o ICMBio, como parte diretamente afetada pela estação de Furnas, está preparando uma série de reivindicações de medidas de compensação ambiental para que a estação continue instalada na Pedra da Macela. A presença da torre de microondas no pico da Macela já ultrapassa mais de uma década, sem que medidas de compensação tenham sido efetivadas junto ao PARNA, o que ratifica o histórico de um parque sem instrumentos de gestão apropriados que, apenas nos últimos quatro anos vem tentando viabilizar seu ordenamento, a partir de parcerias público privadas ou com gestão compartilhada com o terceiro setor. Tais perspectivas vêm se tornando mais fortes ao longo do Mosaico Bocaina e serão discutidas mais adiante.

Figura 17 - Vista da Pedra da Macela em Cunha sobre as escarpas da Serra do Mar e o litoral Sul Fluminense

Fonte: Marcio Labruna, 2012

As tipologias territoriais nas ecofronteiras de Cunha perpassam diferentes escalas, o que implica em dificuldades de articulações institucionais, seja por questões políticas (ICMBio, Fundação Florestal e Prefeitura Municipal) ou mesmo pela ausência de mecanismos que efetivem essas articulações, ou que não se encontram ainda organizados para tal tarefa, como o próprio Mosaico Bocaina. Este vem perdendo credibilidade pelos principais atores do campo da conservação e do turismo de Cunha. Isso se deve, em muito, à pulverização das ações do Mosaico, que obteve, em seu início, forte adesão por parte do setor turístico e do terceiro setor de Cunha, mas devido à ausência de ações concretas, a desmobilização ocorreu. Atualmente, a participação de instituições ou representações da sociedade civil de Cunha em reuniões do Mosaico tornou-se menor do que nos anos anteriores, conforme se pôde verificar nas Atas de reunião do Conselho do Mosaico entre os anos de 2007 e 2012 e também nas reuniões dos anos de 2013 e 2014, em que o autor participou.

A origem dos principais consumidores das paisagens das ecofronteiras de Cunha é oriunda principalmente da capital paulista (cerca de 50%), segundo informações da Secretaria Municipal de Turismo. Apesar de o turismo ser uma das principais atividades do município, a atividade agropecuária ainda é bastante forte em sua zona rural, sendo a principal atividade em localidades como o distrito de Campos Novos de Cunha, localizado ao Norte da sede urbana de Cunha. Nessa área ainda se verifica uma população rural voltada para atividade de pecuária, fato que é retratado pela paisagem predominantemente constituída por pastagens intercaladas por poucas e pequenas porções de vegetação secundária. Em algumas áreas também se identifica presença de agrupamentos de floresta ombrófila mista entre pastagens e vegetação secundária. O distrito e Campos Novos de Cunha, bem como as demais áreas rurais do município que compõe a tipologia territorial de “Zona Rural” nas ecofronteiras, vêm se modificando gradativamente em prol de atividades voltadas para o turismo rural e ecoturismo. As práticas de atividades voltadas para a agroecologia também vêm se ampliando em função da atuação da ONG Serracima. Com o processo ainda incipiente de turistificação do espaço rural, a venda de terras para os chamados “neo” habitantes é resultado do processo de apropriação turística, bem como do avanço das ecofronteiras, que favorece a turistificação dos espaços.

Já a sede urbana de Cunha constitui-se na principal porta de entrada para o acesso às duas zonas núcleos de formação das ecofronteiras do município (PARNA Serra da Bocaina e PAREST – Núcleo Cunha), embora a maior parte das pousadas que realizam o receptivo para visitao nas ecofronteiras de Cunha esteja localizada nas reas perifricas, incluindo a estrada SP-171, que leva at a Estrada Parque Paraty-Cunha, bem como sede do Parque Estadual da Serra do Mar – Ncleo Cunha.

As ecofronteiras da centralidade territorial de Cunha possuem sua expanso condicionada ao desenvolvimento turstico e tambm s prticas agroecolgicas, como forma de viabilizao de sua gesto e ordenamento territorial. Nesse processo, temos como principais atores o ICMBio, quem administra o parque nacional da Serra da Bocaina e, conseqentemente a Estrada Parque; a Fundao Florestal, responsvel pelo gesto do ncleo Cunha; a Associao dos Empresrios do setor turstico (CUNHATUR) representada por aproximadamente 70 associados; a ONG Serracima; e o poder pblico. Estes so importantes atores de atuao no mbito das ecofronteiras da centralidade de Cunha. No entanto, como ocorre em grande parte do Mosaico Bocaina, esses atores no possuem articulaes necessrias para integrao das aes em conjunto.

Existe um imbrglio poltico por parte de lideranas polticas do turismo no municpio que so formadas em grande parte por neo-habitantes oriundos dos grandes centros urbanos, como a capital paulista. Grande parte dos membros da Cunhatur tambm proprietrio de atelis de cermica no municpio e tambm de pousadas. O secretrio de turismo vigente no ano de 2013 um exemplo dessa realidade. Ao mesmo tempo, algumas agncias de turismo local, como a “Cunha-Paratii”, que mantm relaes mais fortes no mbito do Mosaico Bocaina com outros atores pertencentes a este, no possui articulaes com a Cunhatur por questes de divergncias polticas, em termos de prioridades do fomento ao turismo. Enquanto se verifica na Cunhatur a priorizao de atividades j consagradas, como a cermica e a atratividade natural das zonas ncleos das ecofronteiras de Cunha; na agncia Cunha-Paraty se verifica, aes em prol da expanso do turismo nas ecofronteiras no mbito regional, conciliado com a ideia de Mosaicos, fato que evidenciado pela participao do proprietrio da agncia no incio das reunies do conselho do Mosaico Bocaina. Tais divergncias no mbito local so exemplos de conflitos

políticos que corroboram na desarticulação local e regional do turismo nas ecofronteiras do Mosaico Bocaina.

Apesar de Cunha ter reconhecimento de Estância Climática pelo governo do Estado de São Paulo, não ocorre por parte das políticas públicas municipais o fomento à regionalização do turismo, conforme já enunciado pelas Políticas Públicas do Turismo, de forma a trabalhar a complementação das destinações turísticas que, no caso específico de Cunha, envolveria as demais centralidades territoriais do Mosaico Bocaina, por exemplo. A principal ação em prol dessa integração vem sendo feita via constituição da Estrada Parque, no interior do PARNA da Serra da Bocaina, que engloba atores em diferentes escalas em prol da expansão das ecofronteiras sob o viés da apropriação turística dos valores ecológicos e estéticos da paisagem do PARNA.

Tabela 15 - Tipologias Territoriais nas Ecofronteiras: Centralidade Territorial de Cunha

Fatores de Diferenciação	Valor	Escala	ESPAÇO		TEMPO		Modo de apropriação social	Origem dos principais consumidores/ conquistadores das paisagens	Tipos de Conflitos Socioambientais	Futuro espacial
Tipologias			Principal referência de acesso	Dimensão e extensão espacial	Velocidade do processo	Temporalidade das mudanças				
Parque Nacional da Serra da Bocaina - Decreto Federal 70694/72	Natureza selvagem, "wilderness"	Nacional - ICMBio	Estrada Cunha-Paraty	4.680ha. Limites não muito bem definidos.	Moderado. Existem ocupações no interior do parque	Em uma conservação estrita, mudanças lentas em função da baixa visitação turística.	Conservação/ preservação da natureza / ecoturismo / rurbanização	Regiões metropolitanas de São Paulo/Rio de Janeiro; RMVPLN	Regularização fundiária, expropriação.	Interface natureza/ cultura para uso turístico;
Núcleo Cunha (PAREST Serra do Mar) - Decreto Estadual 10251/77	Natureza selvagem e com acesso restrito « wilderness »	Estadual - Fundação Florestal - SP	Centro de Visitantes - Núcleo Cunha	14.000 ha abrangendo o município de Cunha (71,5%) e Ubatuba (28,5%)	Lento	Poucas mudanças nas paisagens centrais e muitas transformações em seus limites	Ecoturismo, Pesquisa Científica e Preservação da paisagem.	Regiões metropolitanas de São Paulo/Rio de Janeiro; RMVPLN	Conflitos fundiários, invasões, queimadas.	Paisagem Contemplativa/ Uso turístico
Município de Cunha	Interface natureza-cultura	Municipal	Distrito Sede de Cunha	140.732ha. Paisagem visível e acessível a partir de Cunha	Rápido	Paidagem efêmera. Turismo substituindo atividades rurais	Rurbanização	Regiões metropolitanas e vizinhas	Venda de terra, regularização fundiária.	Urbanização
Zona Rural de Cunha	Recursos Naturais / Interface natureza-cultura	Municipal	Áreas rurais do entorno do Parque	83.870 ha. Rios, florestas, serra da Bocaina	Muito rápido	Mudança nas formas e funções das Paisagens rurais	Agropecuária e turismo rural	Regiões metropolitanas e vizinhas	Venda de terra	Turistificação dos espaços rurais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.3.2.1 Estrada Parque Paraty-Cunha – Um *Front* Turístico nas Ecofronteiras do Mosaico Bocaina

O processo de licenciamento¹¹ da instalação da Estrada Parque Paraty- Cunha, junto ao IBAMA, foi iniciado em 2008. A dispensa da realização de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) foi condicionada às alterações no Plano de Manejo do PARNA, não sendo excluída a necessidade de outros tipos de estudos. O ICMBio realizou em 2008 o monitoramento do Plano de Manejo do PARNA da Serra da Bocaina, no intuito de avaliar a necessidade de estudos adicionais. Concluiu-se pela necessidade de estudos complementares na temática arqueológica e histórica da estrada, no que diz respeito aos trechos de interseção com outro atrativo de destaque no parque, o antigo “Caminho do Ouro”, para a realização da devida revisão do Plano de Manejo em relação ao traçado da estrada. A partir do mapeamento de testemunhos históricos, presentes ao longo do traçado da estrada, foram constatados trechos com remanescentes das primeiras obras de abertura dessa, datados da década de 1930 e 1950 (ICMBio, 2010). A partir dessas informações, identificaram-se trechos que deveriam ter tratamento diferenciado, visando a conservação e valorização do patrimônio histórico-cultural, assim como a verificação da possibilidade de revisão do zoneamento do parque, em função dos achados arqueológicos. Os levantamentos e estudos do patrimônio histórico-cultural, ao longo do traçado da Estrada Paraty-Cunha, foram realizados pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e indicaram, de forma resumida, o seguinte:

- O local onde se pode visualizar a cidade de Paraty, corresponde ao ponto indicado nos mapas do século XVIII como Marco da Boa Vista. Nestes mesmos mapas aparece nas proximidades deste marco, sinalização de edificações, que correspondem ao mesmo local onde identificamos as ruínas de um muro de pedra na entrada do Sítio Estiva Preta.
- Os únicos trechos coincidentes do Caminho do Ouro e a RJ 165 correspondem aos trechos da altura da Penha até o trevo de Paraty e das proximidades do Sítio Estiva Preta até o limite dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo. (Este último, o único trecho inserido nos limites do PARNA da Serra da Bocaina)
- O local onde há pavimentação visível na estrada corresponde ao século XX, pois as características dos blocos utilizados são totalmente distintas dos evidenciados no Caminho do Ouro. Há referências a abertura deste trajeto da RJ 165 na década de 1930, como há referências à década de 1950.
- (...) torna-se importante a preservação dos testemunhos ainda existentes do Caminho do Ouro, devendo haver continuidade através de um projeto de

¹¹ A primeira abertura do processo de Licenciamento da Estrada Parque foi realizada em 1988 junto à FEEMA/RJ.

resgate e acompanhamento das obras de engenharia com o objetivo de evidenciação destes vestígios e musealização dentro de uma proposta de Arqueologia Pública.

- (...) a pavimentação original da RJ 165, cujos vestígios se restringem a um pequeno trecho, poderia ser incorporada à nova pavimentação, sendo devidamente sinalizada. (OLIVEIRA, N., 2010 apud ICMBio, 2010:8).

A partir dos resultados do levantamento histórico e cultural em março de 2010 o Relatório de Monitoria do Plano de Manejo do PARNA da Serra da Bocaina foi aprovado (Portaria nº16/2010), afirmando a possibilidade de pavimentação da rodovia no trecho inserido no interior do parque e, ainda, que a *“pavimentação não traria necessariamente prejuízos ao patrimônio cultural do traçado, devendo, ao contrário, valorizá-los”* (ICMBio, 2010:8), desde que se implementassem projetos específicos de arquitetura, engenharia e arqueologia, voltados para preservar os testemunhos históricos, inserindo-os ao plano de interpretação do parque e constituindo, assim, atrativos turísticos para o mesmo.

Com a dispensa da realização de um EIA-RIMA, em função do Plano de Manejo contemplar, através de sua monitoria realizada especificamente para o traçado da Estrada-Parque, a pavimentação da rodovia e as condições de implantação e operação do empreendimento, o estudo ambiental foi simplificado, sendo necessária a elaboração de um Relatório de Controle Ambiental/Plano de Controle Ambiental – RCA/PCA por parte do DER/RJ. Após a realização do RCA/PCA apresentado pela Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro (SEOBRAS) e pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, envolvendo diversas complementações¹² ao longo do processo, em função da análise técnica do IBAMA, a Licença Prévia (LP) do empreendimento foi emitida com condicionantes a serem seguidas pelo DER/RJ. Após protocolização do Plano Básico Ambiental (PBA) e do relatório de cumprimento das condicionantes da LP, o IBAMA sugeriu novas complementações do plano, juntamente com a solicitação do parecer do ICMBio a respeito do PBA, em relação ao atendimento pelo empreendedor das ações e normas definidas no Plano de Manejo do PARNA, a respeito da construção da Estrada-Parque. Além do parecer favorável do ICMBio, foi necessária, também, a manifestação favorável do IPHAN quanto ao Programa de Monitoramento Arqueológico e Educação Patrimonial

¹² Como complementação, o IBAMA exigiu a elaboração de um Estudo Ambiental (EA) pelo DER-RJ.

proposto no PBA, bem como à readequação do pavimento original da RJ-165. Apenas com a manifestação positiva de todos os órgãos envolvidos (ICMBio, IPHAN e IBAMA), a Licença de Instalação da Estrada Parque foi emitida em outubro de 2012, mediante o cumprimento das condicionantes expressas na Licença Prévia.

No entanto, com a ausência de audiências públicas com as partes interessadas ao projeto, inseridas nos municípios de Paraty e Cunha, além de outros questionamentos em relação à ausência de algumas medidas de compensação ambiental, o Ministério Público solicitou a suspensão temporária da Licença de Instalação em janeiro de 2013. Ressalta-se que as audiências públicas são exigidas unicamente em casos de empreendimentos sujeitos a EIA/RIMA, de acordo com a Resolução CONAMA nº001/1986¹³. O IBAMA pode, no entanto, solicitar reuniões que julgar pertinente, independente do tipo de estudo. Para o caso em pauta, o IBAMA não entendeu ser necessária a realização de reuniões. Os recursos de compensação ambiental seguem a mesma lógica das audiências públicas. Para o caso específico da Estrada Parque, os recursos foram solicitados pelo IBAMA para melhor estruturação física da gestão do PARNA da Serra da Bocaina, incluindo uma nova sede administrativa, composta por cinco edificações para administração, refeitório, alojamentos, garagem, oficina e apoio; além de um centro de visitantes. As intervenções de adequação da Estrada Parque incluem ainda dois portais de acesso à estrada (Um em Cunha e outro em Paraty), um sítio interpretativo oriundo dos levantamentos do patrimônio histórico-cultural, dois mirantes e uma zoopassagem (Mapa 11).

¹³ De acordo com a Resolução CONAMA nº 009/87, artigo 2º, mesmo nos casos de EIA/RIMA, não há necessariamente a obrigatoriedade de realização de audiências públicas.

Mapa 11 – Proposta de localização das principais estruturas de controle e gestão ao longo da Estrada Parque Paraty-Cunha

Fonte: DER-RJ; UERJ, 2011.

Apesar da obtenção de sua licença de instalação (LI) em outubro de 2012, para obras de pavimentação do trecho de 9,4 km da Estrada Paraty-Cunha que corta o PARNA da Serra da Bocaina, as obras se iniciaram apenas em 2013, em função das diversas complementações, condicionantes e questionamentos que se fizeram por parte do Ministério Público, conforme já elencado acima. O seu prazo estimado de término é o início de 2015, segundo informação disponibilizada pelo Departamento de Estradas de Rodagem (DER-RJ) e do chefe do PARNA da Serra da Bocaina. As obras foram orçadas inicialmente em aproximadamente R\$50 milhões, oriundos de investimento estadual, com empréstimo contraído junto à Comissão Andina de Fomento¹⁴ (CAF). No entanto, em junho de 2014, o governo do Estado do Rio de Janeiro, juntamente com a Eletronuclear, anunciaram o repasse de mais R\$42 milhões para assegurar o término das obras. Tais valores são resultados da compensação ambiental para construção de Angra III.

¹⁴ A CAF é um organismo financeiro de fomento a projetos na América Latina e Caribe. Possui sua sede na Venezuela e escritórios nos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Espanha, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai.

O projeto de Estrada-Parque é resultado de 29 anos de entraves políticos entre os agentes ambientalistas e desenvolvimentistas, que teve sua aprovação em meio às diversas condicionantes ambientais voltadas, sobretudo, para ações de mitigação de impactos na fauna e flora local, além do patrimônio cultural. Dos 9,4 km do trecho que serão pavimentados dentro do parque, a maior parte se encontra dentro do município de Paraty (Mapa 12). Cunha, no entanto, é o ponto de referência de ligação do Estado de São Paulo a partir da rodovia SP-171 ao Estado do Rio de Janeiro, através da Estrada-Parque (RJ-165). O projeto recebe apoio do Ministério do Turismo (PRODETUR), do governo no Estado do Rio de Janeiro e também da Eletronuclear e Comissão Andina de Fomento (CAF). Os dois últimos são responsáveis pela maior parte do financiamento das obras. Dessa maneira, além de promover maior mobilidade para a visitação turística no Mosaico Bocaina, a pavimentação da estrada é também justificada em diversos meios de comunicação pela necessidade de se ter uma rota de evacuação da região em caso de acidente nuclear das usinas de Angra 1, Angra II e da futura Angra III. Essa justificativa, no entanto, foi descartada pelo IBAMA, assim como pelo próprio chefe do PARNA da Serra da Bocaina, já que o projeto da estrada não se caracteriza numa rota de fuga, mas em uma estrada turística dentro de um parque nacional com elevado nível de restrição de circulação.

Segundo o chefe do PARNA da Serra da Bocaina, a Estrada Parque Paraty-Cunha será uma via de ligação e polo integrador do parque, permitindo maior controle dos acessos pela sua porção serrana e litorânea. Além de interligar diretamente a centralidade territorial de Cunha à de Paraty, a Estrada Parque ligará as duas bases administrativas do parque atualmente vigentes e localizadas em São José do Barreiro e Paraty. Sua pavimentação está sendo realizada totalmente em bloquetes (Figura 18 e Figura 19) e seu acesso será limitado ao período diurno, com exceção às atividades de manejo, que poderão ser realizadas durante tempo integral. Veículos pesados não poderão passar pela estrada e o acesso a esta será realizado mediante cobrança de uma taxa. O programa de operação da rodovia será acordado entre o ICMBio e o DER-RJ, devendo se encaixar no Plano de Monitoria realizado especificamente para o traçado da estrada, buscando atualizar orientações institucionais acerca da sua pavimentação, permitindo sua inserção no âmbito das 3

áreas focais de gestão do parque, tais quais: Estrada Paraty-Cunha, Caminho de Mambucaba (Trilha do Outro) e Trindade – Paraty, com destaque para as praias do Meio e do Caixa D’Aço, que se inserem dentro dos limites do PARNA da Serra da Bocaina.

Figura 18 - Estrada Paraty-Cunha: Trecho em obras sem pavimentação

Figura 19 - Estrada Paraty-Cunha: Trecho com pavimentação em bloquetes já realizada

Fonte: Márcio Labruna, 2014

Mapa 12 - Projeto de pavimentação da Estrada Paraty-Cunha

Fonte: Editoria de Arte do Jornal o Globo, 2012.

A Estrada Parque Paraty-Cunha será uma importante via de ligação da região litorânea da Costa Verde ao Vale do Paraíba do Sul, proporcionando a ligação entre as rodovias BR 101 e BR 116. Tornar-se-á o principal eixo de integração do acesso ao turismo de Serra e Mar no Mosaico Bocaina. Esse é, talvez, o principal projeto de apropriação econômica e dominação territorial dos atores hegemônicos, centrado no interesse do capital, que pode ter repercussões diretas na dinâmica de integração do Mosaico, já que uma Estrada Parque é constituída prioritariamente para atendimento às necessidades do visitante, sob a ótica do desenvolvimento turístico. Esse projeto simboliza bem a proteção da natureza organizada e gerida por atores ecológicos sob a ótica de favorecer o fluxo das comunidades urbanas, já que estamos falando de uma estrada dentro de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral com alto índice de restrições de uso e ocupação.

Em virtude das restrições impostas por algumas Unidades de Conservação, vem ocorrendo estudos de Estrada Parques (SORIANO, 2006) que se adequem melhor às especificidades de uma área protegida, através da criação de tipologias de “Estrada Ecológica”, “Estrada Ecoturística”, “Estrada Cênica”, que incorporam bem a lógica de dominação ecológica no ordenamento territorial. Essas adequações buscam, no entanto, fortalecer a formação de um *front* turístico ao longo da ecofronteira representada pelo PARNA da Serra da Bocaina e os núcleos populacionais localizados entre as sedes urbanas de Cunha e Paraty, fora dos limites do parque. Esses núcleos populacionais são constituídos, em grande parte, por propriedade privadas com usos diversos. Do lado de Paraty já se verifica a formação de pousadas, casas de veraneio, ateliês de artistas, restaurantes e bares, o que é fruto do próprio polo de atração turística constituído por Paraty. Com o projeto da Estrada Parque, a especulação imobiliária nas proximidades desta vem aumentando, gerando impactos cumulativos sobre a já existente valorização das terras para uso de lazer de turismo.

Na vertente de Cunha já se verificam também pousadas e casas de veraneio em interface com propriedades rurais existentes. Em conversa com o proprietário de uma das residências secundárias e também agente de turismo em Cunha, a expectativa com a estrada é que a expansão dos serviços turísticos voltados para o

Parque da Serra da Bocaina, integrando os municípios de Cunha e Paraty, torne mais forte, incentivando novos investimentos dos setores privados do turismo na centralidade territorial de Cunha. A Estrada Parque Paraty-Cunha torna-se, portanto, um dos principais *fronts* turísticos de integração da região da Serra da Bocaina em prol do desenvolvimento turístico regional.

Paralelamente à mobilização em torno da melhor estruturação do uso público do PARNA da Serra da Bocaina, a partir da constituição da Estrada Parque, envolvendo mirantes e centro de visitantes ao longo da estrada, tem-se a possibilidade de integração de componentes locais turísticos, envolvendo as centralidades territoriais de Cunha e Paraty, como também demais centralidades do Vale do Paraíba do Sul e do Litoral Norte de São Paulo e Sul Fluminense, em prol do consumo e apropriação de paisagens de valor ecológico e estético. Ao mesmo tempo, a dominação dos recursos imposta pelos ecoconquistadores representados inicialmente pelos próprios agentes do governo, a Eletronuclear, a CAF e a Universidade Estadual do Rio de Janeiro, quem elaborou os estudos ambientais e executa alguns dos programas reivindicados pelo IBAMA no âmbito do licenciamento, pode favorecer o processo de segregação socioespacial já existente na faixa litorânea do Mosaico Bocaina, através da urbanização turística como forma de exclusão e expropriação de parte das comunidades locais/tradicionais a favor das elites urbanas. Portanto, a “privatização” de determinada porção do espaço público representado pela Estrada Parque no interior do PARNA da Serra da Bocaina, possibilita, ao mesmo tempo, a valorização do patrimônio natural e cultural da região, como também pode induzir, caso não haja uma perspectiva de gestão territorial integrada, envolvendo mecanismos de ordenamento territorial eficiente e a participação dos atores em diferentes escalas que compõem os territórios-rede do Mosaico Bocaina, uma urbanização descontrolada de áreas de vulnerabilidade natural, em função dos processos de exclusão social que a turistificação das ecofronteiras do Mosaico Bocaina, fomentada pela Estrada Parque, ocasionará.

3.3.3 Centralidade Territorial de Paraty

O município de Paraty, com aproximadamente 37.533 habitantes (IBGE, 2010), é a localidade que mais recebe turistas no âmbito do Mosaico Bocaina. Está localizado a 261 km do Rio de Janeiro e 303 km de São Paulo. Sua principal via de acesso terrestre é a rodovia Federal BR-101 (Rio-Santos), que atravessa o município no sentido Sul-Norte, fazendo a ligação entre Ubatuba-SP e Angra dos Reis-RJ. Além da Rio-Santos, outra via de acesso é a Rodovia Interestadual RJ-165 (Paraty-Cunha), que possui 22 Km de extensão (Em um total de 47 km até Cunha) dentro do município de Paraty, seguindo até a divisa com o município de Cunha, no Estado de São Paulo. Esse acesso, como já discutido na seção anterior, faz parte do projeto de construção de uma Estrada Parque. Outra via de acesso importante ao município é a partir da Rodovia BR-116 (Via Dutra) que dá acesso à Rodovia SP-171 / RJ-165 / Guaratinguetá – Cunha – Paraty. O Mapa 6 já apresentado anteriormente na seção 3.2, nos possibilita melhor visualização dos acessos regionais para Paraty.

O município de Paraty é considerado o principal polo turístico do Mosaico Bocaina, juntamente com Angra dos Reis. Reúne um conjunto de atratividades que representa bem a diversidade paisagística do Mosaico, o que inclui um extenso patrimônio histórico e cultural, revelado por acervos importantes que registram a formação do país em seus diferentes ciclos econômicos, bem como um patrimônio natural variado, envolvendo paisagens serranas da Serra do Mar e litorâneas. O município foi tombado pelo IPHAN como Patrimônio Nacional em 1958 e convertido em Monumento Nacional em 1966. No período do Brasil Colônia, Paraty foi um importante entreposto comercial e porto de escoamento da exploração de ouro no início do Ciclo do Ouro no Brasil. Posteriormente, durante o ciclo do café do Vale do Paraíba, Paraty foi importante rota para importação de cravos, especiarias e os luxos e requintes da Europa, que passaram a decorar as residências fluminenses, paulistas, mineiras e, conseqüentemente, os casarões do período cafeeiro que, atualmente, são atrativos para o turismo cultural e rural na região. A conformação física de seu ambiente natural, juntamente com sua posição geográfica estratégica, localizada às margens de uma enseada relativamente tranquila e na rota que transpunha a serra, fortaleceu sua vocação como importante entreposto comercial

durante os ciclos econômicos do ouro e do café na região (CHAGAS; STORINO, 2014).

Consequentemente Paraty possui um acervo arquitetônico de grande valor histórico-cultural e de atratividade no âmbito nacional/internacional, já que abriga diversas construções coloniais do século XVIII e XIX, compondo a paisagem cultural de seu centro histórico.

O desenvolvimento trazido pelo ciclo do ouro fez com que Paraty fosse planejada em função de sua vocação portuária e da necessidade de defesa do local, seguindo um padrão das cidades portuguesas, tendo as igrejas funcionando como balizamento e polo de atração residencial. Durante o ciclo do café a cidade se consolidou, tendo, inclusive, o calçamento finalizado de todas as suas ruas com pedras irregulares.

O município é composto atualmente por três distritos: Paraty (Distrito-sede), Paraty-Mirim e Tarituba. Toda a sua área territorial está sob influência de áreas protegidas, seja no interior dessas ou em suas zonas de amortecimento, como ocorre, por exemplo, em relação ao PARNA da Serra da Bocaina. A centralidade territorial de Paraty revela ciclos do avanço de suas ecofronteiras e de seu *front* turístico em fase de maturação, na qual a proteção e patrimonialização de suas paisagens, juntamente com a apropriação turística dessas, já se fazem fortemente presentes em seu território, constituindo diferentes impactos relacionados à “dominação” por parte dos agentes hegemônicos do mercado turístico regional e internacional, composto por empreendimentos imobiliários de alto padrão, incluindo casas de veraneio construídas para as elites urbanas em locais antes ocupados por comunidades tradicionais, como também pelos atores ecológicos que disputam seus territórios com as comunidades locais e tradicionais em prol da preservação da biodiversidade e de uma territorialização ecologizante.

O distrito sede é onde se encontra a maior infraestrutura turística do município, sendo o portal de entrada para as ecofronteiras dessa centralidade do Mosaico Bocaina, conforme se pode verificar na maior parte das tipologias identificadas na

(Tabela 16). Com a constituição da Estrada Parque Paraty-Cunha amplia-se a perspectiva do distrito-sede se tornar a principal porta de entrada do Mosaico Bocaina, envolvendo as quatro centralidades territoriais de nosso recorte de estudo. Além do distrito-sede, a formação e expansão das ecofronteiras de Paraty se dão através de quatro Unidades de Conservação dentro dos limites de seu território, conforme Mapa 13, além de duas Terras Indígenas regularizadas (Aldeia Indígena de Arapongas e Paraty Mirim) e um único Quilombo com sua posse de terra titulada, sendo o Quilombo do Campinho da Independência, além de diversas comunidades caiçaras espalhadas ao longo de seu território. Vale destacar que todas as Terras Indígenas, o Quilombo do Campinho, bem como as comunidades caiçaras, se encontram dentro dos limites de Unidades de Conservação, o que complexifica as dinâmicas territoriais. Cada uma dessas tipologias territoriais constitui um fator de diferenciação na formação das ecofronteiras da centralidade territorial de Paraty, conforme elencado na Tabela 16, e serão analisadas a partir de suas formas espaciais e dinâmicas territoriais.

Dentre as tipologias de Unidades de Conservação da centralidade territorial de Paraty, apenas duas (APA Cairuçu e APA municipal de Paraty) são consideradas de uso sustentável pelo SNUC, enquanto as demais são de proteção integral. A única UC de proteção integral que pode receber visitação turística, de acordo com as diretrizes do SNUC, é o PARNA da Serra da Bocaina. A Estação Ecológica de Tamoios tem restrições quanto ao uso para visitação, sendo prioritária para pesquisa científica. Esta foi criada em 1990, como medida de compensação ambiental para instalação das usinas nucleares de ANGRA 1, 2 e 3. Envolve ecossistema insular e marinho da baía de Ilha Grande. Apresenta dinâmicas bem restritas de uso (Preservação ambiental e pesquisa científica) e se situa ao longo de 29 ilhas, ilhotes, lajes e rochedos, que se distinguem das demais UCs do Mosaico Bocaina que permitem uso público. Possui uma dinâmica de apropriação já estabelecida pela valorização da natureza “wilderness” em prol dos ecoconquistadores oriundos dos centros acadêmicos representados majoritariamente pelas Universidades. Trata-se, portanto, de uma tipologia territorial de ecofronteira planejada para se estabelecer no tempo e no espaço de maneira “intocada”, em prol de uma apropriação ecológica que nos remete a processos de conquista física e/ou ideológica da natureza.

Tabela 16 - Tipologias Territoriais nas Ecofronteiras - Centralidade Territorial de Paraty

Fatores de Diferenciação	Valor	Esfera de Domínio	ESPAÇO		TEMPO		Modo de apropriação social	Origem dos principais consumidores/ conquistadores das paisagens	Tipo de Conflitos Socioambientais	Futuro espacial
Tipologias			Principal referência de acesso	Dimensão e extensão espacial	Velocidade do processo	Temporalidade das mudanças				
Parque Nacional da Serra da Bocaina - Decreto Federal 70694/72	Natureza selvagem, "wilderness"	Nacional - ICMBio	Vila de Trindade	41.912 ha abrangendo APA Cairuçu.	Rápido. Visitação turística intensa durante alta temporada.	Em uma conservação estrita, mudanças rápidas devido à alta visitação turística sem ordenamento	Conservação/ preservação da natureza / ecoturismo / rurbanização	Regiões metropolitanas	Questões fundiárias, participação social, expropriação, turistificação.	Interface natureza/ cultura para uso turístico;
Estação Ecológica de Tamoios - Decreto Federal 98864/90	Natureza selvagem, "wilderness"	Nacional - ICMBio	Paraty e Angra dos Reis - RJ	29 ilhas, lajes, rochedos e seus respectivos entornos marinhos com raio de 1 km (4% da Baía da Ilha Grande).	Lenta. Visitação pública proibida.	Poucas mudanças em função da prioridade para pesquisa científica e monitoramento da qualidade ambiental	Preservação para pesquisa científica e educação ambiental	Universidades e escolas dos grandes centros urbanos	Ocupações em sua área de entorno: usinas nucleares, terminais petrolíferos, portos, ocupação urbana, pesca.	Isolamento em “Ilha de Preservação” para pesquisa científica e educação ambiental
APA Baía de Parati - Lei Municipal 9452/86	Interface Natureza e Cultura	Municipal: Secretaria de Meio Ambiente, Pesca e Agricultura	Distrito-sede de Parati - RJ	5.642 ha abrangendo Baía de Paraty, enseada de Paraty Mirim, Saco do Mamanguá e Tarituba	Rápido	Transformações importantes. Paisagens efêmeras	Turismo, urbanização e atividade pesqueira	Regiões Metropolitanas de São Paulo/Rio, Europa e América do Norte	Especulação imobiliária turística de segunda residência; atividades ilegais de pesca de camarão através de arrasto de fundo e em parelha; ausência de saneamento básico nas comunidades tradicionais e assoreamento dos rios.	Urbanização difusa, privatização de espaços públicos para elites urbanas
Área de Proteção Ambiental Cairuçu - Decreto Federal 89242/83	Interface Natureza e Cultura	Nacional - ICMBio	Distrito-sede de Paraty, Vila de Trindade, Patrimônio e Paraty-Mirim - RJ	33.800 ha abrangendo o município de Paraty	Rápido	Transformações importantes. Paisagens efêmeras,	Turismo, urbanização, atividade pesqueira, agricultura de subsistência	Regiões Metropolitanas de São Paulo/Rio, Europa e América do Norte	Questões fundiárias, participação social, urbanização turística, especulação imobiliária, pesca predatória, reivindicações de direito de terra por comunidades tradicionais	Urbanização turística, privatização de espaços públicos para elites urbanas
Reserva Ecológica da Juatinga - Decreto Estadual 17981/92	Natureza selvagem, inacessível	Estadual - INEA/RJ	Distrito-sede de Paraty, distrito de Paraty-Mirim e vila Oratório – RJ	8.000 ha abrangendo o município de Paraty	Lento	Rápido - Em processo de recategorização de parte da Unidade para uso sustentável.	Ecoturismo, atividade pesqueira,	Regiões Metropolitanas de Rio de Janeiro e São Paulo	Recategorização da unidade para uso sustentável, questões fundiárias, reivindicações de direito de terra por comunidades tradicionais.	Interface natureza/ cultura para uso turístico;
Território Tradicional do Quilombo Campinho da Independência	Interface Natureza e Cultura	Nacional - Fundação Palmares	Patrimônio e povoado de Pedra Azul	287,9461 hectares dentro da APA Cairuçu	Moderado	Mudanças lentas - Território titulado e manejado para uso sustentável com visitasões turísticas de baixo impacto.	Agroecologia e Turismo Etnocultural	Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro	Sobreposição com APA Cairuçu, Participação Social, reivindicação de direitos fundiários para comunidades do eixo Ubatuba-Paraty-Angra	Interface natureza/ cultura para uso turístico;
Terra Indígena Paraty Mirim	Interface Natureza e Cultura	Nacional - FUNAI	Distrito de Paraty Mirim	80 ha dentro da APA Cairuçu, na estrada que leva ao distrito de Paraty-Mirim	Moderado	Mudanças Rápidas em um cenário de turistificação	Agricultura de subsistência (Farinha de Mandioca) e Turismo Etnocultural	Regiões Metropolitanas de Rio de Janeiro e São Paulo	Caça, turistificação e banalização da cultura indígena	Interface natureza/ cultura para uso turístico;
Terra Indígena Guarani-Araponga	Interface Natureza e Cultura	Nacional - FUNAI	Patrimônio / Vila de Trindade	213, 20 ha dentro da APA Cairuçu e PARNA Serra da Bocaina, próxima à Vila de Patrimônio	Moderado	Mudanças moderadas em um cenário de sobreposição com PARNA Serra da Bocaina	Agricultura de subsistência (Farinha de Mandioca), artesanato e Turismo Etnocultural	Regiões Metropolitanas de Rio de Janeiro e São Paulo	Sobreposição com o PARNA da Serra da Bocaina, cujo manejo não permite presença humana em seu interior / Caça / desmatamento	Interface natureza/ cultura para uso turístico;
Polo Pré-Sal - Bacia de Santos	Recursos Naturais	Federal - Petrobras	Distrito-sede de Paraty	92.505 ha (Município)	Rápido	Paisagens efêmeras, transformações socioeconômicas, culturais e ambientais	Extração no Reservatório Pré-Sal a cerca de 3.000m abaixo do fundo marinho	Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro	Impactos diversos sobre o ambiente litorâneo e marinho; Interferência sobre atividades pesqueiras; Pressão sobre infraestrutura portuária; Ocupação desordenada / Especulação imobiliária	Paisagem transformada com impactos ambientais nas ecofronteiras/ Urbanização com ocupações irregulares/ mudança no ciclo econômico municipal
Sede Urbana de Paraty	Cultura e Patrimônio	Municipal/ Nacional (Patrimônio Histórico Nacional)	Distrito-sede de Paraty	92.505 ha (Município).	Rápido	Mudanças rápidas em função da alta visitação turística	Turismo, urbanização, patrimonialização.	Regiões Metropolitanas de São Paulo/Rio, Europa e América do Norte	Cooperação, segregação, revolta	Urbanização turística. Patrimonialização

Fonte: Elaborado pelo autor.

Já a Reserva Ecológica da Juatinga, por se tratar de uma categoria anterior ao SNUC, está em processo de estudo de recategorização. Atualmente ela pertence à gerência de Unidades de Conservação de Proteção Integral do INEA, tendo limitações quanto à existência de moradores em seu interior, bem como para práticas de visitação. No entanto, com exceção à Estação Ecológica de Tamoios, a realidade das UCs da centralidade territorial de Paraty contradiz as diretrizes do SNUC em vários pontos, o que compõe as dinâmicas territoriais em torno de suas formas espaciais, conforme será demonstrado a seguir.

A primeira questão que podemos levantar no âmbito da centralidade territorial de Paraty é um aspecto, predominante em todas as UCs do Mosaico Bocaina, referente à falta de regularização fundiária e ausência de manejo efetivo dentro dos limites da unidade e de suas zonas de amortecimento, quando existentes. Na região da península da Juatinga se verifica a sobreposição de duas importantes UCs (APA Cairuçu e Reserva Ecológica da Juatinga) responsáveis pela interface natureza e cultura para uso turístico, conservação e moradia de comunidades locais/tradicionais, que vem gerando diversos conflitos em termos de uso e ocupação do território. Desde a década de 1980, a economia da região de sobreposição entre a APA Cairuçu e a Reserva Ecológica da Juatinga vive uma transição de sua economia de base pesqueira e agroextrativista para uma economia de serviços ligados ao turismo. Essa transição pode ser verificada através dos diversos serviços prestados pelas comunidades locais, que vão desde transporte de turistas em pequenas embarcações, comércio, artesanato, até os meios de hospedagem oferecidos, incluindo os campings, chalés até o aluguel de casas de caiçaras. A mudança das funções socioeconômicas da região vem, no entanto, gerando conflitos em suas formas de desenvolvimento, devido à falta de planejamento e aplicação dos instrumentos de ordenamento territorial, bem como a incoerência da inserção da Reserva Ecológica da Juatinga sob a gerência de Unidades de Proteção Integral do INEA, na qual se exige alto nível de restrição de uso e moradia. Ao mesmo tempo, em seu decreto estadual de criação Nº 17.981 de 30 de outubro de 1992, no artigo 4º, prevê-se a promoção do fomento da cultura caiçara residente na Reserva, compatibilizando seu modo de vida e a utilização dos

recursos naturais com a conservação ambiental, que caracteriza tipicamente uma Unidade de Uso Sustentável.

As contradições impostas por uma área protegida instituída anterior ao SNUC, gerida como uma Unidade de Proteção Integral pelo INEA, mas que abriga doze núcleos de ocupação de populações tradicionais, que se distribuem ao longo do litoral em cinco principais núcleos (Praia do Sono, Ponta Negra, Praia Grande do Pouso da Cajaíba, Ponta da Juatinga e Mamanguá), fez com que as discussões sobre sua recategorização tomassem proporções maiores no período atual. De acordo com o gestor da Reserva Ecológica da Juatinga (RESEC da Juatinga), a maioria de seus ocupantes não possui títulos de propriedade da terra, fato que se estende por toda área do Mosaico Bocaina quando se trata de comunidades inseridas dentro de UCs. A RESEC da Juatinga possui cerca de 8.000 hectares e é constituída por inúmeras praias que permeiam os costões rochosos, cuja ponta mais extrema empresta o nome à mesma, “Ponta da Juatinga”. Os principais destinos turísticos da RESEC são a Praia do Sono, Pouso da Cajaíba, Martim de Sá, Ponta Negra, Praia Grande da Cajaíba e praias do Saco de Mamanguá. As vias de acesso mais rápidas a essas localidades são a trilha terrestre da Vila Oratório-Praia do Sono e Paraty Mirim, de onde partem embarcações para diversas localidades no interior da RESEC. No entanto, pelo porto de pescadores de Paraty podem-se encontrar várias embarcações diárias para todas as localidades elencadas no âmbito da RESEC da Juatinga.

O atual processo de recategorização da RESEC da Juatinga vem sendo discutido com maior intensidade desde 2010¹⁵, no intuito de cumprir com o artigo 55 do SNUC, que prevê que as Unidades de Conservação criadas com base nas legislações anteriores, e que não pertençam às categorias previstas nessa nova lei, devem ser reavaliadas, no todo ou em parte, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas. Ainda no Decreto 4.340/02, que regulamenta o SNUC, consta no art. 40 que a reavaliação da

¹⁵ No entanto, as discussões sobre a recategorização da RESEC da Juatinga já haviam sido realizadas desde 2000 durante o período da elaboração do Plano de Manejo da APA Cairuçu, que se sobrepõe ao território da RESEC.

UC será proposta pelo órgão executor, que no caso específico é o INEA, e feita mediante ato normativo do mesmo nível hierárquico que a criou.

De acordo com o estudo de recategorização contratado pelo INEA junto a uma consultoria e apresentado no âmbito da Câmara Técnica de UCs e Populações Tradicionais do Mosaico Bocaina, realizada em 22 de julho de 2011, teve-se a proposição de três cenários para recategorização envolvendo a Reserva Ecológica da Juatinga (RESEC da Juatinga) e a Área Estadual de Lazer de Paraty Mirim (AELPM), para adequação de ambas ao SNUC. Em relação à AELPM¹⁶, esta foi criada pelo Decreto 996 de 17 de novembro de 1976 a partir das fazendas de Paraty Mirim e Independência, ambas, propriedades do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente, essa área protegida está sob responsabilidade da Subsecretaria de Patrimônio do Estado / SEPLAG e está totalmente sobreposta à APA Cairuçu. Pela falta de equipe técnica e de Plano de Manejo específico, seu território é gerido pelas condições impostas pela gerência da APA Federal Cairuçu. No próprio discurso dos residentes da AELPM, se verifica a menção à APA Cairuçu como UC na qual devem se reportar ou reivindicar algum tema. O mesmo não ocorre na RESEC da Juatinga que, apesar de estar sobreposta à APA Cairuçu, possui uma equipe técnica específica ligada ao INEA, para gestão do seu território, que se dá em parceria com a APA Cairuçu. No entanto, por se tratar, *a priori*, de uma UC com uso mais restritivo que a APA, os ocupantes da RESEC a reconhecem e se relacionam diretamente com esta.

Os cenários propostos pelo estudo de recategorização foram os seguintes:

- Cenário 1 - Uma grande Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) na área da RESEC, nas áreas altas da AELPM e de conexão entre RESEC da Juatinga e AELPM, e APA no resto do território;
- Cenário 2 - Um Parque nas áreas mais altas e em pontos específicos de contato com a zona costeira, RDS descontínua na zona costeira e APA no restante do território;

¹⁶ Pelo fato de seu território ser gerido inteiramente pela APA Cairuçu, já que a mesma não apresenta um gestor ambiental, sendo ligada à SEPLAG, optou-se por analisar o seu território de abrangência no âmbito da APA Cairuçu.

- Cenário 3 - Um Parque nas áreas mais altas da RESEC da Juatinga e AELPM e em pontos específicos de contato com a zona costeira, e o restante (RESEC+AELPM) continua APA de Cairuçu.

Nos três cenários percebe-se o mix entre uma Unidade de Proteção Integral e de Uso Sustentável, de forma a garantir a permanência de núcleos populacionais dentro da unidade, como já ocorre, mas tendo, ao mesmo tempo, a proteção com usos restritos do território, não permitindo ocupações humanas. O cenário mais desejado pelo INEA, segundo o gestor da RESEC da Juatinga e da diretoria de áreas protegidas do INEA, seria a recategorização da unidade para um mix entre Parque Estadual e outra unidade de uso sustentável, para garantir a permanência dos núcleos populacionais já existentes. A escolha da permanência de parte da unidade como Unidade de Proteção Integral do tipo Parque Estadual, seria uma estratégia para obtenção de recursos de compensação ambiental com mais facilidade, já que a destinação desses é, pela lei do SNUC, direcionada prioritariamente às Unidades de Proteção Integral. Levando-se em conta as expectativas existentes com a instalação do projeto Pré-Sal, considerado aqui como um fator de conflitos e, ao mesmo tempo, avanço das ecofronteiras do Mosaico Bocaina e, especificamente, dessa centralidade territorial, a permanência de uma área protegida mais restritiva seria importante para obter os recursos de compensação oriundos do atual processo de licenciamento do projeto da Petrobras. Portanto, mesmo que a realidade da criação da RESEC da Juatinga tenha nos revelado no ato de sua criação, em 1992, a intenção em promover a interface das populações tradicionais existentes com o uso sustentável dos recursos naturais, as políticas espaciais de territorialização ecologizante nas ecofronteiras do Mosaico Bocaina fazem, ainda, prevalecer a ótica de uma natureza sacralizada, sem presença humana, como sendo reconhecida de maior valor no território. O próprio SNUC, através de seu artigo 36 ratifica essa posição ao impor ao empreendedor a obrigatoriedade de apoiar a implantação e manutenção de uma unidade de conservação do grupo de “Proteção Integral” durante o processo de licenciamento.

Outro fator de potencial conflito, no ato da recategorização, se deve à existência de duas instâncias de governo distintas com atuação no mesmo território. A RESEC da

Juatinga é gerida pelo INEA e sobrepõe ainda à APA Cairuçu, criada pelo Decreto Federal nº 89.242/83 e administrada pelo ICMBio. A instituição de uma Unidade de Proteção Integral importaria usos mais restritivos em determinadas porções da APA, que é uma unidade de uso sustentável. No entanto, apesar dos possíveis conflitos em termos de uso e ocupação na gestão de um mesmo território, por duas instâncias diferentes, diversas ações em conjunto entre a APA e a RESEC da Juatinga já foram realizadas em prol da fiscalização e, mais recentemente, do projeto de ordenamento turístico sobre o trecho de Trindade até a praia da Ponta Negra, dentro dos limites das duas unidades. Nesse projeto, houve também a participação do PARNA da Serra da Bocaina, por abranger parte de seu território inserido na vila de Trindade.

A APA Cairuçu, além de sobrepor o PARNA da Serra da Bocaina e a RESEC da Juatinga, possui dentro de seus limites o distrito de Paraty-Mirim, o povoado de Patrimônio, além da comunidade Quilombola do Campinho da Independência e comunidades indígenas de Paraty-Mirim e Guarani-Araponga (Mapa 13). A área da APA ainda protege 63 ilhas sendo, algumas, alvo de uma urbanização insular a partir do estabelecimento de residências secundárias. É área de conflitos históricos de uso e ocupação ao longo de sua área litorânea, pela qual destacamos os processos de privatização de praias nos limites da APA Cairuçu e da RESEC da Juatinga para uso das elites urbanas, através da criação de condomínios, como o condomínio Laranjeiras, criado na década de 1970 por um consórcio de construtoras, numa área superior a 1.000 hectares, bem como os condomínios residenciais de luxo estabelecidos no Saco do Mamanguá. O condomínio Laranjeiras é palco constante de conflitos com a comunidade da praia do Sono, localizada dentro dos limites da RESEC da Juatinga. A área onde se encontra o condomínio era passagem da comunidade da praia do Sono para Trindade e Paraty. Atualmente, o condomínio tornou-se uma barreira para o acesso à comunidade do Sono, por via marítima, já que o condomínio impõe diversas restrições de acesso pelo seu cais. Sua portaria, na vila Oratório, é acessível apenas aos condôminos, convidados e empregados. Para visitantes ou mesmo habitantes locais, o deslocamento entre a Vila Oratório e a praia do Sono, via condomínio Laranjeiras, só é permitido desde que estejam devidamente identificados, mediante autorização e

acompanhamento de algum funcionário local. Em relação aos turistas, os barqueiros oriundos da comunidade caiçara da praia do Sono podem apenas deixá-los no cais (Figura 21) para que esses sejam levados pelos seguranças, dentro de uma *van* do condomínio, até a Vila Oratório. Não é permitido sacar fotos durante o trajeto Cais – Portaria do Condomínio na Vila Oratório. O acesso terrestre se dá por trilha de uma hora de caminhada, partindo da Vila do Oratório (Figura 20). Além dos conflitos oriundos da privatização do espaço público por parte do condomínio, a comunidade da praia do Sono vive também outro dilema relacionado à sua situação fundiária dentro de uma unidade que se encontra em processo de recategorização e que, desde o estabelecimento do SNUC, é considerada pela legislação vigente como uma Unidade de Proteção Integral pelo INEA. O mesmo processo ocorre com as demais comunidades ao longo da península da Juatinga.

Figura 20 - Início da trilha para a comunidade da praia do Sono a partir da Vila Oratório

Figura 21 - Cais do Condomínio Laranjeiras

Fonte: Marcio Labruna, 2011.

No âmbito do PARNA da Serra da Bocaina e APA Caiuruçu, o maior vilão das transformações paisagísticas é o turismo desordenado nas praias mais frequentadas de Paraty, localizada no vilarejo de Trindade. Além do turismo, a pesca, embora seja proibida dentro de uma Unidade de Proteção Integral, é bastante realizada no vilarejo de Trindade pela sua comunidade local. O Plano de Manejo do parque atesta a presença de pescadores artesanais na área de Trindade e afirma que a atividade pesqueira no vilarejo está sendo substituída pela turística, devido ao baixo preço pago pelos atravessadores, o que tem forçado os pescadores a buscarem fontes alternativas de renda. Além disso, o Plano de Manejo afirma que *“segundo relatos e referências, as grandes ocorrências de pesca predatória utilizando métodos*

ilegais, como o arrasto em pares, encontram-se na região de entorno do Parque”. (IBAMA, 2002a, p.5.101). A atividade pesqueira, apesar de ser descrita como de pouca importância para os caiçaras de Trindade, foi e ainda é fonte importante de alimento e renda para a comunidade, além de ser parte integrante de sua cultura.

A realidade de intensa visitação nos últimos anos nas praias pertencentes ao vilarejo de Trindade, localizadas na APA Caiçu, com algumas porções territoriais dentro do PARNA da Serra da Bocaina, além da localidade da Ponta Negra e Praia do Sono, inseridas dentro da Reserva Ecológica da Juatinga, e a vila Oratório, também localizada na APA Caiçu, fez com que se desenvolvesse no âmbito do governo Federal (ICMBio) e Estadual (INEA) um projeto de ordenamento territorial para determinação de capacidade de carga/suporte, com propostas de manejo sustentável e gestão da visitação. Esse projeto é repassado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), através de verbas de compensação ambiental na região, para projetos de desenvolvimento sustentável das UCs. O FUNBIO é uma associação civil sem fins lucrativos, responsável atualmente pela viabilização das ecofronteiras do Mosaico Bocaina através da mobilização de recursos e oferta de serviços em prol da conservação da biodiversidade, articulando atores em redes nacionais e internacionais.

O Plano de Ordenamento Turístico foi executado pelos Institutos EcoBrasil e Bioatlântica, com apoio das ONGs SOS Mata Atlântica e a Associação Caiçu, englobando territórios da região de Trindade até Ponta Negra, sob jurisdição do governo Federal (ICMBio) e Estadual (INEA) e municipal. Apesar da denominação de “Plano de Ordenamento Turístico”, o mesmo foi focado apenas na capacidade de suporte, que é um dos aspectos a serem avaliados em qualquer processo de ordenação territorial para uso turístico. Durante nossos encontros com os gestores do PARNA da Serra da Bocaina, Reserva Ecológica da Juatinga e APA Caiçu, o “Plano de Ordenamento Turístico”, elaborado pelo Instituto Ecobrasil e Instituto Bioatlântica, se encontrava ainda em fase de validação pelo INEA e ICMBio para sua posterior implantação. No entanto, para a efetivação desse estudo como um plano de ordenamento territorial turístico, seria necessário ainda, organizar a cadeia turística na região, promovendo ações de cooperativismo e associativismo entre os

atores locais, bem como a integração dos Planos de Manejo do PARNA da Bocaina e APA Cairuçu com o Plano Diretor do município de Paraty, o que não foi feito. A elaboração do Plano de Manejo da RESEC da Juatinga após sua devida recategorização será também de extrema importância para a efetivação do ordenamento territorial turístico que se pretende.

Portanto, muito mais do que um estudo de capacidade de suporte, seria fundamental fortalecer as redes locais do turismo, de forma a articular as diferentes atores do turismo local com atuação nos diversos setores (hospedagem, guias, agências, restaurantes, etc), juntamente com as comunidades tradicionais e os órgãos responsáveis pela gestão das Unidades de Conservação, bem como do desenvolvimento urbano. Para tal, seria fundamental a profissionalização do turismo local/regional através de ações de cooperativismo e associativismo, integrando as mesmas em um plano de atuação regional, na ótica de redes territoriais, envolvendo diversos grupos de interesse (Instituições, Conselhos, Associações, Fóruns, etc.) na governança e gestão compartilhada. Trata-se, assim, de trazer a regionalização do turismo sob a ótica da gestão compartilhada, para a gestão integrada de UCs e suas áreas de entorno.

Na centralidade territorial de Paraty podemos destacar algumas ações pioneiras de envolvimento da população residente nas atividades e serviços turísticos, bem como do manejo sustentável dos territórios protegidos, via processo de associativismo constituído pelas comunidades locais/tradicionais. Dentre as comunidades tradicionais existentes, o Quilombo do Campinho da Independência se destaca na organização no desenvolvimento do turismo de base comunitária, projeto fomentado no âmbito do Mosaico Bocaina. O Quilombo se encontra ao longo da BR 101 e é o único com suas terras reconhecidas oficialmente dentro do Mosaico, por meio do Decreto s/nº, de 21 de março de 1999.

Recebe visita de grupos de turistas com agendamento prévio (Figura 22), além de possuir um restaurante aberto ao público com uma culinária baseada na cultura quilombola. Possui também um centro de visitantes para venda de *souvenirs* (Figura 23). O fato de estarem inseridos em uma UC de uso sustentável facilitou o

processo de regularização de suas terras, já que a APA Cairuçu permite presença humana e uso racional dos recursos naturais. Segundo o presidente da Associação dos Moradores do Quilombo do Campinho (AMOQC), o turismo comunitário já é desenvolvido a mais de 10 anos por iniciativa local, mesmo com as dificuldades encontradas na articulação de parcerias e apoio dos gestores ambientais. Para o presidente da AMOQC e a representante da Associação de Moradores da Praia do Sono, os gestores das Unidades de Conservação iniciaram um diálogo com as comunidades locais, através da iniciativa de implantação do Mosaico, mas no entanto, as decisões parecem já terem sido tomadas quase sempre antes de qualquer participação local. Essa percepção foi recorrente em diversas ocasiões de conversas com membros das comunidades inseridas em UCs do Mosaico Bocaina.

Figura 22 - Palestra para grupo de alunos de uma escola particular de São Paulo antes do início da visita guiada no Quilombo do Campinho

Figura 23 - Centro de Visitantes no Quilombo do Campinho

Fonte: Marcio Labruna, 2011.

Em reunião do Mosaico Bocaina ocorrida em agosto de 2011 no núcleo Picinguaba, em Ubatuba, sobre a temática de Ecoturismo, pôde-se perceber a apreensão dos representantes das comunidades locais que ali estavam (Praia do Sono, Quilombo do Campinho e Quilombo da Fazenda), no que toca à proposição do desenvolvimento do ecoturismo por parte do Mosaico. Segundo os representantes das comunidades tradicionais, os quilombos, os caiçaras e as comunidades indígenas têm que ser protagonistas no desenvolvimento turístico, e não apenas elementos de atração, como já ocorrem em parte dos projetos de desenvolvimento

turístico na região, no qual o próprio Mosaico apoia e cuja gestão está nas mãos dos órgãos ambientais. O que se percebeu na reunião do Mosaico foi a intenção das comunidades locais em serem gestoras do turismo de base local em seus territórios, fato que podemos dizer que não ocorre efetivamente em sua potencialidade, já que os agentes ambientais das Unidades de Conservação possuem o foco maior na proteção e fiscalização, sem maiores aprofundamentos no fomento às práticas culturais e turísticas desenvolvidas pelas comunidades. Uma das principais críticas dos representantes das comunidades tradicionais na reunião do Mosaico foi a intenção deste em privilegiar os grandes atores no desenvolvimento do turismo. Esse argumento foi levado em discussão pelo fato de algumas parcerias, no desenvolvimento turístico no âmbito do Mosaico Bocaina, serem provenientes de empresas que disputam o território com algumas comunidades locais, como é o caso do condomínio Laranjeiras, além das próprias Unidades de Conservação, através do histórico de iniciativas para expropriação de parte das comunidades inseridas em seus domínios territoriais, como já ocorreu e ocorre no PARNA da Serra da Bocaina e na Reserva Ecológica da Juatinga.

Outro fato destacado foi o projeto “Mar de Cultura”, uma iniciativa do Ministério do Turismo em parceria com o Instituto Casa Brasil de Cultura – ICBC e diversas entidades representativas dos segmentos turísticos (agências, operadoras, prefeituras, meios de hospedagem, etc.) para desenvolvimento do turismo cultural em 10 destinos turísticos no Brasil. Tem o foco na segmentação de produtos turísticos, envolvendo, de forma participativa, toda a cadeia produtiva do turismo. Paraty é o único município no Mosaico Bocaina contemplado nesse projeto, que conta com um grupo gestor de representantes institucionais e também de comunidades locais. No entanto, apesar de haver uma intenção participativa nos processos de decisão para constituição de arranjos produtivos turísticos, segundo relatos do presidente da Associação dos Moradores do Quilombo do Campinho, esse projeto objetivou beneficiar muito mais os grandes atores do turismo e seus grandes empreendimentos do que a participação das comunidades no processo de desenvolvimento turístico de base local.

Ao mesmo tempo em que se verifica o processo de fragmentação socioespacial em virtude da apropriação turística e ecológica da centralidade territorial de Paraty, as resistências vêm também se fortalecendo. Como resultado do Decreto 6.040 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, surgiu na região do Mosaico Bocaina, nesse mesmo ano, o Fórum de Comunidades Tradicionais formado por quilombolas, indígenas, caiçaras, caipiras e agricultores familiares no âmbito de Paraty, Angra dos Reis e Ubatuba, no intuito de implantar, na esfera federal, estadual e municipal, os princípios estabelecidos nessa política voltados para o desenvolvimento sustentável das comunidades. Algumas instituições e fundações do terceiro setor passaram a participar do movimento, contribuindo para a valorização dos modos de vida tradicionais e dando maior visibilidade aos mesmos. Dentre os principais parceiros e apoio ao movimento destacam-se:

- Fundo Socioambiental Casa;
- Verde Cidadania;
- Instituto de Permacultura e Ecovilas da Mata Atlântica;
- Sociedade Angrense de Proteção Ecológica;
- Instituto Silo Cultural;
- FIOCRUZ: Fundação Oswaldo Cruz.

A participação dessas instituições, juntamente com o Fórum de Comunidades Tradicionais, constitui um espaço de articulação importante de representação das redes locais de base comunitária que compõem os territórios-rede do Mosaico Bocaina, onde as comunidades se reúnem para discussão de questões e problemas comuns, como: questão fundiária, turismo, educação, pesca, agricultura, agroecologia, economia solidária, entre outros. A importância dessa inserção e articulação das comunidades no âmbito dos territórios-rede do Mosaico Bocaina, através do Fórum, fortalece a organização política do mesmo e se estabelece como um instrumento de luta pelo reconhecimento dos direitos das comunidades tradicionais pautados nas premissas da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

O Fórum de Comunidades Tradicionais de Paraty, Angra dos Reis e Ubatuba vem desenvolvendo um trabalho em prol da valorização da preservação dos territórios com a presença de comunidades, reforçando a identidade cultural das mesmas e contrariando algumas vertentes preservacionistas dos gestores de UCs na região, que prezam pela expropriação de comunidade em prol da proteção integral. Em seus manifestos, destacam-se ações contra a especulação imobiliária voltada para empreendimentos de luxo no litoral, bem como a política ambiental pautada em valores predominantemente ecológicos sobre o território, em detrimento das práticas e modos de vida tradicionais ainda existentes, por parte das comunidades ali presentes. Como exemplo temos o manifesto realizado pelo fórum durante a Feira Literária Internacional de Paraty de 2009, que simboliza bem as ações em prol de justiça ambiental, social e espacial.

Nós, membros do FÓRUM DE COMUNIDADES TRADICIONAIS vimos manifestar nossa indignação com a pressão sofrida pelas comunidades, ora pela especulação imobiliária, ora pela ausência de políticas públicas, ou ainda pela política ambiental implementada na região. Há pelo menos 30 anos essa região vem sofrendo fortes impactos com a construção da Rodovia Rio-Santos, que fomentou um modelo de desenvolvimento baseado no turismo, onde os Condomínios de Luxo e outros empreendimentos como Marinas e Resorts tiram o território dessas Comunidades Tradicionais, expulsando o povo que deixa seu espaço, passando a morar na periferia da cidade e outros contextos socioculturais.

O Condomínio Laranjeiras é um exemplo do que tem acontecido em todo litoral, com a remoção de uma Comunidade Caiçara, privatização de quatro praias, violação do Direito de ir e vir das comunidades do entorno e dos Direitos Trabalhistas quando pune os trabalhadores que se colocam na luta em defesa dos direitos dessas comunidades.

A Política Ambiental implementada na região desconsidera historicamente a presença das comunidades nos seus territórios, proibindo-as de manter práticas tradicionais como plantar e pescar e até mesmo construir ou reformar suas moradias, através de uma estratégia de intervenção incompatível com as possibilidades de manejo sustentável da biodiversidade na Mata Atlântica.

Vamos mudar essa realidade: pela garantia dos direitos das comunidades tradicionais!!! (TEXTO DO MANIFESTO DO FORUM DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS, 4 DE JULHO DE 2009).

O manifesto do Fórum das Comunidades Tradicionais representa o histórico de conflitos e luta por parte das comunidades tradicionais, envolvendo o avanço das ecofronteiras e dos processos de apropriação turística que, juntamente com as políticas ambientais pautadas em uma visão predominantemente biocêntrica do

território, vem produzindo os “buracos” na região constituída pelo Mosaico Bocaina a partir de processos de segregação e exclusão social. Na 28ª reunião ordinária do conselho do Mosaico Bocaina realizada em julho de 2014, o presidente da AMOQC apresentou a campanha “Preservar é Resistir – Em Defesa dos Territórios Tradicionais” organizada pelo Fórum de Comunidades Tradicionais em prol da preservação dos modos de vida ao longo de seus territórios habitados. A organização das redes locais para a autogestão do território por parte das comunidades tradicionais traz a perspectiva do avanço das ecofronteiras da centralidade de Paraty a partir de uma interface cada vez maior entre sociedade e natureza no qual o turismo de base comunitária, que se pretende desenvolver através das redes locais, se torna uma ferramenta de valorização dos modos de vida e de garantia dos direitos territoriais. Tem-se, assim, a possibilidade de maior equilíbrio das forças a partir da organização e articulação das redes locais com as redes regionais/globais representadas no Mosaico pelos grandes empreendimentos imobiliários e projetos de desenvolvimento como o Pré-Sal, além das próprias Unidades de Conservação nas esferas estadual e federal, organizações da sociedade civil nacionais e internacionais como a SOS Mata Atlântica, Instituto Socioambiental (ISA), Conservação Internacional e agências multilaterais, como o Fundo Global para o Meio Ambiente, Banco Mundial, entre outros.

Atualmente, segundo o presidente da AMOQC, um dos maiores conflitos, em relação às comunidades tradicionais ao longo das ecofronteiras da centralidade territorial de Paraty, está relacionado à sobreposição de UCs sobre territórios habitados por comunidade tradicionais, fato que *“engessa a população e desassocia o homem da natureza, fator que garantiu a sobrevivência desses grupos até hoje”* (Entrevista concedida ao Portal EBC em 24/06/2014). O problema da sobreposição vem sendo discutido mais fortemente ao longo dos últimos anos por gestores de UCs e comunidades locais/tradicionais, fato que vem repercutido nas propostas de recategorização de algumas Unidades de Conservação no Mosaico Bocaina, conforme já analisado anteriormente nesta seção.

A sobreposição de UCs com Territórios de Comunidades Tradicionais afeta também a aldeia indígena Guarani Araponga, localizada em uma reserva florestal de 213,20

hectares, com aproximadamente 45 índios dentro dos limites do PARNA da Serra da Bocaina (Mapa 13), na fronteira com o Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Picinguaba, no qual não é permitido presença de comunidades, de acordo com sua categoria de manejo. Por se tratar de um território próximo ao distrito de Patrimônio e à rodovia Rio-Santos, a sobreposição de seu território com o PARNA não permite a chegada de serviços de energia elétrica e melhores condições de acesso viário. Segundo o representante do Fórum das Comunidades Tradicionais, os indígenas têm dificuldades de acesso à água potável, serviços de saúde e, ainda, não possuem estrutura para descarte adequado de resíduos, o que amplia os problemas de suas condições de moradia. Já a aldeia indígena de Paraty Mirim (Figura 24), localizada junto à estrada que leva ao distrito de mesmo nome, possui 26 famílias com aproximadamente 120 índios em uma reserva de 80 hectares, sobrepostos à APA Cairuçu, que permite a presença de comunidades desde que as práticas e usos sejam de baixo impacto. A aldeia possui escola bilíngue (Figura 25), tendo a língua guarani em seu currículo tradicional. Ambas as aldeias indígenas recebem visitaço de grupos de turistas para conhecer a aldeia e seus modos de vida, mediante agendamento. Por se tratarem de aldeias localizadas em uma regio de grande visitao turstica, as mesmas mantm relaes com diversos grupos sociais que habitam e/ou visitam a regio, constituindo uma rede de relaes pautada em acordos, conflitos e preconceitos constantes (CHAGAS; STORINO, 2014).

Tambm existe um pequeno assentamento de ndios Guarani-Nandva, no regularizados, na regio do Rio Pequeno, sobreposta ao PARNA da Serra da Bocaina, onde vivem doze ndios numa rea de aproximadamente 36 hectares. Sobreposta Reserva Ecolgica da Juatinga, prxima ao Saco do Mamang, localiza-se outra aldeia ndigena denominada Arandu-Mirim. No entanto, as aldeias ndigenas de Arandu-Mirim e de Rio Pequeno no se encontram regularizadas (Tabela 17), estando ainda na primeira etapa do processo junto FUNAI¹⁷ (Fase de Estudo), o que as colocam, a princpio, sobre as regras de uso e

¹⁷ A demarcao de Terras ndigenas obedece 5 etapas tais quais: **1-rea em Estudo**: so realizados estudos antropolgicos, histricos, fundirios, cartogrficos e ambientais que fundamentam a delimitao da terra ndigena; **2 – Delimitadas**: terras que tiveram a concluso dos estudos publicados no Dirio Oficial da Unio pela FUNAI e se encontram em anlise pelo Ministrio da Justia para expedio de Portaria Declaratria da Posse Tradicional ndigena; **3 – Declaradas**: o ministro da Justia declara como de uso exclusivo dos ndigenas e as terras esto autorizadas para serem demarcadas. A declarao

ocupação das Unidades de Conservação em que se localizam, já que não foram ainda delimitadas e declaradas para uso dos indígenas pelo Ministério da Justiça.

Tabela 17 - Terras Indígenas e Status de Regularização

Terra Indígena	Etnia	Município	Área (Hectares)	Fase do Processo
Arandu-Mirim	Guarani	Paraty - RJ	-	Em estudo
Guarani-Araponga	Guarani	Paraty - RJ	213,2033	Regularizada
Paraty-Mirim	Guarani	Paraty - RJ	79,1997	Regularizada
Rio Pequeno	Guarani	Paraty - RJ	-	Em estudo

Fonte: FUNAI, 2014

Apesar da sobreposição das duas aldeias indígenas regularizadas com Unidades de Conservação de jurisdição Federal, administradas pelo ICMBio, este não tem qualquer direito legal de ordenamento territorial dentro de Terras Indígenas regularizadas que foram criadas por Decreto Presidencial. Adicionando a falta de integração das ações entre ICMBio e FUNAI, tem-se as contradições impostas pelo uso e ocupação e o manejo proposto em um mesmo território pelas UCs e as Terras Indígenas.

Figura 24 – Terra Indígena de Paraty Mirim em área de cobertura florestal

Figura 25 - Escola Indígena de Paraty Mirim com área de roça de mandioca ao fundo

Fonte: Marcio Labruna, 2011

Apesar de a sobreposição afetar diretamente a perspectiva de gestão integrada do Mosaico Bocaina, existe um grande embate entre os gestores das UCs e os

feita após aprovação dos estudos pela FUNAI e comprova que as terras são tradicionalmente indígenas (esta fase é considerada o marco da regularização); **4 - Homologadas:** á foram demarcadas e tiveram seus limites homologados pelo presidente da República, faltando apenas os registros; **5 – Regularizadas:** estão totalmente regularizadas, com registro em cartório em nome da União e no Serviço de Patrimônio da União. Fonte: FUNAI, 2014

representantes de comunidades tradicionais inseridos no Mosaico. Enquanto se reivindicam avanços nas discussões das questões fundiárias envolvendo territórios tradicionais dentro das UCs, por parte do Fórum de Comunidades Tradicionais, temos, do lado dos gestores das UCs, uma vontade deliberada de evitar tais discussões no âmbito das reuniões ordinárias do conselho, para se avançar na organização do Mosaico enquanto uma entidade que possa ter representatividade regional frente aos grandes projetos em desenvolvimento, como o Pré-Sal e Angra III. Nessa dualidade de pretensões, para a maior parte dos gestores das UCs inseridas no Mosaico Bocaina, existe um consenso de que as discussões sobre os direitos das comunidades tradicionais devam ser discutidas em outras instâncias, como a própria Câmara Técnica de Comunidades Tradicionais do Mosaico Bocaina. Ao mesmo tempo, segundo os representantes do Fórum de Comunidade Tradicionais, as discussões que já ocorrem na Câmara Técnica de Comunidades Tradicionais do Mosaico só podem avançar se as mesmas forem levantadas e discutidas no âmbito do conselho do Mosaico como um todo, já que os gestores das UCs possuem relações diretas com os problemas da sobreposição de UCs com Territórios de Comunidades Tradicionais.

O que se percebe é que o fato do Mosaico não se constituir numa instância de governo com poder deliberativo, faz com que os gestores das UCs evitem discussões que envolvam mudanças nas políticas públicas e no ordenamento territorial das áreas protegidas e suas áreas de entorno, bem como nas suas categorias de manejo, uma vez que as decisões sobre tais alterações estão condicionadas às esferas de governo estadual (INEA e Fundação Florestal) e federal (ICMBio) em relação ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Existe, portanto, uma grande aresta no instrumento de gestão integrada do tipo Mosaico de áreas protegidos em relação à integração dos territórios-rede constituídos por atores nas escalas local, regional e federal que compõem as redes locais e regionais, para que as decisões de interesse comum no território possam ser feitas em conjunto.

Em relação ao envolvimento da comunidade para tratar de temas de interesse comum, como o turismo, verificam-se exemplos de destaque realizados a partir de iniciativas locais, que poderiam ganhar mais força através de integração das

mesmas no âmbito do Mosaico Bocaina. Em localidades turísticas da centralidade territorial de Paraty, como Trindade, verifica-se um envolvimento histórico da população residente na tentativa de serem protagonistas no direcionamento do turismo de base comunitária. Esse envolvimento consta, inclusive, no Plano de Manejo do PARNA da Serra da Bocaina, como sendo a raiz de um conflito entre a comunidade e o órgão gestor da UC, já que a própria comunidade se sente responsável pela preservação de seu território, o que conflita, em parte com algumas regras impostas pelas áreas protegidas. Esse sentimento é resultado, em parte, do histórico de conflitos entre a comunidade local e um grande empreendimento imobiliário na década de 1970, que gerou a união da população local, com outros ativistas externos à comunidade, contra o estabelecimento do empreendimento imobiliário de luxo (Brascan), o que gerou uma longa briga na justiça, impedindo o estabelecimento deste naquele período.

Percebe-se que a relativa qualidade ambiental ainda existente em Trindade, na opinião de seus moradores, é fruto, principalmente, do trabalho dos mesmos e não da política de proteção ambiental praticada pelas duas UCs ali existentes. Diante dessa situação, o discurso dos nativos e não nativos da localidade de Trindade é direcionado, majoritariamente, para a autogestão da vila, como se pode verificar em algumas iniciativas locais ¹⁸ para melhoria e implantação de infraestrutura básica, voltada para saneamento básico, abastecimento e água. Esse discurso em prol da autogestão comunitária é salientado, inclusive, na fase dois do Plano de Manejo do PARNA da Serra da Bocaina (IBAMA, 2002a). Apesar de tais iniciativas, o processo de ocupação e visitação turística desordenada na vila foi um dos principais vilões contra a qualidade ambiental e turística (IBAMA, 2002a; OLIVEIRA, 2009).

Atualmente, a organização das atividades dos barqueiros, através da associação dos barqueiros de Trindade (ABAT), é uma das principais referências em envolvimento e organização comunitária em prol do turismo de base local em Trindade. Essa mesma associação possui parceria com o PARNA da Serra da

¹⁸ No final da década de 1990 o fluxo de visitação em Trindade era tão intenso que gerava, por dia, durante os feriados, 4,5 toneladas de lixo e dejetos, segundo informações contidas no Plano de Manejo do PNSB. Segundo esse mesmo relato, uma ONG chamada Associação dos Moradores Nativos e Originários de Trindade, estava cobrando pedágio voluntário dos turistas para a construção de dois tanques de tratamento de esgoto nesse período.

Bocaina para operar os passeios na enseada da Caixa d'Aço e piscina natural. A divisão da demanda entre os barqueiros é feita pela própria associação. Essa parceria é a única existente entre o PARNA e alguma representação da comunidade localizada em seus limites e/ou no entorno.

Outro exemplo de iniciativa em prol do turismo de base local se pode verificar na comunidade da praia do Sono que, diferentemente de Trindade, não há neo-habitantes provenientes de centros urbanos. Na praia do Sono existe algo próximo de 287 habitantes (SIAB, 2011), dos quais a grande maioria é nativa. Dessa forma, predominam os nativos na organização do turismo, bem como na condição para o estabelecimento de serviços. Apesar das restrições de deslocamento impostas pela existência do condomínio Laranjeiras, as lideranças comunitárias da praia do Sono, institucionalizadas através da Associação de Moradores da Praia do Sono, mantêm relações constantes com a administração do condomínio, de forma que os traslados de barcos, realizados até a Vila Oratório, possam ser efetivados pela própria comunidade até o cais do condomínio e, o deslocamento terrestre do cais até a vila, providenciado pelo próprio condomínio, a partir de suas regras impostas.

Os barqueiros da praia do Sono possuem uma organização parecida com a ABAT em Trindade, prevalecendo a divisão das demandas de trabalho de maneira igualitária. Ocorrem também parcerias por parte da Associação dos Moradores da Praia do Sono com a Reserva Ecológica da Juatinga (RESEC da Juatinga) e APA Cairuçu, desde 2011, em prol de uma visita turística mais organizada. Como exemplo, durante a Operação Verão 2012, organizada pela própria associação, em parceria com a RESEC da Juatinga e APA Cairuçu, executou-se um trabalho de orientação aos turistas ao longo dos feriados de Ano Novo e Carnaval, no intuito de recolher o lixo, contabilizar o número de visitantes e entrevistar os visitantes através de um questionário básico de identificação destes. Para a realização desse trabalho, contaram com o apoio financeiro do condomínio Laranjeiras, que bancou os custos dos uniformes, banners, placas informativas, além do treinamento de 15 a 20 monitores locais, realizado pela equipe das UCs (RESEC da Juatinga e APA Cairuçu).

Já na praia da Ponta Negra, com uma comunidade em torno de 159 habitantes (SIAB, 2011), tem-se uma organização turística comunitária a partir do aluguel de casas e chalés. A sua organização se dá de maneira efetiva a partir da articulação de alguns de seus moradores, juntamente com uma operadora de ecoturismo estrangeira, que formata roteiros de trekking ao longo da península da Juatinga, sobretudo, para grupos de estrangeiros de procedência, majoritariamente francesa. O resultado disso se pode verificar *in loco*, com a influência que esse tipo de visita trouxe para localidade, quando se verificam alguns moradores locais se comunicando razoavelmente em francês, de modo a atender a demanda que ocorre em maior número durante o período do inverno. A organização dos roteiros para os turistas estrangeiros tem como premissa a participação da comunidade através do deslocamento por barcos e lanchas, condução nas trilhas, fornecimento dos serviços de alimentação e hospedagem. Como forma de organização do turismo em Ponta Negra, a associação dos moradores mantém um *website*¹⁹, no qual se oferece serviços de reserva antecipada de hospedagem e roteiros turísticos na península da Juatinga. Os serviços de hospedagem na praia do Sono também são divulgados nesse mesmo *website*, na tentativa de ações integradas das comunidades. Além de sua divulgação via *website*, a associação dos moradores da Ponta Negra articula o receptivo junto ao condomínio Laranjeiras, para a permissão do acesso dos turistas à Ponta Negra via cais do condomínio, através do fornecimento antecipado de todos os nomes.

Trata-se, portanto, de um turismo que se estruturou em função da articulação de um ecoconquistador global, representado pela operadora de turismo internacional, com a comunidade local na organização. Essa articulação na Ponta Negra vem se expandindo para algumas ações em conjunto no território, como já ocorre com os serviços de hospedagem divulgados juntamente com a comunidade da Praia do Sono. No entanto, é ainda necessária que tais articulações se estendam para outras comunidades locais/tradicionais no âmbito do Mosaico Bocaina, de forma a estabelecer as redes locais de turismo comunitário, frente aos processos de apropriação turística e ecológica, no avanço das ecofronteiras, abrindo a perspectiva para proteção de elementos fora dos limites das UCs, dentro de uma abordagem

¹⁹ <http://www.praianegra.com.br>

intervencionista e evolutiva do território. A participação fundada na iniciativa local/regional para o desenvolvimento sustentável dos territórios tende a corroborar com a gestão integrada das áreas protegidas, incluindo os seus territórios descontínuos, localizados fora dos limites das zonas de proteção.

Outro destino turístico na centralidade territorial de Paraty que vem se desenvolvendo, de forma ainda incipiente, para a autogestão comunitária, é a comunidade do Pouso da Cajaíba, localizada dentro da RESEC da Juatinga. Através da associação de moradores e amigos do Pouso da Cajaíba, em parceria com uma agência local, construiu também um *website*²⁰ para locação das casas dos próprios moradores durante a alta temporada. Apesar das orientações para um turismo de base comunitária, Pouso da Cajaíba já vem sendo muito frequentado nos últimos três anos, provocando lotação das praias e das casas dos caiçaras ali residentes. O aumento dessa frequência fez com que se constituísse uma dinâmica de residências de uso ocasional de baixa e média renda. Atualmente, parte das residências disponíveis para locação não são necessariamente residências de pescadores/caiçaras, termo utilizado pela agência local para atrair um público que busca a experiência de se hospedar em uma habitação tipicamente caiçara, em uma localidade desprovida de energia elétrica (Figura 27). Com o aumento da construção de residências de uso ocasional, ocorreu, conseqüentemente, o desmatamento de algumas áreas nos topo dos morros para suas construções (Figura 26). Aliado ao imbróglio da recategorização da RESEC da Juatinga, bem como a ausência de mecanismos de controle e ordenamento territorial implantados, os impactos oriundos de uma suposta urbanização turística já são bem visíveis, mesmo que a dificuldade de acesso corrobore para que esta seja feita em passos mais lentos.

No intuito de redirecionar o turismo local para a vertente eco-sustentável, outras parcerias também estão sendo feitas com o recente Instituto de Permacultura Caiçara (IPECA), criando em 2010, que vêm desenvolvendo trabalhos para o reconhecimento de práticas tradicionais locais e do desenvolvimento de técnicas de construção alternativas, envolvendo trabalhos de agroecologia, agroflorestal, por exemplo. Para a realização de seu trabalho, o IPECA objetiva constituir um núcleo

²⁰ <http://www.pousodacajaiba.com.br/casas-chaes-aluguel-cajaiba.html>

experimental de vivência da permacultura na comunidade caiçara de Pouso da Cajaíba. A representante do IPECA na praia do Pouso de Cajaíba é também uma das militantes do Fórum de Comunidades Tradicionais, o que favorece a divulgação e inserção da localidade nas discussões dos direitos das comunidades tradicionais no âmbito do Mosaico Bocaina.

Figura 26 - Praia de Pouso da Cajaíba com intensa visitação no período de janeiro e área desmatada na encosta da Serra para residências

Figura 27 – Exemplo de tipologia residencial caiçara disponível para aluguel em Pouso da Cajaíba

Fonte: Marcio Labruna, 2013.

Em virtude dos fatos elencados acima, podemos dizer que a constituição das ecofronteiras existentes nessa centralidade territorial de Paraty caminha para um processo de turistificação das principais áreas de ocupação humana ao longo das UCs, subsidiadas por financiamentos de grandes projetos de desenvolvimento no Litoral Sul do Rio de Janeiro, através de verbas de compensação ambiental. Tais compensações são oriundas, no entanto, de outros processos de apropriação territorial nas ecofronteiras que, para Paraty, destacamos o projeto Pré-Sal. Este constitui uma tipologia territorial pautada na valorização dos recursos naturais, que tende a promover rápidas transformações socioeconômicas, culturais e ambientais, em decorrência de sua implantação, o que favorece a constituição de um cenário com paisagens modificadas por interferências previstas no ambiente marinho/costeiro, nas atividades pesqueiras e na dinâmica econômica da centralidade territorial de Paraty e demais localidades litorâneas em sua área de influência direta. Verifica-se um cenário potencial para o aumento da especulação imobiliária já existente, além de ocupações desordenadas, em função da dinamização regional da economia impulsionada pelo projeto. Ao mesmo tempo, o

Pré-Sal, como já analisado anteriormente, pode favorecer o fortalecimento de outras tipologias territoriais, como as UCs de Proteção Integral e os Territórios de Comunidades Tradicionais, caso as receitas provenientes da compensação ambiental para sua instalação e operação sejam devidamente utilizados para uma perspectiva de planejamento e ordenamento territorial que transcenda as áreas protegidas e favoreça a gestão integrada de seus territórios.

Em uma primeira análise, percebemos, nessa porção do Mosaico Bocaina, um típico exemplo de formação de ecofronteiras globais, nas quais múltiplos atores e ecoconquistadores, articulados em diferentes escalas, constituem estratégias econômicas para garantir a expansão das áreas protegidas, sob forma do desenvolvimento turístico condicionado à apropriação ecológica do território, para atendimento aos consumidores locais/globais. Ao mesmo tempo, verificam-se perspectivas de uma autogestão territorial desejada e impulsionada pelas comunidades locais/tradicionais que, no entanto, necessitam ainda se organizarem de maneira mais efetiva, de forma a integrarem os territórios-rede do Mosaico Bocaina e, conseqüentemente, assegurarem o protagonismo nas ações de desenvolvimento turístico e conservação ambiental nas ecofronteiras.

3.3.4 Centralidade Territorial de Ubatuba

A centralidade territorial de Ubatuba é aqui representada pelo Núcleo Picinguaba como principal vetor de expansão de suas ecofronteiras, localizado no distrito de Picinguaba, na fronteira dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, que abrange uma área de 47.500 ha do Parque Estadual da Serra do Mar e ocupa, aproximadamente, 80% do território do município de Ubatuba - SP. Abrange cinco ecossistemas (manguezal, mata de restinga, ambiente marinho costeiro, campo de altitude e floresta ombrófila densa de encosta), cinco praias e as vilas de Cambury e Picinguaba, nas quais parte dos moradores locais reivindica seus direitos à posse da terra, através do status de comunidades tradicionais (Caiçaras e Quilombolas). Na fronteira entre Rio de Janeiro e São Paulo, há sobreposição de parte do Parque Estadual da Serra do Mar - Núcleo Picinguaba (20%) com o Parque Nacional da Serra da Bocaina (Mapa 14), administrado por instâncias diferentes. A principal via de acesso ao Núcleo Picinguaba é através da BR 101 (Rio Santos). A vila de

Picinguaba é o local onde se encontra um equipado centro de visitantes, contendo escritório do Núcleo, alojamento, refeitório dos funcionários e uma base da Polícia Florestal. O centro é um dos principais locais para reuniões do Conselho do Mosaico Bocaina e é a referência de entrada no Parque Estadual da Serra do Mar, dentro do Núcleo Picinguaba (Figura 28 e Figura 29). Contava, em 2011, com uma equipe de 23 funcionários, sendo que apenas 5 atuavam na fiscalização, o que gerava uma média de 9.500 ha para cada funcionário na fiscalização, numero que se encontra bem acima da média das UCs brasileiras, que é de 18.600 ha por funcionário (CNUC, 2011; MEDEIROS *et. al*, 2011). Através de um convênio com o governo alemão (Banco KFW), obteve recursos para investimento em equipamentos e veículos para ajudar na administração do núcleo.

Além do Núcleo Picinguaba, destacam-se também outras tipologias territoriais elencadas na Tabela 18 que, juntas, constituem as principais formas espaciais e dinâmicas territoriais dessa centralidade territorial aqui analisada.

Figura 28 - Estrada de acesso ao Centro de Visitantes a partir da rodovia Rio-Santos

Figura 29 - Centro de Visitantes do Núcleo Picinguaba

Fonte: Marcio Labruna, 2011.

A sobreposição do Núcleo Picinguaba com o PARNA da Serra da Bocaina e a APA Marinha do Litoral Norte é um dos exemplos da complexidade existente na gestão territorial ao longo dessas ecofronteiras. Têm-se, ainda, Terras Indígenas e Territórios Quilombolas sobrepostos aos territórios das UCs, bem como áreas com comunidades que se intitulam caiçaras espalhadas ao longo de toda a costa e sertão.

Os núcleos urbanos, com destaque para o distrito-sede de Ubatuba, são também importantes catalisadores da visitação nas ecofronteiras, constituindo uma tipologia territorial pautada na oferta de infraestrutura necessária para visitação que, se constitui, ao mesmo tempo, no “palco” de articulações dos atores locais e regionais.

De acordo com o Plano de Manejo do PAREST da Serra do Mar, publicado em 2006, dentre os vetores de maior pressão sobre a biodiversidade dessa zona-núcleo das ecofronteiras, da centralidade territorial de Ubatuba, são as ocupações irregulares, que desde a criação do parque, em 1977, e durante sua implantação, na década de 1980, se dá em função da presença humana de aproximadamente 1.500 residentes dentro dos limites da unidade, localizados em bairros, cuja ocupação é anterior à criação do Núcleo Picinguaba. A maioria dessa população residente está localizada nos bairros de Cambury, Sertão da Fazenda (Caiçaras e Quilombolas), Sertão de Ubatumirim e Vila Picinguaba (Caiçaras). Além dessas ocupações, destacam-se, como vetores de pressão sobre a biodiversidade das ecofronteiras, a especulação imobiliária voltada, sobretudo, para casas de veraneio e empreendimentos turísticos, a visitação turística desordenada durante a alta temporada, caça ilegal e extração de produtos florestais e minerais (palmito, bromélias, xaxim, madeira, areia, etc) (INSTITUTO FLORESTAL, 2006).

Mapa 14

Centralidade Territorial de Ubatuba

Governança Regional em Áreas Protegidas:
Ecofronteiras e Turismo no Planejamento Territorial
do Mosaico Bocaina SP/RJ

Comunidades Tradicionais

- Aldeia Indígena
- Caíças
- Quilombola
- Terras Indígenas

Infraestruturas	Aeroviária	Usinas
Rodovias	Aerodromo	Sem Informação
Não Pavimentada	Aeroporto Internacional	Eólica
Pavimentada	Porto	Hidrelétrica
		Termoelétrica
		Nuclear

Localidades	Unidades de Conservação	Uso Sustentável (US)
Vila	Proteção Integral (PI)	APA - Federal de Cairuçu
Povoado	PARNA - da Serra da Bocaina	APA - Est. Marinha do Litoral Norte
Sedes Municipais	PAREST - Ilha da Anchieta	APA - Municipal Baía de Paraty
limites Administrativos	PAREST - Serra do Mar / Núcleo Cunha	Praias
Limite Estadual	PAREST - Serra do Mar / Núcleo Picinguaba	
Limite Municipal	PAREST - Serra do Mar / Núcleo Sta Virgínia	
Municípios Mosaico Bocaina		

Fonte:
DER RJ, 2013
DER SE, 2012
IBAMA, 2009
IBGE, 2013
ISA, 2012
Instituto Florestal, 2012
MMA, 2011
Mosaico Bocaina, 2012
Plano Diretor de Paraty, 2012

Organização:
Márcio Bahia Labruna

1:180.000

Sistema de Coordenadas Geográficas Sigs 2.000

Tabela 18 - Tipologias Territoriais nas Ecofronteiras - Centralidade Territorial de Ubatuba

Fatores de Diferenciação	Valor	Esfera de Domínio	ESPAÇO		TEMPO		Modo de apropriação social	Origem dos principais consumidores/ conquistadores das paisagens	Tipos de Conflitos com comunidades locais	Futuro espacial
			Principal referência de acesso	Dimensão e extensão espacial	Velocidade do processo	Temporalidade das mudanças				
Parque Nacional da Serra da Bocaina - Decreto Federal 70694/72	Natureza selvagem	Nacional - ICMBio	Centro de Visitantes -Vila Picinguaba	13.208ha. Limites não muito bem definidos.	Moderado. Existem ocupações no interior do parque	Em uma conservação estrita, mudanças lentas em função da baixa visitação turística.	Conservação/ preservação da natureza / ecoturismo / rurbanização	Regiões Metropolitanas de São Paulo/Rio	Regularização fundiária, expropriação, sobreposição de gestão de UCs com manejos distintos para comunidades tradicionais.	Interface natureza/ cultura para uso turístico
Núcleo Picinguaba (PAREST Serra Do Mar) - Decreto Estadual 10251/77	Interface Natureza e cultura com acesso restrito	Estadual - Fundação Florestal - SP	Centro de Visitantes - Vila Picinguaba	47.500 ha abrangendo o município de Ubatuba	Intermediário	Poucas mudanças nas paisagens centrais do PAREST e muitas transformações em seus limites.	Ecoturismo, Pesquisa Científica, Preservação da paisagem, Etnoturismo, Turismo Cultural, Agricultura de Subsistência.	Regiões Metropolitanas de São Paulo/Rio	Conflitos fundiários, invasões, queimadas, ocupação irregular, comunidades tradicionais dentro do parque.	Interface natureza/ cultura para uso turístico
APA Marinha do Litoral Norte - Decreto - Decreto Estadual nº 53.525	Interface Natureza e cultura com acesso restrito	Estadual - Fundação Florestal - SP	Praias do Litoral Norte de São Paulo	316.242,452 hectares abrangendo o Litoral Norte de São Paulo	Intermediário	Mudanças moderadas em função do projeto Pré-Sal e das atividades turísticas	Uso racional dos recursos naturais costeiros/ marinhos / Ecoturismo / Esportes Náuticos	Regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro	Balneabilidade inadequada em alguns trechos, pesca predatória	Interface natureza/ cultura para uso turístico
Terra Indígena Aldeia Boa Vista	Interface Natureza e Cultura com acesso restrito	Federal - FUNAI	Sertão do Promirim - Ubatuba	920 hectares dentro do PAREST Serra do Mar - Núcleo Picinguaba	Intermediário / Ocupações sobrepostas ao Núcleo Picinguaba	Mudanças moderadas em função do manejo do território pela comunidade indígena	Manutenção de parte dos modos de vida e costumes Guaranis e Turismo Etnocultural	Escolas Municipais e Estaduais de Ubatuba / Região Metropolitana de São Paulo e do Vale do Paraíba e Litoral Norte	Conflitos de Sobreposição de terras ao PAREST Serra do Mar	Expansão do território indígena e Interface natureza/ cultura para uso turístico
Polo Pré-Sal - Bacia de Santos	Recursos Naturais	Federal - Petrobras	Município de Ubatuba	71.078, 3 ha englobando o PAREST Serra do Mar (Núcleo Picinguaba), PARNA da Serra da Bocaina e APA Marinha Litoral Norte	Rápido	Paisagens efêmeras, transformações socioeconômicas, culturais e ambientais.	Extração no Reservatório Pré-Sal a cerca de 3.000m abaixo do fundo marinho	Regiões Metropolitanas de São Paulo/Rio	Impactos diversos sobre o ambiente litorâneo e Marinho; Interferência sobre Atividades Pesqueiras; Pressão sobre Infraestrutura portuária; Ocupação desordenada / Especulação imobiliária.	Paisagem transformada com impactos ambientais nas ecofronteiras/ Urbanização com ocupações irregulares/ mudança no ciclo econômico municipal
Áreas de extração mineral	Saibro, areia, brita, rocha ornamental	Municipal - Lavras Ilegais	Zona de Amortecimento do PAREST Serra do Mar	0,5% do território municipal de Ubatuba	Rápido	Moderada, em função do abandono das atividades nas áreas, sem recuperação ambiental. Processos erosivos, irregularidade do terreno, solo exposto.	116 áreas mineradas de maneira desordenada / Lavras Ilegais	Ubatuba	Depreciação do patrimônio paisagístico, desvalorização turística da paisagem; Riscos à população e aos equipamentos do entorno.	Áreas degradadas/abandonadas
Município de Ubatuba	Interface Natureza e cultura	Municipal - Prefeitura Municipal de Ubatuba	Distrito-sede de Ubatuba	71.078, 3 ha englobando o PAREST Serra do Mar (Núcleo Picinguaba) e PARNA da Serra da Bocaina.	Rápido	Paisagens efêmeras, construção de casas de veraneio nos principais atrativos turísticos	Turismo de veraneio	Região metropolitana de São Paulo	Ocupação desordenada, especulação imobiliária,	Urbanização turística

Fonte : Elaborado pelo autor

A presença de comunidades tradicionais que vivem a várias gerações no núcleo tem exigido alta capacidade de negociação e gestão de conflitos por parte dos gestores da UC. Alguns estudos que tratam a presença de comunidades tradicionais dentro de parques (SIMÕES; FERREIRA, 2011), demonstram que a manutenção das comunidades ditas, Caiçaras e Quilombolas, em zonas de manejo especial, como ocorre no Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, pode ser viável desde que as comunidades se disponham a participar de acordos de uso de recursos naturais, envolvendo práticas tradicionais de manejo e contribuindo para integridade da biodiversidade. No Núcleo Picinguaba existe um zoneamento específico definido dentro do Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar, aprovado em 2006 pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente, que institui a Zona Histórico-Cultural Antropológica (ZHCA_n). Esse zoneamento é uma inovação na elaboração dos Planos de Manejo da região do Mosaico Bocaina quando permite e reconhece a presença de comunidades caiçaras e quilombolas no interior do parque. As comunidades incluídas nesse zoneamento são os caiçaras e quilombolas do Cambury (Figura 31), os caiçaras do Sertão de Ubatumirim, os quilombolas do Sertão da Fazenda e os caiçaras da Vila de Picinguaba.

Em entrevista com um dos líderes comunitários do Quilombo da Fazenda, existem atualmente 48 famílias inseridas dentro do parque, no Sertão da Fazenda (Figura 30). Para o líder comunitário, a relação com o parque sempre foi conflituosa em relação ao processo de ocupação, devida à falta de regularização das terras, fato que é recorrente em meio às comunidades quilombolas do Mosaico, com exceção do Quilombo do Campinho, em Paraty, que é o único com terras regularizadas. Para a comunidade do Quilombo do Camburi, a situação territorial é mais complexa, pois se sobrepõe, não apenas ao PAREST Serra do Mar, mas também ao PARNA da Serra da Bocaina, de jurisdição Federal. A comunidade é composta por cerca de 50 famílias, totalizando algo em torno de 230 pessoas, segundo informações de um de seus representantes. Os Quilombos de Cambury e da Fazenda já possuem suas certificações pela Fundação Cultural Palmares, com seus territórios devidamente reconhecidos pelo Instituto de Terras de São Paulo – ITESP, em 2007 e 2002 respectivamente. Falta, no entanto, a regularização por Decreto para a titulação definitiva.

Ambas as comunidade quilombolas participam de conselhos e do Fórum de Comunidades Tradicionais da região de Ubatuba, Paraty e Angra dos Reis. Esses espaços de articulação são as principais formas de articulação política dessas comunidades para reivindicação de seus direitos, bem como para se tornarem “visíveis” frente às políticas públicas de desenvolvimento territorial, já que a relação com a prefeitura de Ubatuba é considerada, por eles, insatisfatória, em função da ausência de ações de cunho sociocultural promovidas pelo município a favor dos quilombolas.

Figura 30 - Quilombo da Fazenda

Figura 31 – Caiçaras e Quilombolas do Cambury

Fonte: Marcio Labruna, 2011.

Em relação às comunidades caiçaras, nenhuma inserida em nossa área de estudo tem seu território legalmente instituído. Os caiçaras do Sertão do Ubatumirim e Vila Picinguaba têm suas áreas de moradia e de uso inseridas na Zona Histórico-Cultural e Antropológica (ZHCA_n) do Parque Estadual da Serra do Mar. No entanto, mesmo estando dentro de uma Unidade de Proteção Integral, que reconhece a presença de comunidades tradicionais via ZHCA_n, a tratativa dos gestores ambientais com a ocupação dessas comunidades permanece restritiva pelo regime jurídico de manejo ainda ser de proteção integral para todo o parque. As restrições aumentam nas áreas do PAREST Serra do Mar que se sobrepõem ao PARNA da Serra da Bocaina.

Em algumas praias, como Estaleiro e Almada, alguns caiçaras ainda conseguem sobreviver, em parte, das atividades de pesca. No entanto, em função da apropriação turística das praias, em prol de visitantes oriundos, majoritariamente, da

região metropolitana de São Paulo, como também da recente região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, vários caiçaras são induzidos a se adequarem a essa nova lógica territorial, na qual sua força de trabalho passou a ser empregada no turismo e veraneio, de forma a complementar o seu sustento, através do fornecimento de peixes para restaurantes locais, condução de barcos para passeio, caseiros em residências secundárias, entre outros. Com o processo de expulsão dos caiçaras de áreas litorâneas, antes habitadas por eles, a favor da urbanização turística, existem hoje “caiçaras da terra” e “caiçaras do mar”, conforme expressão local para designar a dispersão territorial ocorrida com os caiçaras nativos ao longo do Litoral Norte de São Paulo.

Já em relação às Terras Indígenas (TIs), existe apenas uma reconhecida e demarcada, dentro dos limites do núcleo Picinguaba, denominada Aldeia Boa Vista²¹, localizada no sertão do Promirim, em área inicial de 920 ha na Mata Atlântica, dentro do PAREST Serra do Mar. Recentemente, em estudo de reidentificação de suas terras, teve sua área redelimitada para 5.420 ha, por meio do Despacho 529 de 22 de abril de 2013. Essa nova área já teve sua identificação e delimitação aprovados, porém não foi ainda demarcada. A Aldeia da Boa Vista possui aproximadamente 43 famílias, totalizando 182 habitantes (FUNDART, 2013), vivendo a partir dos costumes Guaranis, embora sua aproximação com núcleos urbanos tenha favorecido sua adaptação e aceitação aos processos de valorização turística de seus modos de vida indígenas, que são atrativos culturais de visitação no Núcleo Picinguaba. A visitação à aldeia é realizada mediante agendamento prévio, o que é muito realizado por escolas da localidade e da capital paulista, bem como grupos de turistas em geral. A visita inclui o tour pela aldeia indígena, demonstração de seus modos de vida, apresentação de danças e a compra de artesanatos locais. Constitui uma tipologia territorial voltada para a valorização dos modos de vida e costumes Guaranis, bem como para o etnoturismo, que já vem sendo trabalhado, embora de maneira bem incipiente, em prol do maior reconhecimento e valorização dessas comunidades tradicionais.

²¹ Demarcada pelo Decreto Presidencial Nº 94.220/1987 em uma área de 910,66 ha.

Além da Aldeia Boa Vista, o Núcleo Picinguaba abrange também o território ocupado pela Aldeia Renascer, estabelecida em 1998 pelos índios que participaram da filmagem do documentário “Lá vem nossa comida pulando” – que retrata a história de aventura de Hans Staden ao registrar a vida dos índios do Brasil. Não possuem delimitação de suas terras e, portanto, não têm regularização e titulação do território, o que ampliam os conflitos fundiários junto ao PARNA Serra do Mar em termos de manejo da área ocupada. Abriga 17 famílias, totalizando, aproximadamente, 100 pessoas. A aldeia está também aberta à visitação, mediante agendamento prévio, e sedia ainda uma escola estadual indígena denominada “Penha Mitãngwe Nimboea”.

A disputa pela regularização e titulação é a principal luta da comunidade junto à FUNAI. A sobreposição de Terras Indígenas em áreas protegidas do Mosaico Bocaina vem gerando conflitos em função das diretrizes de manejo do Parque Estadual da Serra do Mar, que prevê, além da Zona Histórico-Cultural Antropológica (ZHCAAn), as zonas de Superposição Indígena (ZSI). A ZSI é composta apenas pela aldeia indígena Boa Vista, que por possuir sua titulação definitiva da terra, superpõe-se ao zoneamento do Plano de Manejo do PAREST Serra do Mar, já que é declarada por Decreto Federal. Dessa maneira, a gestão de seu território, mesmo sendo inserido dentro de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, deve ser pactuada com a FUNAI. Portanto, as regras e exigências referentes ao zoneamento do parque não se aplicam à população residente na ZSI, o que complexifica o ordenamento territorial, uma vez que as articulações entre FUNAI e Fundação Florestal estão longe de se estabelecerem de maneira integrada e organizada em prol da sustentabilidade territorial. Até mesmo o Mosaico Bocaina, enquanto instrumento de instância Federal, não tem jurisdição sobre a gestão territorial das terras indígenas, uma vez que está ligado diretamente ao Ministério do Meio Ambiente. O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas instituído em 2006, apesar de prever a integração das UCs com as Terras Indígenas e Territórios Quilombolas, constituindo um sistema abrangente de áreas protegidas no território, possui diversas limitações de atuação em função da falta de articulação e integração das políticas públicas espaciais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação com as políticas oriundas da FUNAI e da Fundação Palmares, limitando as ações de integração entre UCs e Territórios de Comunidades Tradicionais.

Essa indefinição jurídica apenas aumenta as tensões entre comunidades tradicionais e UCs. No entanto, apesar do regime jurídico de manejo das UCs de Proteção Integral não permitir o uso direto de recursos naturais, como é realizado no Núcleo Picinguaba, o parque estipulou para essas zonas de ocupação a realização de estudos para definirem a criação de Unidades de Uso Sustentável para os caiçaras, além da desafetação de uma área ocupada por Quilombolas, mediante redução de área do parque. Alguns estudos já foram realizados e o processo encontra-se em discussão por parte das comunidades ali residentes, pela Fundação Florestal e o ICMBio. As discussões realizadas até o momento entre os órgãos responsáveis, e a própria comunidade interferida, sugerem a criação de uma possível Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), de modo que as atividades extrativas controladas possam ser realizadas pelas comunidades tradicionais dentro do parque. Essa opção vem sendo priorizada para a área de sobreposição entre o Núcleo Picinguaba, PARNA da Serra da Bocaina e o Quilombo de Camburi. No entanto, tal proposta depende não só da aprovação do projeto de Lei, perante a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, mas também perante o Congresso Nacional, devido à sobreposição com uma unidade de jurisdição Federal. Apesar da gestão atual do PARNA da Serra da Bocaina ser voltada para o cumprimento do SNUC, no que diz respeito a uma UC de Proteção Integral, o caso específico da desafetação da área habitada pelo quilombo do Camburi é bem aceito pelo ICMBio, segundo entrevista realizada com o chefe do PARNA. Já para outras comunidades locais, também inseridas dentro dos limites de sobreposição dos dois parques, a chefia do PARNA da Serra da Bocaina tem-se mostrado contrária à desafetação, ratificando o discurso que uma Unidade de Proteção Integral do tipo Parque não deva incorporar pessoas.

Além da questão fundiária, o processo de conquista ecológica das ecofronteiras dessa porção territorial do Mosaico Bocaina difundiu modos de apropriação turística em prol da população advinda dos centros urbanos de São Paulo, através da proliferação de empreendimentos turísticos de hospedagem e condomínios nas principais praias inseridas dentro do núcleo, como a praia de Picinguaba, bem como em seu entorno imediato, como a praia de Almada, que mantêm pousadas voltadas

para as elites urbanas em áreas antes pertencentes às comunidades caiçaras (Figura 32 e Figura 33).

Figura 32 - Placa sinalizando construção de condomínio próximo à praia de Almada.

Figura 33 - Pousadas e casas de veraneio na praia de Almada.

Fonte: Marcio Labruna, 2011.

Outro fato importante decorrente dessa turistificação promovida pela expansão das ecofronteiras é o aumento de ocupações irregulares de empreendimentos turísticos e casas de veraneio dentro do próprio parque. O Plano de Manejo prevê a desapropriação dos imóveis de veranistas e de outras pessoas que ocupam as áreas onde vivem as populações tradicionais, mas, no entanto, a não efetivação do plano, por parte do governo estadual, corrobora com a permanência de ocupação nos pés de morros em áreas florestais proibidas por Lei. Segundo informações da Fundação Florestal, existe, de fato, uma ação planejada de desapropriação de áreas irregulares dentro do parque, que, no entanto, ainda não se efetivou por completo. O que se observa na realidade de algumas vilas caiçaras, como a vila Picinguaba, é que alguns processos de desapropriação já ocorreram, porém, com foco nas ocupações irregulares de comunidades consideradas de baixa renda. Essas ocorrências apenas favorecem as representações que parte das comunidades locais inseridas dentro do parque tem sobre as ações de controle e fiscalização dos órgãos ambientais gestores, que é de um ordenamento que favorece as elites urbanas. Em relação às áreas urbanas consolidadas em momento anterior à criação do PAREST Serra do Mar, como é o caso da vila de Picinguaba, composta, em grande parte por casas de veraneio, artistas e comerciantes oriundos de outros centros urbanos, além de uma comunidade caiçara, o Plano de Manejo recomenda a desafetação do seu território dos limites do parque, de forma a reduzir os conflitos fundiários dentro deste.

O processo de apropriação ecológica nas ecofronteiras do Núcleo Picinguaba apresenta uma lógica de ordenamento que busca a inserção da perspectiva sociocultural, em meio à preservação da biodiversidade em seu manejo, mas, no entanto, as questões fundiárias vêm travando ações práticas de implantação e execução dessa interface natureza-cultura proposta em seu Plano de Manejo. Verifica-se, assim, uma tipologia territorial pautada, inicialmente, na valorização na natureza intocada, sem presença humana, que vem dando lugar à maior interface natureza-cultura (Tabela 18) que, no entanto, esbarra ainda na falta de adaptação dos mecanismos de gestão e ordenamento territorial que são ainda “viciados” pela concepção biocêntrica de preservação.

O Sertão da Fazenda, por exemplo, é ocupado por agricultores familiares cujos habitantes já possuem maior integração com o mercado turístico. A Casa de Farinha (Figura 34 e Figura 35) é um dos seus principais atrativos, localizando-se próximo à rodovia Rio-Santos, sendo de fácil visitaço. Trata-se também de um marco inicial para a realizao de diversas trilhas no interior do parque. Em conversa com uma liderana da comunidade do Serto da Fazenda, o Sr. Z Pedro, as visitaes ocorrem com grupos de turistas acompanhados de guias que adentram suas terras para a realizao de trilhas sem nenhuma comunicao prvia. Apesar dessa afirmao, diversos guias so cadastrados pelo prprio Ncleo Picinguaba, tendo a autorizao do mesmo para realizao das trilhas. O que ocorre, no entanto, a falta de articulao do uso pblico entre o parque e a comunidade quilombola. Em funo do imbrglio de titulao das terras dentro do parque, existe um discurso de resistncia por parte da comunidade quilombola do Serto da Fazenda em relao ao histrico de polticas de restries ao uso e ocupao, que proibiam atividades extrativas e agrcolas de subsistncia, envolvendo, inclusive, culturas de subsistncia como a mandioca, fundamental para o funcionamento da Casa de Farinha.

Figura 34 - Casa de Farinha do Sertão da Fazenda - Núcleo Picinguaba

Figura 35 - Líder comunitário, Sr. José Pedro, "tomando conta" da Casa de Farinha do Sertão da Fazenda e aguardando algum visitante.

Fonte: Márcio Labruna, 2011

Ubatumirim é outra comunidade, essencialmente rural, voltada para a produção de mandioca e banana, enquanto a comunidade de Camburi, localizada na vertente litorânea do PAREST, é ocupada por agricultores familiares, mas também por pescadores. Trata-se de uma comunidade um pouco mais organizada que as demais em relação ao uso turístico, uma vez que disponibilizam, há bastante tempo, casas para alugar em suas posses. A complexidade de sobreposição de UCs de Proteção Integral sobre a comunidade quilombola e caiçara do Camburi, deu origem à constituição da Zona Histórico-Cultural Antropológica (ZHCAAn) (INSTITUTO FLORESTAL, 2006) de forma a estabelecer medidas para melhor convivência entre comunidades tradicionais residentes e o parque. Para tal, elaborou-se o “Plano de Uso Tradicional” para as terras ocupadas pelo Camburi e também para o Sertão da Fazenda, regulamentando a ZHCAAn. A partir da regulamentação da ZHCAAn, as relações entre o parque e comunidades se tornaram mais amenas, e vêm se fortalecendo mais a partir das Câmaras Técnicas criadas em 2010, tais quais: Uso e Ocupação Tradicional; Zona de Amortecimento; Pesquisa; Turismo, Cultura e Educação Ambiental

As Câmaras Técnicas são importantes arenas de negociação entre comunidades tradicionais e técnicos do Núcleo Picinguaba, que vem ganhando força nos últimos anos em prol de uma gestão compartilhada da unidade. O avanço das discussões sobre a presença de pessoas dentro do território delimitado, como de proteção

integral, foi favorecido pela conjuntura estabelecida nos últimos anos, nessa tratativa para a gestão do Núcleo Picinguaba. Simões e Ferreira (2008) destacam alguns desses fatores, como:

- 1) incremento na organização política dos grupos residentes, através de instrumentos de pressão melhor definidos e adequados à interação;
- 2) expressão pública dos conflitos entre administração do Parque e os moradores;
- 3) opção pela cooperação, através do diálogo, por parte da administração da Unidade, como forma mais adequada de gestão do conflito;
- 4) opção pela negociação do impasse frente à questão quilombola, agregando diversos atores no intuito de estabelecer uma situação de cooperação e gestão compartilhada;
- 5) reconhecimento do território quilombola no bairro do Cambury;
- 6) consolidação do Conselho Consultivo, através da criação de CT para estudar, propor e implantar instrumento jurídico para a regulamentação das atividades passíveis de serem desenvolvidas;
- 7) implantação de projetos de educação ambiental e mobilização comunitária com oficinas de planejamento participativo;
- 8) conjuntura política propícia, uma vez que cargos de direção superiores foram assumidos por técnicos que atuaram anteriormente no Núcleo Picinguaba e iniciaram processos de reconhecimento e regulamentação da presença dessas comunidades;
- 9) elaboração do Plano de Manejo do PESM, incorporando o instrumento de planejamento e gestão produzido no Cambury e no Sertão da Fazenda estabelecendo diretrizes para a gestão das outras áreas ocupadas pelas comunidades tradicionais, articulados com outras questões relativas à presença de moradores dentro do parque. (SIMÕES; FERREIRA, 2008:S/N)

Adiciona-se ainda o avanço na organização das associações representativas das comunidades tradicionais, através da constituição do Fórum de Comunidades Tradicionais Ubatuba-Paraty-Angra, que como já salientado no contexto da centralidade territorial de Paraty, vem se tornando um importante ator de discussão frente aos problemas comuns vividos pelos Territórios Tradicionais, apoiados, ainda, na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Se as discussões sobre conflitos fundiários dentro dos limites do parque evoluíram, as ocupações desordenadas, a proliferação de assentamentos precários nos limites e na zona de amortecimento do parque, bem como a posse das terras por veranistas, no interior do Núcleo Picinguaba, são problemas que o parque ainda não conseguiu resolver desde sua criação. Segundo dados do PAREST da Serra do Mar, dos 315.390 ha (33%) da unidade, uma área de aproximadamente 235.595 ha (67%) é pendente de regularização fundiária. Segundo levantamento realizado pelo

Instituto Pólis (2012), na área do Núcleo Picinguaba foram identificadas 800 edificações, sendo que a maior parte se encontrava na vila de Picinguaba, Cambury, Canto da Paciência, Sertão de Ubatumirim, Félix, entre outros. Tal realidade fez com que o Instituto Florestal²², responsável no período pela gestão do Núcleo Picinguaba, iniciasse o processo de reintegração de posse a partir de 2005, o que gerou dezenas de demolições, mediante sentenças judiciais, incluindo ações civis públicas contra ações ilegais dentro do parque. Com o estabelecimento do seu Plano de Manejo em 2006, a diretriz nos programas de interação socioambiental e de proteção foi executar ações de “congelamento” de qualquer nova ocupação, e de remoção e/ou realocação dos moradores que não se estabeleçam dentro das diretrizes de cada zoneamento.

Além da pressão das ocupações urbanas no avanço das ecofronteiras da centralidade territorial de Ubatuba, destacam-se também conflitos na zona de amortecimento do Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Picinguaba, envolvendo atividades minerárias voltadas para o saibro, areia, brita, rocha ornamental e rocha para cantaria. FERREIRA *et. al* (2008) destacam áreas localizadas na zona de amortecimento do parque que já foram exploradas sem planejamento adequado, não havendo um plano de fechamento de Mina, o que gerou um cenário de degradação ambiental ao longo das últimas décadas. Essas antigas áreas de extração mineral são geralmente áreas pequenas com dimensão média em torno de 31.000 m² e ocupam cerca de 0,5% do território continental de Ubatuba. *“Essas áreas mineradas degradadas depreciam o patrimônio paisagístico desta cidade turística, oferecem perigos à população, aos equipamentos do entorno...”* (FERREIRA *et. al.*, 2008:142). Tem-se o cenário atual de aproximadamente 116 áreas mineradas para saibro e/ou rocha ornamental, em Ubatuba, que foram exploradas de maneira desordenada. A ação fiscalizadora do poder público, a partir da década de 1990, só conseguiu limitar a proliferação de mais lavras ilegais no território. No entanto, não se obteve sucesso na recuperação ambiental dessas áreas, que ainda permanecem. Dentro dos limites do PAREST Serra do Mar - Núcleo Picinguaba, existem 15 áreas mineradas abandonadas, o que

²² Vinculado à Secretaria do Meio Ambiente desde 1986, o IF criou e gerenciou grande parte das áreas protegidas do Estado de São Paulo, tarefa que começou a dividir com a Fundação Florestal a partir de 2007. Atualmente, quem administra o PAREST Serra do Mar é a Fundação Florestal.

demonstra a necessidade de ações de fiscalização e controle mais efetivos, bem como maiores articulações com outros instrumentos de regulação territorial municipal, como o Plano Diretor de Ubatuba.

A recuperação do passivo ambiental é outra questão fundamental a se tomar em prol das ecofronteiras. As áreas mineradas constituem uma das tipologias territoriais identificadas na formação das ecofronteiras da centralidade territorial de Ubatuba (Tabela 18), voltadas para a extração dos recursos naturais, que favorecem a depreciação da paisagem, através das áreas degradadas e abandonadas, se contrapondo aos valores predominantes dos núcleos centrais das ecofronteiras. Outro fator de diferenciação territorial pautada na valorização da extração dos recursos naturais é o Pré-Sal que, para Ubatuba, favorece os mesmos processos identificados e relatados para a centralidade territorial de Paraty, já que se trata de um ecoconquistador que produzirá efeitos negativos e positivos na escala regional do Mosaico.

Além das tipologias territoriais identificadas nas ecofronteiras representadas pelo Núcleo Picinguaba, PARNA Serra da Bocaina, Territórios de Comunidades Tradicionais e o próprio núcleo urbano de Ubatuba, destaca-se também a Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte, Unidade de Conservação criada através do Decreto Estadual nº 53.525, de 8 de outubro de 2008 e administrada pela Fundação Florestal. Trata-se de uma unidade que abrange os ecossistemas marinhos ao longo da faixa litorânea de Ubatuba, Caraguatatuba, Ilha Bela e São Sebastião. Integra também diversos outros Mosaicos Estaduais²³, além do Mosaico Bocaina. Dentre os temas centrais do seu Plano de Manejo em elaboração, a pesca se destaca como uma das prioridades para regulamentação, em virtude da redução dos estoques pesqueiros e da alta densidade de pescadores artesanais existentes ao longo do Litoral Norte.

²³ Além de integrar o Mosaico Bocaina, a APAMLN faz parte do Mosaico das Ilhas e Áreas Marinhas Protegidas do Litoral Paulista que engloba as APAs estaduais marinhas dos litorais: Norte, Centro e Sul, e a APA Estadual da Ilha Comprida e a APA Municipal de Alcatrazes (São Sebastião); os parques estaduais da Ilha de Anchieta, Ilha Bela, Laje de Santos, Xixová-Jaúí e Ilha do Cardoso; as áreas de relevante interesse ecológico estaduais de São Sebastião e do Guará; as UCs costeiras integrantes do Mosaico Estadual da Juréia-Itatins e Jacupiranga; as UCs costeiras do Estado de São Paulo integrantes do Mosaico Federal do Litoral Sul.

Em relação ao contexto do Núcleo Picinguaba, considerado a zona núcleo das ecofronteiras da centralidade territorial de Ubatuba, a implantação do Plano de Manejo da APA Marinha do Litoral Norte é de fundamental importância para orientar e organizar as práticas já existentes dos pescadores artesanais realizadas por comunidades locais/tradicionais inseridas no Núcleo Picinguaba, de forma a garantir a sustentabilidade dessas, bem como ordenar a pesca amadora e esportiva, as atividades de extrativismo necessárias para a subsistência de famílias, e ordenar o uso público da unidade, envolvendo diversas práticas turísticas em espaços marítimos. No entanto, é importante ressaltar que a sustentabilidade no manejo do seu território marítimo depende, exclusivamente, de relações de parcerias com outras UCs e seus respectivos Planos de Manejo, bem como do Plano Diretor de Ubatuba, já que diversos conflitos e impactos no espaço marítimo são oriundos de problemas terrestres, como por exemplo, a falta de saneamento básico, juntamente com a urbanização turística desordenada, a proliferação de casas de veraneio e processos de favelização, que podem provocar, conseqüentemente, situações inadequadas de balneabilidade. A sustentabilidade dessa tipologia territorial nas ecofronteiras do Mosaico Bocaina passa pela articulação entre os instrumentos de ordenamento territorial no âmbito local da UCs (Plano de Manejo), do município (Plano Diretor) e da região (ZEE), envolvendo, ainda, parcerias com comunidades tradicionais, que dependem dos recursos marítimos para sua sobrevivência, veranistas e demais organizações do terceiro setor atuantes no território. Levando-se em conta o atual projeto de exploração de petróleo do Pré-Sal pela Petrobras na região, as articulações em prol de ações em conjunto se tornam ainda mais relevantes, já que a APA Marinha do Litoral Norte é área de influência direta dos impactos do projeto Pré-Sal. Trata-se, portanto, de defender os temas de interesse comum na região em relação ao desenvolvimento e conservação nas escalas local/regional.

Como instrumentos de ordenamento territorial, além do Plano de Manejo do PAREST da Serra do Mar, a região do Núcleo Picinguaba é abrangida pelo Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) aprovado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) e instituído pelo Decreto Estadual nº 49.215, além do Plano Diretor Municipal, instituído pela Lei nº 2.892/06. A análise dos planos de

ordenamento territorial existentes em Ubatuba, bem como a interação dos mesmos no território e na perspectiva de gestão integrada de áreas protegidas, será demonstrada na seção seguinte.

3.4 Instrumentos de Ordenamento Territorial nas Centralidades Territoriais do Mosaico Bocaina: Integração Possível ?

Levando-se em conta que o objetivo central dos Mosaicos é promover a gestão integrada de Unidades de Conservação que se encontram próximas, justapostas ou sobrepostas, uma das condições para promoção dessa passa pela articulação entre os instrumentos de ordenamento territorial que, no âmbito de nossa área de estudo, são representados pelo Plano Diretor, Plano de Manejo, Zoneamento Ecológico-Econômico e Territórios de Comunidades Tradicionais titulados. A articulação depende, no entanto, da efetiva implantação de tais instrumentos para que os mesmos possam ser condicionantes para o ordenamento territorial e mitigação dos conflitos oriundos da formação das ecofronteiras, bem como para o desenvolvimento turístico na escala regional.

Dentre esses instrumentos elencados, apenas a centralidade territorial de Ubatuba é abrangida pelos quatro, enquanto Paraty contempla o Plano Diretor, Planos de Manejo de suas UCs e Territórios de Comunidades Tradicionais. A centralidade territorial de Cunha é abrangida pelos Planos de Manejo de suas UCs e também por um Plano Diretor que, conforme já salientado neste trabalho, não foi implantado e não dispõe de zoneamento. São José do Barreiro é a única centralidade que é abrangida apenas por um instrumento, sendo o Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina. Em relação à Paraty, vale ainda ressaltar o atual projeto em andamento de Gestão Integrada dos Ecossistemas da Baía de Ilha Grande, apoiado e financiado por dois dos ecoconquistadores globais do Mosaico Bocaina, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Global Environmental Facility (GEF), englobando os municípios de Paraty e Angra dos Reis, que prevê a elaboração de instrumentos de ordenamento territorial, incluindo o Zoneamento Ecológico Econômico. A execução do projeto está a cargo do Instituto Estadual do Meio Ambiente do Rio de Janeiro (INEA). Esse mesmo

projeto é hoje o principal financiador do Mosaico Bocaina, através do repasse de verba para estrutura de gestão do mesmo, incluindo a contratação do atual secretário executivo, responsável pela articulação das reuniões, integração das informações e representação do Mosaico.

Os instrumentos aqui analisados possuem diferentes escalas de abrangência no território que, ora priorizam a ocupação urbana e regularização fundiária, ora são orientados pela preservação do bioma da Mata Atlântica e da manutenção dos direitos territoriais das populações tradicionais. Essas perspectivas estão presentes na Política Nacional de Meio Ambiente, na Política dos Povos e Comunidades Tradicionais, bem como no Estatuto da Cidade. Esse último, por meio do Plano Diretor, prioriza a escala municipal no Mosaico Bocaina, orientado, sobretudo, pelo desenvolvimento urbano, direito da propriedade e da habitação. A tabela a seguir apresenta os diferentes instrumentos de ordenamento territorial de incidência no nosso recorte territorial do Mosaico Bocaina.

Tabela 19 - Instrumentos de Ordenamento Territorial nas Centralidades Territoriais do Mosaico Bocaina em estudo

Instrumentos	Objetivos Principais	Área de Abrangência	Escala Territorial	Esfera de Competência
Planos Diretores	Desenvolvimento urbano e rural, ordenamento territorial e direito da propriedade.	Município	Local	Municípios
Planos de Manejo das UCs	Conservação/Preservação da natureza e ordenamento de usos no território	Unidades de Conservação e Zonas de Amortecimento	Regional ou Local	União e Estados
Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte (ZEE)	Ordenamento Territorial e Espacialização das Políticas Públicas	Regional ou Transmunicipal	Regional	Estado
Territórios de Comunidades Tradicionais	Garantia do direito a terra das populações tradicionais	Territórios ocupados por populações tradicionais reconhecidas por Lei.	Local	União e Estados

Fonte: Elaborado pelo autor

O único ZEE em vigência na área de estudo do Mosaico é o do Litoral Norte do Estado de São Paulo, enquanto o ZEE da Baía de Ilha de Grande está em fase de elaboração (Fase Diagnóstico) e contemplará a centralidade territorial de Paraty, juntamente com o município de Angra dos Reis. O ZEE do Litoral Norte faz parte do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei Estadual nº 10.019/1998, que constitui um conjunto de atividades e instrumentos específicos para gestão da Zona Costeira. Esta é entendida pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, parágrafo 4º, como um “Patrimônio Nacional”, tendo sua utilização realizada na forma da Lei “*dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive ao uso dos recursos naturais*”. Ainda de acordo com a Constituição Federal, todos os bens listados como Patrimônio Nacional são de interesse público, podendo ser de domínio de qualquer um dos entes políticos ou particulares. Para o Litoral Norte, existe grande parte de bens da União, como ilhas, praias e terrenos marinhos. No entanto, uma vez que a proteção do meio ambiente é de interesse e competência de todos os entes federados, em área de zona costeira podem ser exercidas todas as competências normativas e administrativas da União, Estados e Municípios (INSTITUTO PÓLIS, 2012).

O ZEE do Litoral Norte foi instituído pelo Decreto 49.215, em 2004 e regulamentado pela Resolução nº 25 de 2005 da Secretaria Estadual de Meio Ambiente. Seu principal objetivo é organizar os usos dos espaços terrestres e marítimos. A partir dele, é o governo local quem determina as zonas de restrição de uso e ocupação. O principal foco da instituição do ZEE em 2004 foi conter a especulação imobiliária que vinha aumentando a taxa populacional no Litoral Norte do Estado de São Paulo, acima da média nacional, segundo consulta à Fundação Florestal. Outro foco da Lei foi permitir a retirada das áreas de invasão, fato que ocorre até os dias de hoje.

Vale destacar que a revisão desse documento encontra-se em elaboração pelo governo estadual, visando estabelecer o zoneamento da região para os próximos 10 anos²⁴. Conta atualmente com a participação da sociedade e órgãos públicos de outras esferas no colegiado do grupo setorial através de um Grupo de Trabalho

²⁴ O Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte prevê a necessidade de revisão no prazo mínimo de 5 anos ou a qualquer tempo, a requerimento de, no mínimo 2/3 dos membros do Grupo Setorial de Coordenação do Litoral Norte.

formado para o biênio 2013-2015, sob a coordenação da Coordenadoria de Planejamento Ambiental da Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

A implantação do ZEE vem sendo assegurada pelo órgão estadual de meio ambiente do Estado de São Paulo, CETESB. No entanto, a prefeitura de Ubatuba alega haver incompatibilidades na definição de algumas zonas do ZEE e pretende, com isso, alterá-las, no atual processo de revisão, no intuito de permitir maiores áreas para empreendimentos imobiliários, segundo se pôde verificar em documentos públicos de audiências realizadas.

Dessa maneira, a condução da revisão do ZEE vem sendo alvo de várias críticas por parte de representatividades sociais locais por haver, até o momento, propostas de flexibilização no zoneamento e menor restrição de ocupação no novo ordenamento territorial, segundo informações oriundas de análise das ATAs do Grupo Setorial responsável pela revisão do ZEE (Biênio 2013-2015). O Colegiado de Entidades Ambientalistas do Litoral Norte (RealNorte), importante ator de atuação ao longo das ecofronteiras do Mosaico Bocaina, salienta ainda que os interesses políticos e de grupos econômicos estão sendo colocados acima dos interesse coletivos e difusos. Os grupos econômicos que o Colegiado se refere são os setores ligados às estruturas náuticas, à construção civil, latifundiários com loteamentos embargados, entre outros, que compõe aqueles que definimos em nosso trabalho como ecoconquistadores (atores reguladores do território), que mantem relações de força com outros ecoconquistadores (atores reguladores ambientalistas), assim como conflita com os atores regulados, compostos, em parte, por comunidades locais e tradicionais que não possuem representações de força contra os atores reguladores.

Portanto, o que se verifica na prática é que por detrás de uma suposta participação promovida pelos representantes do poder local e regional, tem-se, através da revisão do ZEE do Litoral Norte, um processo que não permite que decisões possam ser tomadas em conjunto com outras partes interessadas, já que os acordos e decisões são tomados pelos ecoconquistadores reguladores de forma rápida, sem que a população local tenha acesso à informação em tempo compatível para devidas análises. Essa “falsa” participação nos processos de decisão no âmbito da

revisão do ZEE apenas reafirma as fragilidades dos processos democráticos no planejamento territorial no Brasil, que vem sendo replicado na elaboração de outros instrumentos de ordenamento no Mosaico, como o Plano Diretor de Paraty e, numa escala maior, no processo de Licenciamento do Polo Pré-Sal (Fase1) pela Petrobras. Nesse sentido, algumas ONGs e representatividades sociais em prol do avanço das ecofronteiras, paralelamente à melhoria da qualidade de vida das comunidades locais e do cumprimento dos protocolos internacionais de proteção do patrimônio ambiental e cultural ratificados pelo Brasil, organizaram um abaixo assinado para revisão do atual processo de atualização do ZEE do Litoral Norte, de forma a articular as redes locais/regionais em prol da ampliação do debate com a sociedade civil sobre o tema, buscando conciliar a preservação, conservação e o desenvolvimento socioeconômico regional.

Como principais reivindicações, destaca-se a necessidade de mais transparência em todo o processo, incluindo a realização de mais audiências públicas, disponibilização de todos os documentos, mapas e demais informações produzidas ao longo de todo o processo e em todos os veículos de comunicação, bem como a revisão dos segmentos sociais que participam do grupo de trabalho que, segundo o Colegiado de Entidades Ambientalistas do Litoral Norte, estariam retrocedendo na conservação ambiental da região. Tais fatos demonstram o potencial de força e representatividade que a organização das redes locais e regionais no Mosaico Bocaina pode constituir, mas que precisam ser levadas em conta no âmbito do planejamento territorial das ecofronteiras, de forma a constituir pactos de solidariedade na região em prol dos temas de interesse comum.

Além do ZEE, temos na perspectiva mais localizada das Unidades de Conservação os Planos de Manejo que possuem o objetivo de conservar a biodiversidade e, em algumas categorias de UCs, devem promover a garantia dos direitos das comunidades tradicionais e locais. A competência para a realização dos Planos de Manejo de UCs é dos órgãos Federais e Estaduais, devendo haver a participação e envolvimento de diferentes setores da sociedade civil e dos representantes municipais nos conselhos. Dentre as UCs existentes em nosso recorte do Mosaico Bocaina, a maioria encontra-se com seus Planos em fase de revisão (APA Caiuru,

PAREST Serra do Mar), em elaboração (APA Marinha do Litoral Norte), ou mesmo sem atualização, como é o caso do PARNA da Serra da Bocaina. Em relação a este último, como já salientado nas formas espaciais e dinâmicas territoriais da Centralidade Territorial de São José do Barreiro, optou-se por implementar o manejo em apenas 3 áreas focos definidas pelo parque, de forma a se adaptar à realidade dos recursos financeiros técnicos e operacionais limitados. Outras categorias, como a RESEC da Juatinga, por estar em fase de recategorização, não possui um Plano de Manejo vigente, sendo utilizado como base o manejo da APA Cairuçu, que se sobrepõe ao território da RESEC. Tem-se, assim, um zoneamento vigente para uma Unidade de Uso Sustentável do tipo APA para uma unidade gerida pela gerência de proteção integral, que pressupõe alta restrição de uso e ocupação, que como já relatado anteriormente, não se cumpre na prática.

Já em relação aos Planos Diretores, estes são de competência do município, sendo previstos na constituição Federal e no Estatuto da Cidade. No atual momento, os dois únicos Planos Diretores (Paraty e Ubatuba) vigentes em nosso recorte territorial do Mosaico se encontram em fase de revisão através de seus conselhos municipais.

O Plano Diretor de Ubatuba, instituído pela Lei nº 2.892/06 é bem extenso e lista quase todos os instrumentos disponíveis no Estatuto da Cidade, mas, no entanto, carece de uma normatização autoaplicável dos instrumentos previstos na Lei. Isso faz com que nem todos os mecanismos de gestão sejam efetivados, como aqueles voltados para o favorecimento do adensamento urbano em áreas dotadas de infraestrutura ou redução/desfavorecimento em outras sem infraestrutura adequada. Tal fato contribui para a ocupação desordenada, composta por casas de veraneio e também de moradores locais. O Plano Diretor de Ubatuba, em seu artigo 155, prevê que as áreas urbanas e rurais definidas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo deverão compreender as UCs existentes no município como forma de regulação das áreas de expansão. No entanto, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Ubatuba não foi revista, não existe, ainda, revisão de abrangência das áreas de expansão urbana e rural, de acordo com o macrozoneamento do Plano Diretor publicado em 2006. A revisão da Lei de Uso e Ocupação de Ubatuba, segundo informações coletadas na prefeitura municipal, será feita após a revisão em andamento do ZEE

do Litoral Norte, de forma a reenquadrar, primeiramente, suas zonas a partir de uma perspectiva macro.

Em relação ao Plano Diretor de Paraty em vigência, a situação de inaplicabilidade dos parâmetros de ordenamento territorial também se repete, como em Ubatuba, porem de forma ainda mais crítica. Após o estabelecimento do Estatuto da Cidade, Paraty elaborou dois Planos Diretores, sendo o primeiro publicado pela Lei 1.352/2002 e o segundo pela Lei 34/06. No primeiro, a sua precariedade enquanto instrumento de ordenamento territorial se assemelha à Lei nº1.112/2006, que dispõe sobre o Plano Diretor de Cunha, não dispondo de macrozoneamento e mapas, mas apenas da Lei com diretrizes. Em relação ao segundo, o mesmo teve sua validade e legitimidade questionada judicialmente através de uma ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal e não se encontra em vigor. A proposta de revisão do Plano Diretor de 2006 fundamentou a Lei Complementar 034/2007, sendo o principal documento de referência para o processo atual de revisão do Plano Diretor do município em realização pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Como a maior parte do município de Paraty está sobre influência de Unidades de Conservação, há uma discussão central no processo de revisão do Plano Diretor em relação ao uso possível dos espaços ocupados por UCs. Tal discussão vem proporcionando fortes pressões de uso e ocupação na principal UC de Uso Sustentável em Paraty (APA Cairuçu), que permite ocupação e desenvolvimento de atividades que não sejam poluidoras ou de impactos relevantes ao meio ambiente. Nesse jogo de interesses compostos por atores de diferentes segmentos e escalas, que disputam a ocupação do território da centralidade territorial de Paraty, temos conflitos oriundos da relação entre a prefeitura e os órgãos ambientais gestores das UCs, em especial a APA Cairuçu que, de acordo com a proposta do novo Plano Diretor, existe a intenção de alteração do zoneamento dessa UC, incluindo a permissão de instalação de empreendimentos imobiliários em suas zonas de conservação, nas quais se encontram, inclusive, comunidades caiçaras.

Outro ponto bastante criticado no processo de revisão do Plano Diretor de Paraty é em relação ao processo de participação das partes interessadas. Etapas previstas no Estatuto da Cidade, como estruturação prévia de um colegiado e capacitação de

entidades civis e de leitura comunitária não foram realizadas, conforme se pôde verificar em conversas com o representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEDUMA) e Meio Ambiente, e também nos resultados do primeiro ciclo de reuniões públicas do Plano Diretor de Paraty, salientadas no trabalho de Abirached (2011). Em virtude da ausência de processos mais democráticos e participativos de discussão do planejamento e ordenamento territorial do município, a Prefeitura passou a disponibilizar, em 2010, no *website* da SEDUMA, todos os documentos com a proposta do novo Plano Diretor elaborado pela UERJ, incluindo o diagnóstico, a leitura comunitária, proposta de zoneamento e o anteprojeto de Lei do Plano Diretor com mapas de macro e mesozoneamento municipal. A partir da instauração da participação pública mais acentuada na revisão do Plano Diretor, constituiu-se uma comissão composta por representantes do poder público e comunidade para debater o anteprojeto de Lei e seu zoneamento. Outras reuniões também aconteceram e vêm ocorrendo em localidades e bairros do município de forma a socializar mais o debate. A consulta aos gestores das UCs, como o PARNA Serra da Bocaina ocorreu recentemente, segundo informações repassadas pelo seu gestor no primeiro semestre de 2014, no intuito de discutir melhor as perspectivas de zoneamento nas zonas de amortecimento. Em contrapartida, outras UCs não haviam ainda sido consultadas pela prefeitura municipal, como é o caso da RESEC da Juatinga²⁵, o que revela que o processo democrático pretendido para integração dos instrumentos e gestão compartilhada do território possui ainda muitos percalços e falhas no processo de socialização e planejamento integrado, que envolva todas as unidades territoriais diretamente interessadas. Estão previstas audiências públicas antes do envio do projeto de revisão do Plano Diretor para aprovação da câmara de vereadores.

Por fim temos também os instrumentos de ordenamento territorial representados pelas Terras Indígenas e os Territórios Quilombolas. No caso das Terras Indígenas, estas são orientadas pela Constituição Federal, pelo Estatuto do Índio e pela Política Nacional dos Povos e Populações Tradicionais. A escala de abrangência das TIs pode ser regional ou local e a competência pela sua implantação é do governo Federal. Já os Territórios Quilombolas possuem aparato legal na Política Nacional de

²⁵ Em entrevista realizada com o gestor da RESEC em maio de 2014, foi nos revelado que a prefeitura não havia feito contato com o mesmo em relação à revisão do Plano Diretor.

Povos e Comunidades Tradicionais, tendo sua escala de abrangência local ou regional, e sua implantação a cargo da União ou dos Estados. Como já mencionado nas centralidades territoriais de nossa área de estudo do Mosaico Bocaina, apenas três Terras Indígenas se encontram regularizadas e um Quilombo possui sua terra titulada. Os demais Quilombos e Terras Indígenas que se encontram sobrepostos às UCs se encontram na “luta” pela sua regularização e segurança jurídica de acesso e direito à terra. Em virtude do histórico de reivindicações da regularização dos Territórios de Comunidades Tradicionais, as reuniões do conselho do Mosaico Bocaina vêm gerando, frequentemente, essa pauta, que, no entanto, não se obtém avanços, conforme se verificou na reunião em julho de 2014, com participação do presente autor.

Portanto, verifica-se que embora cada instrumento elencado acima trabalhe com objetivos e funcionalidades distintas, vale ressaltar que a funcionalidade de um é estreitamente relacionada à boa funcionalidade e aplicabilidade dos demais na região. O ZEE e os Planos de Manejo, embora não tenham o território municipal como objeto de ordenamento, possui atuação direta nos municípios de Ubatuba, Paraty, Cunha e São José do Barreiro. Para o caso de Ubatuba e Paraty, a abrangência é ainda maior uma vez que a maior parte de ambos os municípios é composto por áreas protegidas. Já os Planos Diretores de Ubatuba e Paraty, embora tenham sua escala de abrangência municipal, afetam diretamente outras escalas de planejamento, incluindo os objetivos de conservação das UCs existentes. Em outras palavras, o que é definido pelo Plano Diretor de um município impacta os outros instrumentos de ordenamento, como o ZEE e os Planos de Manejo, e vice versa. Embora tenhamos claro essa interdependência dos instrumentos aqui analisados, a implantação dos mesmos no território do Mosaico Bocaina revela algumas contradições oriundas da ausência de articulação entre eles no processo de sua elaboração e execução. Em alguns casos algumas ações integradas ocorrem por conveniência, como é o caso da área de sobreposição entre a APA Cairuçu e a RESEC da Juatinga, já que essa última não dispõe de um Plano de Manejo. As ações se dão, em maior parte, na fiscalização da legalidade das ocupações humanas existentes.

Partindo do pressuposto que as ações de ordenamento e reordenamento territorial exigem a presença de quatro elementos fundamentais, como os jurídicos (normativos), técnicos (indicativos), sociais (participativos) e os políticos (institucionais) (BENATTI, 2003), percebe-se que as centralidades territoriais aqui avaliadas possuem fragilidades em todos os quatro elementos. Os elementos “jurídicos” dos instrumentos de ordenamento não conseguem regular as ações dos atores que utilizam os recursos naturais ao longo das ecofronteiras; As ferramentas e informações para tomada de decisões dos atores, em diferentes escalas, fornecidas pelos “técnicos” não possuem abrangência na totalidade territorial, fato que pode ser verificado inclusive pelo Mosaico Bocaina, enquanto instrumento de gestão integrada, que não abarca a complexidade territorial das ecofronteiras; O terceiro elemento, a “participação” é por vários momentos disfarçada e camuflada pelos atores hegemônicos de forma a garantir a soberania desses ecoconquistadores no território; Por último, temos nos elementos “políticos” a necessidade de integração das ações nas esferas local, regional e nacional para uma perspectiva de gestão regional integrada do território ao longo da ecofronteiras, fato que ainda não ocorre no Mosaico Bocaina.

Os principais instrumentos de ordenamento territorial de incidência na região de estudo do Mosaico Bocaina foram constituídos, principalmente, na última década, período no qual as redes locais e regionais se encontravam menos fortalecidas do que no período atual, o que favoreceu diversos conflitos oriundos de uma “falsa” participação de grupos sociais em sua metodologia de implantação, sem os efeitos esperados de uma ação democrática, conforme se pôde verificar no histórico de elaboração e revisão da maior parte dos planos de ordenamento elencados acima. Apesar da iniciativa em promover o ordenamento territorial, os instrumentos existentes no Mosaico Bocaina foram conduzidos de maneira isolada, sem relação uns com os outros, o que desfavorece a integração dos mesmos no período atual.

Predominam as relações de poder no uso de cada instrumento de ordenamento territorial das centralidades territoriais, revelando o jogo de interesses diversos sobre o que se pretende proteger ou o que se pretende permitir para usos predatórios do meio ambiente, para expansão urbana, ou ainda, quais direitos se quer garantir.

Como exemplo, temos demandas sociais e econômicas de população de baixa renda que são previstas no Plano Diretor na escala municipal, que muitas vezes entram em conflito com as demandas de proteção das áreas protegidas. Outros exemplos podem ser vistos inclusive entre Planos de Manejo de UCs que se sobrepõem, como é o caso do Parque Nacional da Serra da Bocaina com o Parque Estadual da Serra do Mar em Ubatuba, em que o último apresenta um zoneamento específico que permite o estabelecimento de comunidades tradicionais dentro dos limites do parque, que se encontra, no entanto, inserido em outro zoneamento de âmbito Federal do PARNA da Serra da Bocaina, que não permite qualquer tipo de ocupação. Tais contradições apenas confirmam a ausência de articulação entre os mecanismos de ordenamento territorial em todas as escalas e que o Mosaico Bocaina, enquanto instrumento de articulação e gestão territorial do conjunto de UCs, ainda não está apto a colaborar no plano regional, por não se constituir numa instituição que tenha poder de atuação sobre as partes, que no caso, são as Unidades de Conservação, áreas urbanas e Territórios de Comunidades Tradicionais, que extrapolam a área de atuação do Ministério do Meio Ambiente via Mosaicos.

Apesar da desarticulação entre os instrumentos demonstrados na prática de gestão dos territórios do Mosaico, existe o reconhecimento da importância de se promover a gestão compartilhada do gerenciamento costeiro por parte, por exemplo, da legislação do Plano Diretor Participativo de Ubatuba. Como exemplo, temos no artigo 118 da Lei 2896/2006 desse plano a necessidade de respeitar e seguir as diretrizes do “Projeto Orla” por parte das atividades de comércio e serviço nas praias. No artigo 157 tem-se o estabelecimento de uma macrozona específica de Gestão Compartilhada dos Terrenos da União, o que ratifica o interesse da gestão compartilhada entre os entes federativos, de forma a compatibilizar o Plano Diretor municipal com o ZEE do Litoral Norte e com o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Essa integração entre instrumentos de ordenamento é também prevista no artigo 285. No entanto, a câmara técnica prevista no Plano Diretor para realizar a integração entre os diferentes segmentos da sociedade e prefeitura municipal não chegou a ser constituída. A perspectiva de integração foi levada adiante apenas pelo

Grupo Setorial de Coordenação do Litoral Norte, no âmbito do Gerenciamento Costeiro.

Outra perspectiva de integração e gestão compartilhada dos instrumentos de ordenamento territorial pode ser verificada na proposta do Projeto de Gestão Integrada do Ecossistema da Baía de Ilha Grande, que se encontra em elaboração (Fase de Diagnóstico). Em apresentação do projeto realizada pelo INEA, em reunião do Mosaico Bocaina, verificaram-se estratégias focadas na gestão participativa e integrada a partir da proposição de um Fórum para gestão integrada da Baía de Ilha de Grande, representada por um Comitê da Bacia como instituição representativa dos principais atores territoriais nas escalas Local/Regional/Federal. O projeto pretende integrar a UCs da Baía de Ilha Grande, tendo o Mosaico Bocaina como agente indutor dessa organização, já que a estruturação da capacidade institucional do Mosaico é financiada, em parte, por esse projeto, através de recursos provenientes do FAO e GEF. Embora o projeto esteja ainda em elaboração, a sua perspectiva de articulação de seus instrumentos de ordenamento e gestão, como o ZEE e Plano de Bacia, com outros instrumentos de planejamento territorial nas distintas esferas de governo, envolvendo ainda o empoderamento da sociedade nas etapas de elaboração dos instrumentos, capacitação dos agentes públicos, privados e instituições locais e integração com as políticas setoriais, nos revela desafios compatíveis com a complexidade da Baía de Ilha Grande, refletindo também no Mosaico Bocaina como um todo.

O estabelecimento de formas de atuação articulada com os municípios vizinhos ou não, constituindo aquilo que Milton Santos denominou região de solidariedade, envolvendo ainda o governo Estadual e Federal, a sociedade civil e a iniciativa privada, compondo os territórios rede do Mosaico Bocaina, favoreceria a viabilização da integração dos instrumentos de ordenamento territorial existentes, como os Planos de Manejo, Plano de Gerenciamento Costeiro (Zoneamento Ecológico-Econômico) e os Planos Diretores municipais na perspectiva de abrangência das ecofronteiras constituídas pela concepção de Mosaicos. No entanto, juridicamente o Mosaico não possui autonomia e poder deliberativo de decisão sobre as funções de interesse comum na região formada por ele, o que impossibilita ações concretas

para o planejamento territorial em sua totalidade, envolvendo a execução de planos setoriais. Surge, portanto, a necessidade de adequações do Mosaico, enquanto instrumento de gestão, para uma instância jurídica de autonomia no planejamento territorial. No capítulo seguinte trataremos sobre a perspectiva para uma governança regional em Mosaicos que leve em conta a gestão territorial em sua totalidade, no qual o turismo, enquanto uma das principais atividades de viabilidade socioeconômica das áreas protegidas seja entendido no âmbito do planejamento urbano e regional e articulado a partir dos territórios-rede que compõem a arena de posicionamentos e atuações dos diferentes atores, contribuindo, ao mesmo tempo, para o desenvolvimento regional a partir do fortalecimento das redes locais.

CAPITULO 4: GOVERNANÇA REGIONAL EM MOSAICOS: ECOFRONTEIRAS E TURISMO NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

It is important that policymakers not presume that they are the only relevant actors in efforts to solve collective action problems. They have partners if they are willing to recognize them (OSTROM, 2004:2).²⁶

Após analisada as formas espaciais e principais dinâmicas territoriais na formação das ecofronteiras do Mosaico Bocaina, tendo as centralidades de São José do Barreiro, Ubatuba, Cunha e Paraty como destaque, percebe-se que os conflitos oriundos da expansão das ecofronteiras em relação a outros processos paralelos de desenvolvimento territorial, como o turismo, permanecem até os dias atuais, sem resolução.

Um dos principais conflitos que inviabilizam a integração das ações em conjunto se deve à predominância na desarticulação do planejamento territorial do Mosaico, o que vem favorecendo a inaplicabilidade e incoerência das políticas de ordenamento e controle de uso e ocupação ao longo das ecofronteiras. Isso faz com que a constituição do Mosaico Bocaina, iniciada em 2006, evolua lentamente e seja, atualmente, questionado pelos seus próprios gestores e membros do colegiado em relação à sua efetividade, enquanto instrumento de gestão territorial integrada. Como exemplo, temos no discurso do gestor do Parque Nacional da Serra da Bocaina, considerado o eixo integrador do Mosaico, o retrato do atual descrédito dado à governança regional proposta pelo Mosaico Bocaina:

Não posso deixar de focar no parque para gastar tempo no Mosaico. Não posso desviar energia para outras agendas de parcerias. O Mosaico possui agendas que não são prioridades do parque. O mosaico virou um fórum de lamentações (...) as reuniões só servem para desgastar as relações existentes (Entrevista com o Chefe do PARNA da Bocaina em 07/05/2014).

O desgaste que as reuniões do Mosaico vêm provocando na relação entre os gestores de UCs e comunidades tradicionais e locais é refletida na opinião de vários outros gestores de UCs do Mosaico, conforme se percebeu em diversas conversas

²⁶ É importante que os formuladores de políticas não presumam que eles são os únicos atores relevantes que se esforçam para resolver problemas de ação coletiva. Eles têm parceiros, se eles estão dispostos a reconhecê-los (OSTROM, 2004:2. Tradução Nossa).

formais e informais ao longo de nossa pesquisa. Para alguns deles, esse desgaste nas relações vem impossibilitando qualquer ação em prol da gestão territorial. Alguns até sugerem que as reuniões sejam realizadas em grupos separados, tendo uma câmara técnica de comunidades tradicionais sem contar com a presença dos gestores de UCs; e outra câmara técnica, apenas com esses últimos e outros parceiros. Portanto, verifica-se uma dinâmica de relacionamento e articulação que se tornou insustentável para uma desejável gestão territorial pretendida pelo Mosaico. Durante nosso acompanhamento sobre o histórico da formação do Mosaico Bocaina enquanto instrumento de gestão integrada de áreas protegidas, verificou-se a falta de abrangência territorial necessária para os desafios de uma governança regional que se demonstra necessária para equalizar as contendas oriundas dos conflitos socioambientais e territoriais nas ecofronteiras.

Destacam-se também práticas territoriais dos órgãos ambientais responsáveis pelas Unidades de Conservação muito restritas às ações de proteção e fiscalização, o que aumenta ainda mais os conflitos entre comunidades locais e os gestores de UCs que, no caso do Mosaico Bocaina, se dá nas regiões litorâneas, serranas e insulares. A incipiência de medidas efetivas de desenvolvimento integrado, que extrapolem o campo do discurso de sustentabilidade promovido pelos gestores ambientais, gera o aumento da insatisfação das comunidades locais com as Unidades de Conservação, por se tratarem de medidas exclusivamente punitivas, com maior abrangência nos povos ditos locais/tradicionais (Caiçaras, Quilombolas e Indígenas), enquanto empreendimentos voltados para lazer e turismo das populações urbanas do Rio e São Paulo recebem, em sua maioria, apenas advertências paliativas quanto à sua incompatibilidade com as diretrizes das áreas protegidas existentes. Dessa maneira, a ideologia neoliberal de mercado, combinada com o romantismo do “Turismo em Áreas Naturais”, tem permitido a recolonização de porções do espaço da região do Mosaico Bocaina, de extremo valor estético, cultural e ambiental. O turismo que se apropria de porções do espaço do Mosaico possui arranjos ainda incipientes com as áreas núcleos das ecofronteiras, que são as Unidades de Conservação.

A falta de corpo técnico compatível com os desafios de uma gestão integrada dos aspectos ambientais, socioculturais e turísticos é também um fator determinante para as limitações da gestão territorial nas ecofronteiras. Atualmente, os gestores das UCs possuem uma equipe muito reduzida, o que condiciona o desenvolvimento de ações pautadas muito mais na fiscalização e punição de danos ao meio ambiente, do que em ações e planos de ordenamento territorial e gestão dos conflitos existentes. Essa fragilidade na gestão favorece, por exemplo, o baixo nível de entendimento das comunidades locais sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC e suas categorias, objetivos, limites, restrições de usos dos recursos naturais e de permanência no território, o que potencializa os conflitos de uso e ocupação.

Ao longo de nossa pesquisa envolvendo participação em fóruns de discussão sobre a gestão integrada e fortalecimento da sociobiodiversidade através dos Mosaicos como instrumentos de gestão, acompanhamos o trabalho em realização pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE, denominado « Projeto Mosaicos da Mata Atlântica ²⁷ ». Nesse trabalho verificou-se que a experiência na implantação de cinco Mosaicos federais de abrangência nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais demonstra que a gestão integrada voltada para a organização territorial em sua totalidade está muito longe de ocorrer concretamente.

Ao longo das discussões com os membros dos conselhos consultivos dos Mosaicos, focos do trabalho do IBASE, no qual o Bocaina se insere, percebeu-se que as principais ações estão voltadas para iniciativas de fortalecimento do processo de comunicação e informação da região, assim como na fiscalização em conjunto para unidades próximas, justapostas ou sobrepostas. Não se verificam ações de gestão territorial integrada envolvendo projeto de integração dos instrumentos de ordenamento territorial, como os Planos de Manejo e Planos Diretores municipais, ou projetos de desenvolvimento territorial envolvendo o turismo, considerado pelos membros dos conselhos consultivos, como uma das principais atividades socioeconômicas da região de abrangência dos cinco Mosaicos envolvidos na

²⁷ O Projeto Mosaico da Mata Atlântica é um projeto executado pelo IBASE iniciado em junho de 2013 com término em setembro de 2014 no intuito de buscar o fortalecimento dos Mosaicos da Mantiqueira, Central Fluminense, Mico Leão Dourado, Carioca e Bocaina, como estratégia de gestão do território na perspectiva da conservação da sociobiodiversidade da Mata Atlântica.

pesquisa do IBASE. Os principais motivos verificados no Encontro dos Mosaicos de Áreas Protegidas da Mata Atlântica, realizado no dia 19/05/2014, que contou com membros dos conselhos dos Mosaicos Bocaina, Mantiqueira, Carioca, Mico Leão Dourado e Central Fluminense, foram: falta de recursos financeiros para viabilizar as ações em conjunto; corpo técnico compatível com a perspectiva de gestão integrada e articulação entre as partes interessadas; falta de articulação interinstitucional e; falta de continuidade das ações projetadas pelo Mosaico. Percebe-se, portanto, que os Mosaicos, enquanto instâncias político-administrativas articuladoras da gestão territorial, não se revelam numa instância de governança regional que possibilite a tomada de decisão em prol do planejamento e gestão de um conjunto de áreas protegidas, articulando a relação das mesmas com os Territórios de Comunidades Tradicionais, zonas urbanas e rurais, o que pode ser considerado, em alguns casos, uma das principais causas da sua não efetivação e reconhecimento na região.

Como exemplo, podemos verificar o atual papel do Mosaico Bocaina frente ao licenciamento de um dos maiores projetos de repercussão regional e nacional, que é o projeto Pré-Sal. Este possui repercussões diretas nos municípios litorâneos pertencentes ao Mosaico Bocaina. Em discussões e participações de membros da Petrobrás e da empresa de consultoria responsável pelos estudos de impacto ambiental do projeto, verificou-se a necessidade de uma representação regional ao longo da área de influência do projeto, com autonomia e poder de decisão. O Mosaico Bocaina foi indicado para cumprir esse papel de articulador e representante dos municípios inseridos na vertente do Litoral Norte paulista e Sul Fluminense, abrangidos pelo projeto Pré-Sal, o que foi, inicialmente, descartado por parte de seus membros do conselho, sobretudo os gestores de áreas protegidas, uma vez que o Mosaico não se constitui numa instância jurídico-administrativa com poder de decisão em seu território. Outro fator importante é a falta de articulação entre os membros do conselho do Mosaico para arregimentar ações em conjunto para discussão sobre o projeto e seus impactos na região. Essa situação faz com que as ações de reivindicações e contestações sobre o projeto Pré-Sal sejam feitas sem articulação institucional regional, uma vez que cada instituição reivindica suas necessidades particulares. Falta, portanto, uma perspectiva de gestão dos

problemas que são comuns a todos os municípios nos territórios ao longo da ecofronteiras.

O Mosaico Bocaina, nos moldes como se encontra hoje, tornou-se um espaço para discussões sobre os conflitos entre populações tradicionais e gestores de UCs, não constituindo resultados concretos a partir de um plano de ações em prol do desenvolvimento regional das áreas protegidas, que passa, a nosso ver, pela integração de seu planejamento na perspectiva regional, englobando municípios e estados, proporcionando a constituição de redes solidárias entres as áreas protegidas e municípios, de forma a constituir relações de cooperação para o desenvolvimento regional. Muitas das discussões envolvendo o Mosaico Bocaina não contam, sequer, com a participação de representantes da prefeitura municipal, o que enfraquece ainda mais o poder de decisão de criação de uma agenda de desenvolvimento.

Os resultados aquém dos objetivos postos pela implantação do Mosaico Bocaina desde sua criação, além de poucas perspectivas demonstradas para viabilização de uma gestão territorial integrada, nos faz crer que sua efetividade passa por mudanças que envolvam processos de governança mais abrangentes, trabalhando as lógicas zonais e reticulares das ecofronteiras constituintes de territórios-rede e seus processos de desenvolvimento.

Os fatos elencados acima não significam que os Mosaicos sejam desnecessários, muito pelo contrário, são fundamentais pela concepção de gestão regional de áreas protegidas que trazem, na qual julgamos serem essenciais para qualquer planejamento integral e integrado. No entanto, a complexidade das ecofronteiras nos mostra ser necessário uma discussão mais ampla na “região” constituída pelas mesmas, no intuito de fomentar redes solidárias entre as sociedades locais nas suas interfaces de conflitos e cooperação, para que se construam bases para a efetivação do desenvolvimento regional.

Atuando na perspectiva de outros Mosaicos de áreas protegidas no Brasil, verificou-se, durante nossa participação em workshop sobre os caminhos da gestão integrada

com participação social em Mosaicos de áreas protegidas, realizado entre os dias 15 a 20 de setembro, em Belo Horizonte, durante o VI Seminário Sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social, que os desafios da efetivação dos Mosaicos brasileiros passam por fatores que, em nosso entendimento, necessitam serem levados adiante através de mecanismos de planejamento e gestão territorial mais abrangentes, que tenham condições de abarcar a complexidade dos territórios-rede constituídos pelas formas espaciais e dinâmicas territoriais das ecofronteiras. Os principais fatores que destacamos como desafios para a gestão integrada dos territórios compostos pelos Mosaicos são:

- Incentivo ao cooperativismo e associativismo;
- Organização e fortalecimento de agentes locais para geração de renda;
- Protagonismo dos atores locais regionais / Empoderamento das comunidades locais;
- Fomentar atividades voltadas para o turismo de base comunitária e extração vegetal sustentável;
- Integração do ordenamento territorial entre Áreas Protegidas e municípios;
- Adequação das políticas públicas de turismo, meio ambiente e desenvolvimento urbano à escala regional de formação dos territórios-rede nas ecofronteiras.

O cooperativismo e associativismo são a base para construção de uma sociedade civil atuante em plena interação com o Estado, lidando na região com os desafios de uma solidariedade entre áreas protegidas intermunicipais e interestaduais. A dificuldade aqui é fazer com que as organizações da sociedade civil não sejam definidas contra o Estado ou fora deste, mas que sejam organizadas em interação com o mesmo. A organização da sociedade civil em interação com o Estado é o que a diferencia, segundo Castells (2005), de sociedade e dos movimentos sociais.

O cooperativismo e associativismo favorecem a construção das redes solidárias no planejamento territorial, de forma que se tenha um projeto local/regional com abordagem territorial de desenvolvimento autossustentável. O fortalecimento dos agentes locais institucionalizados deve ser entendido como vital ao processo de

constituição de mecanismos mais democráticos de gestão pautados na articulação em redes, tendo o lugar como espaço do acontecer solidário anunciado por Santos (2012b).

Trata-se de reconhecer e fortalecer os lugares e suas articulações de forma que se enriqueça a interação sociocultural e econômica, possibilitando o equilíbrio entre sua “abertura” e “fechamento” às redes globais. A efetivação de pactos solidários entre atores locais/regionais são fundamentais para organização territorial, envolvendo ações de cooperativismo e associativismo, atribuindo responsabilidades compartilhadas no território e fortalecendo o empoderamento das representações sociais existentes através de processos democráticos de decisão e participação. Tem-se, assim, a possibilidade de se estabelecer nas ecofronteiras espaços de gestão regional democráticos, que englobem as horizontalidades e verticalidades das redes estabelecidas.

Outro fator destacado como desafio à gestão integrada é o fortalecimento do turismo de base comunitária e demais atividades comunitárias voltadas para a extrativismo e agroecologia, por exemplo. Tais processos sobrevivem a partir do princípio da solidariedade, entendida na concepção que Santos (2012b), sem conotação ética e emocional. Essa solidariedade independe da contiguidade espacial e é pautada no desenvolvimento de funções ou tarefas comuns, mesmo que o projeto seja diferente.

A organização das atividades comunitárias, como o turismo de base comunitária, que agregam valor às ecofronteiras, torna-se fundamental no processo de fortalecimento da sociedade civil e constituição de redes locais de solidariedade. Favorece também a superação de outro desafio na gestão de Mosaicos, como a integração de áreas protegidas e municípios, já que o processo de visitação pública em UCs, por exemplo, passa a ser articulada entre a sociedade civil organizada e os setores públicos e privados, de forma a abranger o município e suas interfaces com outras localidades, favorecendo a integração entre atrativos locais e regionais, equipamentos e serviços turísticos diretos e indiretos articulados com os serviços públicos de uso comum da população local, estruturas de apoio, bem como as instâncias de gestão locais e regionais.

Portanto, a descontinuidade espacial característica das ecofronteiras e também do fenômeno turístico, juntamente com a flexibilidade e mobilidade presente em ambos, nos revelam outro desafio relacionado à adequação e transversalidade de políticas públicas que não se restrinjam aos aspectos zonais de algumas áreas protegidas ou de lugares turísticos. A Política Nacional de Meio Ambiente é focada mais fortemente nas dimensões zonais das UCs e suas zonas de amortecimento, enquanto a Política de Regionalização do Turismo possui o foco na região, porém de um ponto de vista mais orgânica e contínua, o que dificulta captar a lógica reticular da atividade turística em relação com outras funções urbanas. Essas relações, diferentemente da concepção de obras clássicas como a de Boullón (1985/2006), não devem se restringir ao espaço no qual se concentram os turistas, atrativos e equipamentos turísticos, se o que se pretende é compreender a dimensão socioespacial do turismo a partir de suas dinâmicas de relações constituídas em um espaço mais abrangente e dinâmico do que propriamente o espaço do turista.

O desafio da adequação de políticas públicas do turismo, meio ambiente e também de desenvolvimento urbano à escala regional de formação dos territórios-rede nas ecofronteiras, passa por um projeto de território, no qual a valorização sob forma de integração de políticas públicas se dê na totalidade territorial, especialmente nos espaços públicos. Nessa lógica, *“o turista sai ganhando, o cidadão muito mais, pois este, ao contrário do primeiro, passa a vida inteira circulando pela paróquia”* (YÁZIGI, 2013:34).

Ao mesmo tempo, as redes solidárias são importantes para proposições de políticas públicas adequadas à abrangência regional dos territórios-rede, contrapondo a lógica de níveis político-administrativos atuais (municipal, estadual e federal) de imposição de políticas públicas que, perante a complexidade de relações envolvendo o processo de formação das ecofronteiras, suas interações com o fenômeno turístico e dinâmicas de desenvolvimento urbano, necessitam de novos recortes e adequações para sua regulação.

As redes solidárias são fundamentais para o que Magnaghi (2000:2003) considerou ser necessário para construção das “redes de uma globalização por baixo”, fundada

em uma constelação ou agrupamento de cidades e de outras instâncias passíveis de solidariedade, como as áreas protegidas no âmbito de um Mosaico. Temos na concepção do autor italiano um princípio de regulação local permanente, que não implica na ausência de planejamento territorial, mas fortalece o mesmo, possibilitando pactos territoriais socialmente compartilhados e fundados no interesse comum, que deve se dar no agrupamento das diferenças no âmbito de um espaço público sustentável e acolhedor. A solidariedade nas relações é também muito discutida em Milton Santos como condição para uma globalização mais humana (SANTOS, 2000), sendo fundamental para formação de uma região de solidariedade para o planejamento territorial que é necessário na gestão das ecofronteiras e seus territórios descontínuos.

Ao se constituírem solidariedade em redes, estas são globais enquanto instrumento de circulação de informações técnicas mundializadas, mas também podem ser locais, fortalecendo o esforço solidário dos atores locais (SANTOS, 2005/2012b). A constituição de uma rede de solidariedade implica em horizontalidades e verticalidades que fortalecem os lugares como globalmente ativos, tornando-os *“condição e suporte para as relações globais”* (SANTOS, 2005/2012b: 156).

As redes solidárias não se limitam, portanto, à escala local, mas extrapolam as mesmas a partir do momento em que se constituem em territórios-rede, possibilitando o contato do local com o global. Trata-se da concepção “glocalista”, na qual o desenvolvimento local só se torna possível na contemporaneidade se uma comunidade local entra em contato com o global, fazendo com que o local tenha inovações resultantes da abertura criada pelas relações criadas pelas redes. O desafio no âmbito dessa relação se dá no estabelecimento de relações recíprocas, já que a realidade demonstra a imposição de uma relação dominante a partir das intervenções globais ou regionais no local. A alternativa que muitos autores já trabalharam, dos quais eu destaco Milton Santos e Alberto Magnaghi, se dá na resistência ativa contra o global através da construção das redes solidárias, conduzindo ações que nos direcionem para uma globalização por baixo.

As articulações entre os territórios-rede que se constituem a partir dos processos zonais e reticulares de apropriação territorial nas ecofronteiras apontam para a formação de uma escala regional de planejamento, mantendo inter-relações entre seus atores territoriais em múltiplas escalas e constituindo, conseqüentemente, redes regionais de relações que tratem das formas de organização e desenvolvimento territorial mais coerente com as especificidades locais/regionais.

No âmbito das ecofronteiras do Mosaico Bocaina, verifica-se a predominância de uma ordem global pautada em princípios ecologizantes e de grandes projetos de desenvolvimento territorial que se sobrepõem à desordem local, que não se realiza de forma associada, cooperada e socializada, em função de conflitos regidos pela interação entre seus atores em diferentes escalas.

A expansão das ecofronteiras do Mosaico Bocaina se dá, atualmente, através de uma perspectiva preservacionista e conservacionista do território, fomentada, em grande parte, pelos ecoconquistadores constituídos pelos atores reguladores e consumidores das paisagens, juntamente com os processos de apropriação socioespacial para e pelo turismo, constituindo os territórios-rede. Cada um dos ecoconquistadores apresentados em nossa caracterização das formas espaciais e dinâmicas territoriais das quatro centralidades territoriais analisadas no Mosaico Bocaina, compostos, majoritariamente, por agentes da conservação, preservação, do turismo e dos grandes projetos de desenvolvimento territorial nas escalas local-global, possui suas ações e reações específicas em relação aos atores locais, que são regulados e/ou influenciados pelas ações dos ecoconquistadores. Ao mesmo tempo, temos em diferentes escalas os atores contestadores, compostos pelas diferentes associações e entidades do terceiro setor que representam os interesses das comunidades locais, como das áreas protegidas, compondo um jogo dialógico nas ecofronteiras a partir da combinação dos diversos territórios-rede que cada um de seus atores constrói e reconstrói sincrônica e diacronicamente no tempo e no espaço. Essa complexidade na formação das ecofronteiras não é abarcada em sua totalidade pelo Mosaico, uma vez que o mesmo não dispõe de mecanismos de gestão e governança que integrem as políticas públicas espaciais envolvendo as temáticas ambientais, urbanísticas, culturais e turísticas em prol do desenvolvimento

territorial. Ao mesmo tempo, a organização local como produto da solidariedade é ainda desarticulada, não possibilitando que ações de “autogovernança” possam ser constituídas através de projetos locais articulados entre áreas protegidas e municípios, com força política que faça frente à globalização econômica predominante e às tensões oriundas desta. Portanto, apesar do conselho consultivo do Mosaico apresentar diferentes instituições representativas das áreas protegidas, comunidades tradicionais, municípios e do setor turístico, a evolução das discussões acerca da gestão integrada do território não evoluiu, fazendo com que a imagem do Mosaico, enquanto instituição representativa da região, constituída pelas suas ecofronteiras, ficasse desgastada.

Tendo em vista que os conflitos envolvendo a implantação do Mosaico Bocaina e dos demais Mosaicos da Mata Atlântica, verificados a partir da experiência do projeto executado pelo IBASE, extrapolam as questões ambientais, surge a necessidade da constituição de uma região de planejamento para que as funções de interesse comum sejam tratadas por uma instância de governança que tenha poder de atuação e deliberação na região, possibilitando que o fortalecimento das redes locais e regionais em prol da sociobiodiversidade pretendida pelos Mosaicos, juntamente com sua viabilidade socioeconômica, através do turismo sustentável e de outras atividades correlatas, sejam conciliados com o desenvolvimento e organização socioterritorial.

4.1 A Inserção do Turismo na Gestão Integrada das Ecofronteiras Constituídas pelos Mosaicos de Áreas Protegidas

Ao longo das discussões do conselho do Mosaico Bocaina, com as prefeituras municipais das quatro centralidades territoriais, os gestores das UCs, representantes de comunidades tradicionais, bem como na leitura de materiais de estudos mercadológicos voltados para a sustentabilidade territorial de localidades dentro do Mosaico Bocaina, verificou-se que o turismo, seja ele em suas mais variadas modalidades de uso sustentável, é apontado por grande parte dos atores da região como uma alternativa de impulsão e financiamento do desenvolvimento que se pretende ser sustentável. O turismo é, portanto, uma prática inerente à maior parte

das áreas protegidas, na qual a maior parte dos Mosaicos deveria privilegiar, na medida em que o desenvolvimento desses possa agregar valor às atividades locais e tradicionais ao longo das ecofronteiras. O turismo possibilita associar os produtos oriundos da preservação e conservação da biodiversidade à sua cadeia de serviços voltados para os restaurantes, hotéis, guias, roteiros e itinerários, permitindo a autovalorização da região. Ao mesmo tempo, verifica-se na realidade dos Mosaicos do Brasil, em especial no Mosaico Bocaina, em função de suas fragilidades já demonstradas no ordenamento territorial, que essa atividade é, ao mesmo tempo, capaz de gerar uma expansão de difícil controle, como já ocorre na faixa litorânea do Litoral Norte paulista e Sul fluminense e nas próprias UCs, em detrimento do patrimônio natural e cultural, seja insular, litorâneo ou serrano.

A busca do equilíbrio no desenvolvimento turístico em relação com a conservação e preservação nas ecofronteiras traz questões inerentes à problemática essencial da atividade, que supõe a conciliação das preocupações econômicas e ecológicas, novas formas de valorização das paisagens, bem como a dinamização do patrimônio natural e cultural para seu usufruto. O desenvolvimento de modalidades e segmentos do turismo voltados para o ecoturismo e turismo de base comunitária vem contribuindo com a tomada de consciência sobre a necessidade de novas abordagens de gestão nas áreas protegidas e na região constituída pelo conjunto dessas, que formam espaços descontínuos e contínuos, constituintes de ecofronteiras. Ao mesmo tempo, os cuidados devem ser tomados nessa mudança de perspectiva voltada para a territorialização ecologizante promovida pela integração do turismo e os valores ecológicos nas ecofronteiras, de forma a evitar o risco de se constituir “embalagens” pseudo-ecológicas do produto turístico (BRETON, 2009).

A relação entre os agentes do turismo e os consumidores é basicamente caracterizada pelo ajustamento de uma oferta e demanda, ou mesmo por uma solicitação de uma demanda para a promoção de uma oferta adequada. Portanto, essa relação se revela essencialmente na forma de um produto turístico, que deve levar em conta as particularidades de uma demanda cultural inerente à relação turista-comunidade local.

No âmbito da expansão das ecofronteiras do Mosaico Bocaina, verifica-se um modelo de relação que se reproduz para diversas outras localidades do Brasil, nas quais a população local é frequentemente excluída dos processos de apropriação turística de seu território, como patrimônio natural e cultural a ser valorizado, preservado, visitado e contemplado. Nesse processo de segregação socioespacial, fomentado pelo turismo, e já revelado ao longo da formação da região do Mosaico Bocaina, as comunidades locais/tradicionais se situam em uma lógica de oferta/espera do turismo, no intuito de se fazerem reconhecidos através de seus valores e tradições. As comunidades locais e tradicionais do Mosaico Bocaina foram ao longo da história de formação das ecofronteiras, sistematicamente situadas “fora do jogo” pelos agentes do turismo, ou mesmo pelos agentes da territorialização ecológizante, permanecendo em situação de desequilíbrio unilateral em sua oferta cultural. A reintegração dessas comunidades como atores efetivos de um desenvolvimento turístico que se faça sustentável na região constituída pelas ecofronteiras passa pela reapropriação de certos espaços e de valores nos quais essas comunidades se reproduzem social e culturalmente, mas, sobretudo, pela integração desses espaços no processo de formação das ecofronteiras, constituindo uma *démarche* turística que se exprime em termos de trocas mutuamente equilibradas.

Na região que se constitui através do processo de formação das ecofronteiras é impossível dissociar a gestão das áreas protegidas de políticas paralelas e convergentes voltadas para o urbanismo e o planejamento territorial do turismo, do transporte, lazer, da exploração de recursos energéticos, entre outros. Tais políticas tendem, cada vez mais, a serem elaboradas e executadas em um recorte territorial largamente descentralizado (BRETON, 2009), tanto em nível regional como local, o que favorece, de certo modo, o desenvolvimento voltado para as comunidades locais. Estas, no entanto, devem estar logicamente e necessariamente associadas ao processo de desenvolvimento através de parcerias e de mecanismos de gestão participativa, que obedecem às exigências do plano global ocidental de uma democracia que coloca em questão os métodos e ferramentas centralizadas de poder político e administrativo para se chegar a uma nova governança regional das áreas protegidas. O que se verifica em nossa experiência com o Mosaico Bocaina é

que os “buracos” constituídos na região formada pelas ecofronteiras desse Mosaico favorecem diferentes níveis de segregação socioespacial, que impedem que as políticas públicas de meio ambiente, turismo, urbanismo, entre outras, tenham abrangência na totalidade territorial.

A nova governança de áreas protegidas que leve em conta o desenvolvimento turístico, compatível com seus desafios de sustentabilidade territorial, deve ser precedida de uma gestão integrada, não apenas das áreas protegidas, mas de diferentes parâmetros e componentes das políticas públicas locais e/ou setoriais, a favor de um desenvolvimento transversal e multiforme. A concepção dos Mosaicos de áreas protegidas traz essa perspectiva de desenvolvimento integrado para as UCs e as comunidades ali existente, mas, no entanto, não se constitui num instrumento coerente e compatível com os desafios do planejamento da totalidade territorial ao longo das ecofronteiras, que leve em conta, ainda, a abrangência do turismo na região.

O turismo não respeita limites físico-territoriais e sua prática, de certa forma, pressupõe uma escala urbana, seja qual for a modalidade. Ou seja, por mais que o Mosaico fomente a integração e viabilização de suas UCs através do turismo, este só teria efetividade no plano regional se os núcleos urbanos e/ou rurais receptores, em relação com os núcleos emissores, nos quais os fluxos turísticos perpassam antes de adentrar as UCs, fossem também integrados. Não se trata de pensar a perspectiva turística regional apenas nos limites da integração das “ilhas de conservação”, sem levar em conta as especificidades locais/regionais. O espaço apropriado pelo turista é mais extenso que os limites das UCs, envolvendo ainda as sedes urbanas e áreas rurais. Já o espaço do turismo, como bem demonstrado na tese de Frattucci (2008), é muito mais extenso que aquele apropriado pelo turista. Essa desconexão entre os espaços no planejamento territorial ao longo das ecofronteiras, envolvendo as áreas protegidas e o turismo, nos revela a necessidade de políticas públicas de turismo mais coerentes com o espaço do turismo, ao mesmo tempo em que os Mosaicos necessitam transpor os limites das UCs, compreendendo o espaço contínuo e descontínuo formado pelas ecofronteiras.

O que se verifica nas políticas públicas brasileiras, refletidas também nos municípios de nossa área de estudo, é a tentativa do planejamento turístico apenas nas áreas onde há atratividade, na qual o turista é visível, envolvendo as praias do litoral e alguns trechos específicos das UCs em que o manejo possibilita visitação. Trata-se de uma priorização do turismo na visão dos agentes do mercado, os “ecoconquistadores” das ecofronteiras. Não se verificam ações em conjunto para planejar o espaço do turismo, que envolve funções urbanas complexas, englobando áreas residenciais, comerciais, periféricas, que só seriam abrangidas se a atividade fosse compreendida no âmbito do planejamento urbano e regional. As particularidades do fenômeno turístico envolvendo a totalidade territorial, na qual as áreas urbanas são a porta de entrada para as ecofronteiras, se dão também em sua capacidade em acomodar infraestruturas e serviços que não são necessariamente destinadas a essa atividade, bem como na capacidade e vontade dos turistas em compartilhar o cotidiano das comunidades locais/tradicionais (GRAVARIS-BARBAS, 2013).

O exemplo do Parque Nacional da Serra da Bocaina, ao priorizar três zonas (Caminho de Mambucaba, Estrada Paraty-Cunha e Trindade) para o manejo turístico nos revela bem essa perspectiva reducionista de compreensão da atividade ao longo das ecofronteiras. O Caminho de Mambucaba é realizado por diversos grupos de turistas ao longo do ano, que partem geralmente de São José do Barreiro, atravessando todo o Parque Nacional até chegar ao litoral Sul fluminense. Trata-se de uma trilha realizada geralmente em três dias, que é permitida pelo parque, desde que seja comunicada ao mesmo. São organizadas por agências de turismo de São Jose do Barreiro, Cunha, Paraty, Angra e também por agências das metrópoles paulistana e carioca. Por envolver mais de um município para a prática da travessia do parque, seria fundamental a articulação deste com os municípios do Planalto da Bocaina e do Litoral Sul fluminense (Angra e Paraty), de modo a trabalhar na inclusão de fornecimento de insumos, mão de obra para empresas produtoras e fornecedoras de serviços turísticos locais, buscando inserir as áreas periféricas do turismo no planejamento territorial. Ou seja, o PARNA poderia ser um indutor de desenvolvimento turístico regional, fomentando a articulação entre as áreas consideradas turísticas pelos agentes do mercado com as áreas periféricas, que

geralmente não são muito bem definidas, formando os “buracos” do desenvolvimento desigual oriundos da globalização contemporânea. O retrato da ausência de articulações da principal UC do Mosaico Bocaina, que integra as ecofronteiras entre Rio de Janeiro e São Paulo, é a ausência de parcerias com associações comunitárias que trabalham o turismo dentro e no entorno do parque, no âmbito dos seis municípios que são abrangidos por este. Em entrevista com o gestor do PARNA Serra da Bocaina, foi-nos confirmada a existência de apenas uma parceria com a associação dos barqueiros de Trindade para passeios nessa localidade, que se insere na zona de maior fluxo turístico nos limites do PARNA. Ao mesmo tempo, a ausência de parcerias é condicionada pela falta de estrutura financeira e corpo técnico nas UCs, que como já demonstrado em nossa tese, não se viabilizam enquanto áreas protegidas e como indutoras de desenvolvimento local.

A inserção do turismo na gestão integrada das ecofronteiras tem, como imperativo, não negligenciar os atores locais, que como já discutido anteriormente, não podem ser considerados passivos aos processos de tomada de decisão no âmbito regional. A organização dos atores locais em prol do turismo de base comunitária pode ser considerada fonte de oferta alternativa ao modelo clássico e estereotipado do turismo proposto pelos seus agentes, em termos de hospedagem, de experiência turística, de tradições, modos de vida, trocas socioculturais, entre outros.

Como exemplo de iniciativas no Mosaico Bocaina, em prol da organização das redes locais do turismo de base comunitária, vale destacar a iniciativa por parte da Associação dos Moradores do Campinho da Independência (AMOQC) que busca a realização de um projeto de turismo social e cultural de base comunitária ao longo de 12 comunidades tradicionais, sendo 5 quilombolas, 2 indígenas e 7 caiçaras nos municípios de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba, no Estado do Rio de Janeiro, e em Ubatuba, no Estado de São Paulo. Com a iniciativa de regionalizar o turismo de base comunitária ao longo do Mosaico Bocaina, a sede do quilombo do Campinho da Independência é a que se mantém mais estruturada, contando com um restaurante comunitário (Figura 37), que oferece comidas típicas, uma loja de produtos (Figura 36) e artesanatos locais, além de visitas guiadas na comunidade.

Nas demais comunidades tradicionais, a articulação é mais voltada para pousadas e restaurantes familiares, sobretudo nas comunidades caiçaras.

Figura 36 - Loja de produtos e artesanatos locais à esquerda e sede da AMOQC à direita

Figura 37 - Restaurante comunitário aberto ao público no Quilombo do Campinho, em Paraty

Fonte: Márcio Labruna, 2012

Segundo o responsável pelo projeto e presidente da AMOQC, o projeto tem o objetivo principal de fortalecer as comunidades tradicionais ao longo do Mosaico Bocaina através de apoio à qualificação profissional e organização comunitária para trabalhar o turismo de base comunitária. Trata-se de integrar as comunidades locais/tradicionais para atuação, por exemplo, junto ao Conselho do Mosaico Bocaina, de forma a garantir o protagonismo das ações de uso público em seus territórios inseridos dentro de área protegidas. Tais ações são também debatidas ao longo das Câmaras Técnicas criadas no âmbito do Mosaico Bocaina para tratar, de forma mais aprofundada, os temas centrais de fortalecimento e desenvolvimento do Mosaico que lhe forem encaminhados pelo Plenário ou pelo Colegiado Coordenador do Conselho, dos quais se destacam as seguintes: Câmara Técnica de Unidades de Conservação e Populações Tradicionais, a Câmara Técnica de Ecoturismo, de Comunicação do Mosaico Bocaina, e a Câmara Técnica de Proteção do Mosaico Bocaina. Em todas as câmaras elencadas, existe algum representante das comunidades tradicionais.

Apesar da iniciativa por parte da AMOQC e também do Mosaico Bocaina na discussão de projetos e ações de integração das atividades de turismo de base comunitária, a ausência de outras articulações importantes com as próprias UCs,

bem como os municípios e outras organizações do terceiro setor e da iniciativa privada, aliada aos conflitos oriundos da ocupação, por parte dessas comunidades em áreas protegidas, fazem com que a lógica regional de projetos de desenvolvimento local seja ainda muito incipiente e pautada, ainda, em ações pontuais, que são levadas à frente apenas pela força de alguma representação social de destaque. Trata-se da predominância do turismo espontâneo, predominante na maior parte do Brasil, no qual ações isoladas condicionam seu desenvolvimento (YÁZIGI, 2009). Em relação às câmaras técnicas do Mosaico Bocaina, apesar de tratarem temas fundamentais com a participação das representações socioinstitucionais com voz no conselho do Mosaico, essas vêm enfrentando dificuldades no avanço para uma gestão regional. Apesar da tentativa de integração de algumas iniciativas locais de turismo de base comunitária, a mobilização regional é limitada pela predominância de conflitos de uso e ocupação promovida na relação entre áreas protegidas e comunidades locais.

Verifica-se a necessidade de maior mobilização dos atores “verdes” juntamente com os atores locais, de forma a conduzir a transformação das comunidades locais em parceiros ativos e primordiais na organização e planejamento turístico, possibilitando o empoderamento dos mesmos para se tornarem atores protagonistas e não, “observadores passivos”, cujas reações conduzem apenas para reivindicações em função dos processos desiguais promovidos pela lógica de apropriação ecológica nas ecofronteiras. A articulação da atividade turística, de forma integrada com as UCs e os municípios, favoreceria a exposição dos principais passos e ações no território à participação comunitária, reduzindo os conflitos.

Para tanto, é preciso avançar no processo de participação ao longo das ecofronteiras, de forma que a aceitação social das áreas protegidas possa obter avanços a partir de parcerias com as redes locais representativas das comunidades locais no desenvolvimento de atividades turísticas dentro e no entorno das UCs.

O surgimento de processos participativos endógenos, como já salientado por Hall (2001) favorece o desenvolvimento das redes locais e regionais de relacionamentos. A interação entre essas duas escalas de redes é fundamental para a aceitação

social das áreas protegidas ao longo da ecofronteiras, bem como favorece iniciativas de integração de atividades em conjunto no âmbito regional, articulando múltiplos atores. As articulações dos atores que compõem as redes locais e regionais são fundamentais para viabilizar, por exemplo, parcerias público-privadas, concessões de uso público com entidades do terceiro setor, já que estes são compostos por representações comunitárias, agentes do turismo, trabalhadores do setor e turistas. O envolvimento dos atores do turismo, que apresentam diferentes lógicas de apropriação do território, ora reticular, ora zonal, ao se articularem com os demais atores “verdes” ao longo das ecofronteiras, constituem os territórios-rede que precisam ser levados em conta no planejamento territorial.

4.2 Por uma Região de Planejamento nos Mosaicos de Áreas Protegidas

Uma governança regional de territórios-rede que englobe as ecofronteiras dos Mosaicos de áreas protegidas passa por um processo de planejamento que tenha atuação, não apenas nas Unidades de Conservação, mas também nos Territórios de Comunidades Tradicionais e nas zonas urbanas e rurais em que essas estão inseridas. O turismo visto em nosso trabalho como uma das principais funções socioeconômicas nas ecofronteiras torna-se uma das formas de viabilizar o planejamento territorial de abrangência regional, quando analisado em sua totalidade, reintegrando as comunidades locais no processo de desenvolvimento e não priorizando suas diretrizes e propostas de ações apenas nos agentes de mercado. Portanto, o planejamento que se pretende através da ideia de Mosaicos, dada a sua complexidade territorial envolvida, não deve ser desvinculado do planejamento geral, se o que se pretende é promover a gestão territorial integrada, envolvendo articulação interinstitucional em diferentes escalas e articulando ações que resultem políticas públicas favoráveis ao desenvolvimento sustentável.

Como ponto de partida para a constituição de uma região de planejamento que tenha em vista a formação de espaços de articulação entre os entes federativos em diferentes escalas, juntamente com o setor privado e a sociedade civil, com poder de atuação sobre as funções públicas de interesse comum no território, tomamos como

base as premissas da Constituição Federal de 1988, no qual a ordenação constitucional das unidades regionais é estabelecida em seu artigo 25, §3º:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, ART. 25 § 3º).

É importante ressaltar que o conceito de “função pública” de interesse comum prevista na constituição é diferente de “serviço público”, já que o primeiro informa o interesse regional aqui qualificado, enquanto no segundo, nem todos os serviços podem ser tratados como interesse regional (GUIMARÃES, 2004). Ou seja, nem todo serviço público pode ser desmunicipalizado.

Antes da promulgação da atual Constituição Federal, as regiões metropolitanas, microrregiões ou outras aglomerações urbanas eram criadas mediante Leis Complementares Federais. Como exemplo podemos citar a criação das regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, através da Lei Complementar nº14, 8 de junho de 1973, como também a região metropolitana do Rio de Janeiro pela Lei Complementar nº 20, 1º de julho de 1974. Atualmente, as regiões são criadas por Leis Complementares Estaduais. Dessa maneira, uma região de planejamento interestadual para abrangência do Mosaico Bocaina só poderia se dar mediante ação conjunta dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

A Lei Complementar Estadual de São Paulo nº 760, de 1º de agosto de 1994, também prevê funções públicas passíveis de planejamento integrado, que julgamos serem essenciais para definição da atuação de uma região de planejamento que leve em consideração a totalidade territorial dos municípios de inserção dos Mosaicos, tais quais: planejamento e uso do solo; transporte e sistema viário regional; habitação; saneamento básico; meio ambiente; desenvolvimento econômico; e atendimento social.

A partir das funções de interesse comum elencadas acima, percebe-se que todas possuem repercussões diretas no âmbito das áreas de influência dos Mosaicos,

envolvendo as Unidades de Conservação, Territórios de Comunidades Tradicionais, zonas urbanas, rurais e suas relações nos contextos intermunicipal e interestadual. Trata-se, portanto, de entender a problemática de gestão de um conjunto de áreas protegidas e suas descontinuidades espaciais vinculadas ao conjunto de municípios nos quais as mesmas se inserem, envolvendo os processos de urbanização, demasiadamente rápidos, e suas consequências no território relacionadas à degradação ambiental, deficiência de moradias e serviços básicos, falta de segurança, além da vulnerabilidade a desastres e acidentes naturais. São, portanto, repercussões diretas no território de inserção das áreas protegidas que constituem os principais conflitos socioambientais que, o Mosaico, enquanto instrumento de gestão territorial, não é capaz de resolver. As questões verificadas ao longo de nossas análises sobre as ecofronteiras do Mosaico Bocaina, enquanto exemplo de conflitividades na formação de ecofronteiras no plano regional relacionadas ao uso, distribuição e utilidade do solo, são questões que não se restringem ao direito ambiental no âmbito de uma visão ecologizante do território. Deve-se estender também ao direito urbanístico, de forma a compatibilizar os diferentes interesses existentes no âmbito do uso e ocupação do solo.

Uma região de planejamento envolvendo os municípios nos quais um Mosaico de áreas protegidas abrange torna-se uma possibilidade de estabelecer uma instância de governança regional que tenha atuação no Mosaico como um todo, constituindo um espaço de gestão e articulação regional a partir da identificação de setores estratégicos na consolidação de uma gestão regional democrática e participativa, considerando os preceitos já reconhecidos no Estatuto da Cidade e sua relação com as Políticas Nacionais de Meio Ambiente, Turismo e de Povos e Comunidades Tradicionais, que trazem questões essenciais para a gestão territorial, mas que necessitam, no entanto, serem adequadas à escala das regiões constituídas pelas ecofronteiras.

Para constituição de uma região de planejamento, tomando o Mosaico Bocaina como exemplo representativo de uma região envolvendo municípios, Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Quilombos com terras reconhecidas em mais de um Estado, precisaríamos de um instrumento de planejamento de competência

Federal para execução de ações em conjunto no âmbito de uma governança regional, que leve em conta as diferentes escalas dos agentes territoriais. Para tanto, partimos do artigo 21, inciso IX, da Constituição Federal, que compete à União: “*elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*”. Caberia a uma região de planejamento, além de executar funções de interesse comum no território abrangido pelo Mosaico, buscar a integração dos mecanismos de ordenamento territorial, que, conforme já demonstrado no presente trabalho, são ainda constituídos de maneira isolada, sem articulações necessárias com as partes interessadas, o que favorece sobreposições e conflitos de uso e ocupação, constituindo uma “desorganização” regional ao longo das ecofronteiras. Apesar de ser necessário um instrumento de competência Federal, a sua efetivação só se realiza mediante o interesse de dois ou mais Estados, o que complexifica o processo em função das relações de poder e do jogo político envolvendo Estados e municípios distintos, Unidades de Conservação nas esferas Estadual e Federal, Terras Indígenas e Territórios Quilombolas. No entanto, justamente por envolver diversos segmentos ligados a diferentes pastas de governo (Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades, Ministério da Justiça, Ministério da Cultura, Ministério do Turismo, entre outros) é que se torna ainda mais necessária a existência de uma instância de planejamento com poder deliberativo ao nível do executivo.

A perspectiva regional de planejamento e cooperação entre os diferentes entes federativos, em prol da resolução dos problemas que são comuns a todos no território, é também abordada no artigo 152 da Constituição Estadual de São Paulo, na qual a organização regional tem o objetivo de promover o planejamento regional; a cooperação dos diferentes níveis de governo; a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum; o uso equilibrado do solo, dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente; a redução das desigualdades sociais e regionais. Além disso, o artigo 153 da mesma constituição estabelece que : « *O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades*”. No

artigo 75 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro verifica-se também a possibilidade de criação de microrregiões, aglomerados urbanos e regiões metropolitanas constituídas por agrupamento de municípios limítrofes para execução das funções de interesse comum, através da instituição de um órgão executivo com conselho deliberativo, mediante Lei Complementar, o que atribui autonomia regional à entidade para o planejamento territorial. Nesse mesmo artigo da Constituição Estadual do Rio de Janeiro tem-se: “*O Estado e os Municípios estabelecerão mecanismos de cooperação de recursos para assegurar a realização das funções públicas e serviços de interesse comum das regiões, microrregiões e aglomerações urbanas*” (RIO DE JANEIRO. CONSTITUIÇÃO, Artigo 75, § 3º).

Estendendo a divisão territorial e o agrupamento de municípios para o estabelecimento de mecanismos de cooperação, através de uma entidade regional de planejamento na perspectiva interestadual de São Paulo e Rio de Janeiro, no qual o mosaico Bocaina se insere, teríamos uma instância de planejamento territorial no âmbito Federal, que englobe os municípios entre os dois estados. Levando-se em conta que o Mosaico Bocaina envolve, ainda, diferentes regionalizações estaduais, uma instância Federal de planejamento criada a partir das premissas da Constituição Estadual de São Paulo e do Rio de Janeiro teria ascendências sobre as regionalizações já existentes para cada estado no âmbito do Mosaico, possibilitando a articulação das mesmas na perspectiva regional.

A ideia da constituição de uma região de planejamento englobando os municípios ao longo das ecofronteiras, formadas por Mosaicos de áreas protegidas, nos traz a possibilidade de estabelecer um instrumento jurídico de planejamento e gestão territorial que possibilite a integração e readequação das principais políticas públicas espaciais de incidência nas ecofronteiras, como a Política Nacional de Meio Ambiente, Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, Política Nacional de Turismo e a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais. Tal integração poderia ser revelada na região através da interface entre as regionalizações já existentes, assim como entre os instrumentos de ordenamento territorial. Para tal, teríamos a perspectiva de um conselho regional abrangendo as três esferas do

governo e a sociedade civil nas decisões sobre as políticas públicas de incidência na região, composta pelas áreas protegidas e os respectivos municípios.

Ao mesmo tempo, a execução da integração socioinstitucional (Redes locais e regionais) no âmbito do planejamento e execução das políticas públicas de interesse comum no território do Mosaico poderia também ser garantida nos moldes dos gabinetes de governança das regiões metropolitanas ou através de consórcios estabelecidos pela Lei Federal nº 11.107/2005 e Decreto nº 6.017/2007. Em relação a este último, trata-se da instituição de um instrumento que permite à constituição de uma pessoa jurídica, a definição de obrigações contratuais de cada órgão/instituição presente, a gestão de recursos externos, a constituição de uma equipe técnica, entre outros, o que favoreceria o reconhecimento do Mosaico enquanto instância representativa da região e passível de executar ações de interesse comum no território. Verifica-se, portanto, uma perspectiva presente na lei brasileira que poderia se tornar um verdadeiro instrumento de governança para as regiões constituídas pelos Mosaicos.

Os consórcios públicos são parcerias entre dois ou mais entes da federação para execução de objetivos de interesse comum, em qualquer área. Trata-se de um arranjo institucional muito utilizado para gestão metropolitana, mas que pode se estender aos municípios nos quais o Mosaico se insere, no intuito de discutir formas de desenvolvimento regional e gestão integrada de UCs. Os consórcios têm origem nas associações de municípios, previstas desde a Constituição de 1937. No entanto, apenas com a regulação da legislação dos consórcios em 2005 surgiram regras claras e segurança jurídica para estimular a formação de parcerias no âmbito regional. A constituição de consórcios no âmbito de uma região de planejamento que se desenha para discutir a solução de problemas comuns, que só podem se dar através de políticas e ações conjuntas, permite que os municípios do Mosaico atuem em parceria, com ganho de escala, tendo o foco em questões centrais relacionadas à viabilidade das UCs e na relação destas com as comunidades locais/tradicionais e o desenvolvimento turístico. Também é uma possibilidade para realização de alianças com outras regiões de interesse, que no caso do Mosaico Bocaina, podem

se dar através de região metropolitana, região de governo e/ou regiões turísticas de incidência no mesmo, melhorando a prestação de serviços públicos.

Segundo Farah & Jacobi (2005), novos arranjos institucionais para cooperação intergovernamental estão voltados para a perspectiva fomentada pelos consórcios intermunicipais. No entanto os autores ainda salientam a necessidade de se ter uma perspectiva mais abrangente do território, voltada para articulações entre cooperações horizontais (consórcios) e verticais, expressa na *“indução exercida pelos governos estaduais para constituição de consórcios”* (FARAH; JACOBI, 2005:10). Dessa maneira, os estímulos poderiam se dar a partir da constituição de uma região de planejamento ou, mesmo, a partir dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, nos quais o Mosaico Bocaina se insere.

Os consórcios intermunicipais são, portanto, possibilidades de se tratarem temas específicos em torno da problemática da formação das ecofronteiras retratada no âmbito do Mosaico Bocaina que, como se pôde verificar, não se resolvem nos moldes de um Mosaico que não represente uma instância jurídica de governança na região.

A atual ausência de instrumentos que favoreçam arranjos institucionais de gestão das ecofronteiras do Mosaico Bocaina faz com que se verifique na prática políticas públicas e regionalizações desarticuladas em um mesmo território, o que enfraquece a possibilidade de ações integradas de desenvolvimento urbano, ambiental, turístico e sociocultural, que poderiam efetivar o planejamento das ecofronteiras. As principais regionalizações estaduais de influência no Mosaico Bocaina que poderiam ser alvos de parcerias e alianças em prol de uma região de planejamento e/ou consórcios são apresentadas a seguir.

4.2.1 As Regionalizações Político-Administrativas e Turísticas Incidentes no Mosaico Bocaina

Além dos Planos de Manejo, Planos Diretores e Plano de Gerenciamentos Costeiro, o Mosaico Bocaina é abrangido por outros mecanismos de políticas federais e

estaduais incidentes na região, que são importantes para uma perspectiva de gestão integrada dos territórios protegidos e seus respectivos municípios. Trataremos aqui especificamente das regiões político-administrativas constituídas no contexto paulista e fluminense, representadas pela Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte e a Região de Governo da Costa Verde, respectivamente. Já no plano turístico, considerado por muitos gestores de áreas protegidas, como uma das formas de viabilizar o desenvolvimento socioeconômico dos Mosaicos, têm-se a Região Turística do Vale do Paraíba e Serras e a Região Turística do Litoral Norte no contexto paulista, enquanto no Rio de Janeiro temos a Região Turística da Costa Verde (Mapa 15).

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), criada pela Lei Complementar nº 1.166/2012, integra 39 municípios agrupados em cinco sub-regiões. Apenas a sub-região 1 não incide sobre áreas pertencentes ao Mosaico Bocaina. A sub-região 2 possui Taubaté como principal polo regional de referência para os municípios de Natividade da Serra e São Luiz do Paraitinga, que fazem parte do Mosaico. Na sub-região 3, Guaratinguetá é o polo regional de referência em equipamentos e serviços, tendo apenas o município de Cunha na área de abrangência do Mosaico Bocaina. Na sub-região 4, temos os municípios de Silveiras, Areias, São José do Barreiro e Bananal, sob influência de Cruzeiro, principal polo regional. Por fim, temos na sub-região 5 os municípios de Ubatuba e Caraguatatuba pertencentes ao Mosaico Bocaina. Caraguatatuba é considerada o principal polo regional que, juntamente com o município de São Sebastião, contam com a articulação porto-indústria como principal eixo de sustentação do polo, no qual Ubatuba sofre influências diretas e indiretas.

A RMVPLN se encontra em processo de implantação e deverá ser determinada por regimento próprio, estabelecido pelo seu conselho. A mesma Lei complementar nº1.166/2012 que criou a RMVPLN também cria o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, de caráter normativo e deliberativo. Este será parte integrante de uma entidade autárquica, devendo ser criada por meio de Lei Complementar, com o intuito de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum na RMVPLN.

De acordo com o artigo 17 da Lei Complementar nº1.666/2012, no momento da criação dessa Autarquia, a mesma deverá ser vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano do Estado de São Paulo, possuindo autoridade administrativa e financeira, com sede e foro no município de São José dos Campos, polo regional da sub-região 1. Essa autarquia terá as seguintes reponsabilidades, quando criada:

- Arrecadar as receitas próprias ou as que lhes sejam delegadas e transferidas;
- Elaborar planos, programas e projetos de interesse comum;
- Promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessários à realização de atividades de interesse comum;
- Exercer outras atribuições que lhes sejam conferidas por lei.

No âmbito turístico, o Estado de São Paulo apresenta o mesmo recorte da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte para definição das regiões turísticas do Vale do Paraíba e Serras e do Litoral Norte. Embora a regionalização turística tenha sido constituída primeira, esta faz parte das políticas de desenvolvimento regional da RMVPLN, no tocante às funções turísticas de alcance nacional e associadas à paisagem litorânea e serrana, além do patrimônio histórico-cultural existente.

Na perspectiva dos municípios do Mosaico pertencentes ao Rio de Janeiro, temos Paraty e Angra dos Reis que, apesar de não fazerem parte de uma região metropolitana, são os principais polos regionais turísticos do Litoral Sul fluminense, exercendo influência, também, sobre os demais municípios fluminenses do Mosaico, como Itaguaí, Rio Claro, bem como sobre outros municípios limítrofes pertencentes a São Paulo, como Ubatuba, Cunha e São José do Barreiro. Os municípios do Mosaico Bocaina localizados no Estado do Rio de Janeiro se inserem na região turística da Costa Verde e são: Paraty, Angra dos Reis, Rio Claro, Mangaratiba e Itaguaí. A região da Costa Verde representa uma regionalização turística, proposta pelo governo do Rio do Janeiro, realizada pelo agrupamento de municípios marcados por paisagens litorâneas, pelas encostas da Serra do Mar e remanescentes da Mata Atlântica. Trata-se, portanto, de um método de

regionalização que, segundo Fratucci (2008), contraria os modelos e teorias do espaço turístico caracterizado, sobretudo, pela descontinuidade. Apesar de relações já existentes no âmbito turístico entre os dois polos turísticos regionais, representados por Paraty e Angra dos Reis, com alguns dos demais municípios do Mosaico Bocaina pertencentes a São Paulo, não se verifica qualquer articulação territorial dos instrumentos de planejamento.

Na perspectiva fluminense, a Região Turística da Costa Verde nos remete à tentativa do governo do Estado do Rio de Janeiro em definir políticas para gestão territorial em prol da atividade turística. Tais medidas se justificam a partir do momento em que o turismo passa a ser tratado como uma alternativa eficaz de desenvolvimento socioeconômico nos planos de governo, fazendo com que se comesçasse a desenvolver planos setoriais e planos regionais de desenvolvimento para áreas consideradas com potencial turístico (FRATUCCI, 2008). Ressalta-se, no entanto, que a concepção de “região”, para o estabelecimento da Região Turística da Costa Verde, tem seus fundamentos de regionalização voltados para conjuntos homogêneos, pautado mais frequentemente sobre os aspectos físico-naturais que modelam a paisagem ou naquilo que Corrêa (1995) considerou como uma « *unidade agregada de áreas descritas pela invariabilidade (estatisticamente considerada) de características analisadas, sem movimento no tempo e no espaço* » (CORRÊA, 1995:34). Tem-se assim o estabelecimento de ações de planejamento utilizando ora a divisão lógica, partindo da divisão sucessiva do todo em parte, ora a divisão por agrupamento, indo das partes para o todo. No caso específico da Região da Costa Verde verifica-se a lógica dedutiva de regionalização em que se identificam elementos diferenciadores da função turística (Encostas da Serra do Mar e remanescentes da Mata Atlântica), tendo o município como unidade inicial (FRATUCCI, 2008).

A Região Turística da Costa Verde, assim como em grande parte das demais regiões turísticas estabelecidas no Rio de Janeiro, tem-se o uso da paisagem, do ponto de vista físico-natural e cultural, como recurso de diferenciação. Trata-se de uma perspectiva de regionalização funcional buscando elementos de diferenciação para definir suas designações, que já vêm sendo utilizados na regionalização turística do Brasil como um todo, sob influência do Programa de Regionalização do Turismo. Sua composição definida pela TurisRio é constituída pelos municípios de Paraty, Angra dos Reis, Mangaratiba, Itaguaí e Rio Claro, mesma composição dos municípios inseridos no Mosaico Bocaina na parte fluminense.

No entanto, se compararmos a delimitação da Região Turística da Costa Verde com a delimitação político-administrativa da Região de Governo da Costa Verde, percebe-se algumas discordâncias. A Região de Governo da Costa Verde possui menor abrangência sobre os municípios do Mosaico Bocaina, já que comporta atualmente apenas Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba.

A atual composição regional se deve à última alteração dada pela Lei nº130/2009, que reconduziu o município de Itaguaí à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, ratificando sua divisão regional em duas microrregiões: Microrregião da Baía de Sepetiba, integrando o município de Mangaratiba; e Microrregião da Baía da Ilha Grande, integrada pelos municípios de Angra dos Reis e Paraty. As Regiões de Governo do Rio de Janeiro foram instituídas inicialmente pela Lei nº 1.227/87, que aprovou o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social de 1988-1991. Desde sua criação as Regiões de Governo sofreram algumas alterações em sua denominação e composição, levando ao reconhecimento de que uma nova regionalização para o Estado é necessária, conforme se verifica nos dizeres da Fundação CEPERJ: « *Decorridas duas décadas, sente-se a necessidade de uma nova regionalização para o Estado do Rio de Janeiro, que sofreu neste período muitas mudanças na sua organização espacial*” (CEPERJ, 2014). Como exemplo temos, na nova regionalização político-administrativa da Costa Verde, o município de Mangaratiba que, diferentemente de Paraty e Angra dos Reis, está mais relacionado socioeconomicamente à região metropolitana do Rio de Janeiro, da qual fazia parte até 2002.

As discordâncias em termos de regionalização proposta pela TurisRio (Regiões Turísticas) em relação às Regiões de Governo do Rio de Janeiro são compreensíveis a partir do momento em que os objetivos de cada regionalização são, *a priori*, distintos, demonstrando que o turismo não é visto, ainda, pelas políticas públicas, como parte integrante do planejamento urbano e regional. A Região de Governo possui o objetivo de planejamento e execução de funções públicas e serviços de interesse comum, enquanto a Região Turística possui o foco no desenvolvimento turístico de forma regionalizada, de modo a ampliar e diversificar a oferta turística a partir da cooperação entre municípios. A consolidação de uma região turística depende, portanto, diretamente da consolidação da execução de funções públicas e serviços de interesse comum, de forma a possibilitar melhor infraestrutura e serviços em geral para a população e turistas. No caso da Região da Costa Verde, a regionalização turística não originou a constituição de um conselho regional, como já existente nas regiões turísticas das Agulhas Negras, Vale do Café, Serra Verde Imperial e Serra Norte. Ao invés disso, constituiu-se um Fórum Regional de Turismo da Costa Verde, composto pelas prefeituras municipais de Angra dos Reis, Paraty, Itaguaí, Mangaratiba e Rio Claro, SEBRAE-RJ, *trade* turístico e sociedade civil organizada na região, para discutir os temas relacionados ao desenvolvimento turístico. Os municípios integrantes da Região Turística da Costa Verde dispõem ainda de conselhos municipais de turismo.

O que se verifica, no entanto, é que a delimitação da Região Turística da Costa Verde segue, de certo modo, princípios compatíveis com a regionalização proposta pelo Mosaico Bocaina, pautada nos aspectos de uma área natural orgânica, englobando os mesmos municípios. Já no âmbito paulista, a regionalização turística segue uma orientação política-administrativa, compatível com a gestão metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, em vias de implantação. Torna-se, portanto, uma perspectiva de inserção do planejamento turístico, via regiões turísticas, no âmbito do planejamento urbano e regional proposto pela RMVPLN.

Já para o contexto fluminense do Mosaico, por que não integrar as duas regionalizações do Estado do Rio de Janeiro (Política-administrativa e turística) em prol da conservação da biodiversidade e sociodiversidade, alinhado com o desenvolvimento turístico? Tal questão passa por argumentos políticos que

constituem um saber estratégico, que nos dizeres de Lacoste (1988:2007), são instrumentos de poder ligados diretamente às práticas estatais. De toda forma, é sabido, conforme já salientado neste trabalho, que a regionalização proposta através da noção de espaços homogêneos não é mais cabível no âmbito das ecofronteiras globais, o que a faz ser condicionada às vontades e interesses políticos. Como resultado, temos no Mosaico Bocaina uma clara separação dos instrumentos de planejamento territorial entre os municípios pertencentes ao Estado de São Paulo em relação aos municípios do lado fluminense. Não há integração e organização das funções públicas em conjunto para que a gestão integrada das áreas protegidas no âmbito do Mosaico Bocaina seja fomentada. Predominam, ainda, ações isoladas e a constituição de instrumentos de ordenamento territorial que não dialogam uns com os outros. Para o caso do Mosaico Bocaina, verifica-se que a maior parte dos seus municípios integrantes possui o turismo como uma de suas funções primárias e/ou potenciais para desenvolvimento territorial, seja na perspectiva do turismo de balneário, histórico-cultural, ecoturismo, entre outros. Apesar das distintas regionalizações político-administrativas não dialogarem com a regionalização do Mosaico Bocaina, temos na perspectiva regional do turismo a possibilidade de impulsionar o planejamento territorial dos Mosaicos para além das Unidades de Conservação, inserindo-os na ótica do planejamento urbano e regional.

A atividade turística, como já salientada nesta tese, não respeita limites político-administrativos, assim como as ecofronteiras, o que favorece a necessidade de novos recortes espaciais para a ordenação e regulação das dinâmicas oriundas da formação das ecofronteiras em relação com os processos de apropriação turística. As regionalizações impostas ao longo das ecofronteiras não podem se limitar aos limites político-administrativos. Nesse sentido, a regionalização proposta pela concepção de Mosaico, por se tratar de uma instância Federal, como é o caso do Mosaico Bocaina, favorece a transposição das barreiras político-administrativas, mas, ao mesmo tempo, não tem se mostrado viável para abranger a totalidade territorial necessária para o planejamento na região.

É Importante ressaltar que existe um movimento histórico de tentativa de integração regional da Costa verde, que extrapola os limites estaduais do Rio de Janeiro,

inserindo os quatro municípios da região do Litoral Norte de São Paulo, tais quais: Caraguatatuba, São Sebastião e Ubatuba. No entanto, não existe qualquer reconhecimento formal e normativo em nível Federal sobre a dinâmica urbana e caracterização de homogeneidade ambiental da Costa Verde, que possibilite a mesma abranger territórios interestaduais.

4.3 Integrando os Territórios-Rede para o Uso Sustentável das Áreas Protegidas

O cenário que buscamos traçar até o momento nos faz crer que o planejamento territorial das ecofronteiras, dada às suas complexidades e especificidades da região formada pelas mesmas, deve buscar a reconstrução das fronteiras das cidades nas quais se formam os núcleos de preservação que dão origem às ecofronteiras. Dessa maneira teríamos o fortalecimento das centralidades territoriais, desenvolvimento de redes urbanas associadas às áreas protegidas e o estabelecimento de novas hierarquias regionais.

Uma região de planejamento que abranja as ecofronteiras e suas distintas tipologias territoriais existentes, que vão das áreas protegidas até os núcleos urbanos e rurais, necessita de espaços de articulação para as redes locais e regionais que favoreçam a constituição de redes de solidariedade. A região de planejamento que se desenha em nosso trabalho parte da discussão e resolução dos assuntos de interesse comum, fundamentados a partir de princípios oriundos da metropolização como gestão regional. Para tanto, outros espaços de articulação regional, bem como espaços regionais de gestão pública e de participação também devem ser inseridos na ótica de uma gestão regional democrática que tente englobar a totalidade territorial das ecofronteiras constituídas pelos mosaicos.

Se os territórios abrangidos pelas ecofronteiras não coincidem com limites municipais, estaduais ou federais, as políticas direcionadas para seu planejamento não podem ser circunscritas pelos mesmos. A região de planejamento aqui proposta seria uma alternativa para possibilitar a legitimação da região constituída pelos

Mosaicos, como forma de interação das redes urbanas com as redes ambientais e turísticas de desenvolvimento.

No entanto, concordamos com Fratucci (2009) que a articulação regional no atual contexto político administrativo brasileiro necessita ser precedida pela articulação municipal, o que a nosso ver poderia se constituir através das redes de solidariedade para o fomento do desenvolvimento endógeno na escala local dos municípios. Isto possibilitaria o desenvolvimento de projetos locais articulados entre si, frutos de processos participativos e endógenos, que constituiriam as bases para a formação das redes locais, promovendo a constituição de estruturas locais minimamente organizadas o que, a nosso ver, é fundamental para a viabilização de articulação regional que se pretende. Dessa maneira, o conselho regional do Mosaico Bocaina só teria efetividade a partir do momento em que os conselhos de cada UC pertencente ao mesmo estivessem estruturados e atuantes, o que não ocorre. A atuação dos conselhos das UCs em nossa área de estudo, por exemplo, é recente. Apesar de alguns serem datados da década de 1990, como o do Núcleo Picinguaba, a maior parte só se efetivou no final da década de 2000, possuindo, ainda, necessidades de reestruturação dos regimentos internos, como é o caso da RESEC da Juatinga, para melhor adequação à realidade territorial de inserção. O mesmo serve para os demais conselhos municipais envolvendo o desenvolvimento urbano e turístico, no âmbito de um conselho regional de desenvolvimento que se pretenda constituir a partir de uma região de planejamento, envolvendo os municípios, UCs e Territórios de Comunidades Tradicionais existentes ao longo das ecofronteiras.

A inexistência de articulações locais que precedam a articulação regional pressupõe que as decisões continuam sendo tomadas de cima para baixo, ou seja, o poder de decisão continua no centro. Podemos verificar a permanência do centro nas decisões no âmbito dos Mosaicos brasileiros, quando se verifica que as prioridades de investimentos e financiamentos, a partir dos fundos de compensação ambiental, são definidas na escala federal ou estadual, em decisões políticas que não passam por envolvimento dos conselhos locais. Como exemplo mais recente, tem-se na recente frente parlamentar constituída para apoio aos Mosaicos da Mata Atlântica,

abrangendo o Estado do Rio de Janeiro, que levou à criação de cinco Emendas Parlamentares em 2014, que destinarão R\$1,5 milhão²⁸ para os Mosaicos desse estado. No entanto, por questões políticas não justificadas pela coordenação regional do ICMBio/MMA e pelos Deputados Federais apoiadores das Emendas, priorizou-se, inicialmente, três dos cinco Mosaicos inscritos nas Emendas Parlamentares para repasse de recursos para conservação e implementação das estruturas de gestão, tais quais : Mosaico Bocaina, Mosaico Carioca e Mosaico Mico Leão Dourado. Dentre estes, apenas o Mosaico Bocaina abrange territórios de dois Estados, sendo que os outros dois se encontram totalmente no Estado do Rio de Janeiro.

O que se verifica na realidade brasileira é que a região ou o Mosaico de áreas protegidas a ser privilegiado com recursos continua sendo definido na escala Federal, o que deixa os atores locais como passivos nas decisões sobre o território. No entanto, como já discutido neste trabalho, a passividade das comunidades locais é relativa a partir do momento em que essas reagem contra a falta de processos mais democráticos no planejamento e gestão, reivindicando mudanças e melhorias na formulação de políticas públicas. Como exemplo, temos atualmente no Mosaico Bocaina o princípio de constituição de uma espécie de « Observatório do Pré-Sal » formado por representações socioinstitucionais locais do Mosaico, como representantes da sociedade civil e gestores de UCs. Essa ação, ainda bastante incipiente, surge como resposta à imposição de ações e medidas de mitigação ambiental por parte do órgão ambiental licenciador e da própria Petrobras. Trata-se, portanto, de se fazerem ser ouvidos em um processo de licenciamento no qual as decisões sobre os impactos, medidas mitigadoras e direcionamento das ações de compensação social e ambiental são predominantemente decididas na escala Federal.

O mesmo serve para a destinação de recursos para o desenvolvimento turístico no âmbito das ecofronteiras formadoras dos Mosaicos, onde se tem roteiros e regiões

²⁸ Serão R\$ 300 mil para cada um dos cinco mosaicos inseridos nas Emendas Parlamentares. As Emendas partiram de cinco Deputados Federais: Alessandro Molon, Alfredo Sirkis, Chico Alencar, Eurico Junior e José Luiz Penna. Cada um dos deputados tornou-se “padrinho” de um mosaico.

turísticas constituídas e privilegiadas com recursos financeiros a partir de decisões na esfera federal/estadual, como se observa na proposição das regiões turísticas da Costa Verde no Litoral Sul Fluminense, Litoral Norte, Vale do Paraíba e Serras, ambos no Estado de São Paulo, bem como em roteiros regionais, como a Estrada Real, abrangendo os Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Isso ratifica as decisões advindas do centro para a periferia, contrariando a realidade dos territórios-rede constituintes das ecofronteiras e a articulação de seus atores em diferentes escalas, bem como o turismo de base comunitária, que se mostra um potencial a ser desenvolvido no Mosaico Bocaina a partir das articulações já iniciadas pelo Fórum Regional de Comunidades Tradicionais.

A região de planejamento entendida em nosso trabalho como a possibilidade de integrar articulações interinstitucionais em diferentes escalas, bem como diferentes regionalizações já existentes, implica no desenvolvimento de redes locais e regionais de relacionamento a partir dos princípios de solidariedade e confiança entre os atores territoriais. Torna-se uma possibilidade para contribuição na governança do desenvolvimento regional nas ecofronteiras a partir de processos mais democráticos e inclusivos.

Atualmente a organização das redes constituídas nas ecofronteiras dos Mosaicos se dá através da formação de conselhos consultivos, previstos no artigo 9 do Decreto Nº4.340/2002 com função de atuar como instância de gestão integrada das Unidades de Conservação. Ainda segundo o mesmo decreto, cada conselho deve ter seu regimento interno para definição de suas diretrizes e ações. De acordo com o regimento interno do conselho consultivo do Mosaico Bocaina, publicado em 04 de dezembro de 2007, algumas de suas competências, entre as vinte e uma elencadas no regimento, nos chamam a atenção pelo seu caráter integrador de unidades territoriais, que representam a tentativa de abranger a complexidade espacial das ecofronteiras em termos de gestão regional, como:

- Promover a integração das Unidades de Conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno, harmonizando e mediando soluções de conflitos, estabelecendo

formas de cooperação entre órgãos públicos e sociedade civil para a realização dos objetivos da gestão do Mosaico Bocaina;

- Propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar as atividades desenvolvidas em cada unidade de conservação e a relação com a população residente na área do Mosaico.

Apenas estas duas diretrizes já nos apontam uma louvável e desafiadora responsabilidade para um instrumento de gestão que se mostra, na prática, ainda muito limitado à discussão de problemas pontuais que não evoluem para as problemáticas no âmbito regional. A experiência que nos foi revelada pelos gestores de UCs do Mosaico Bocaina, ao longo de nossas participações de reuniões do conselho do Mosaico e em visita às áreas protegidas, nos indica que as ações de cooperação entre UCs são ainda pontuais e incipientes. A preocupação ainda é voltada para a unidade territorial protegida, enquanto o conjunto é ainda marcado por um discurso que não evolui para a prática.

A organização das redes locais e regionais a partir de conselhos, ou outras formas de organização dos atores em diferentes escalas, nos moldes como se pressupõe a formação dos conselhos consultivos dos Mosaicos, passaria a ter maior autonomia e poder de decisão no território a partir de uma instância jurídica com poder deliberativo, o que possibilitaria, inclusive, o desenvolvimento de políticas públicas mais articuladas com cada região constituída pelas ecofronteiras, bem como melhor gestão dos interesses comuns nos territórios-rede abrangidos, não se restringindo aos limites municipais ou estaduais, como ocorre na realidade do Mosaico Bocaina, inviabilizando o planejamento territorial na escala regional.

Para tanto, a região de planejamento gerida por um conselho deliberativo, como instrumento de planejamento e gestão regional, seria uma possibilidade de organizar e direcionar as tendências atuais predominantes de uso e ocupação na região do Mosaico Bocaina, que são relacionadas à expansão de UCs, Territórios de Comunidades Tradicionais, ecoturismo, turismo de balneário e a proliferação de casas de veraneio. No atual contexto dos fluxos regionais no Mosaico e, face à realidade de sua ocupação territorial, abre-se a possibilidade para o

desenvolvimento de ações conjuntas entre as cidades e as representatividades sociais locais, de forma a diversificar as atividades predominantes na região, voltadas, sobretudo, para o turismo. Buscam-se, assim, adaptações e integração de políticas públicas e alternativas de intervenção na região, com base no conhecimento das especificidades das áreas protegidas pertencentes ao Mosaico, zonas costeiras, bem como os efeitos socioeconômicos e ambientais das atividades turísticas.

Diante das potencialidades da região do Mosaico Bocaina, a diversificação do turismo, bem como sua organização no âmbito do planejamento urbano e regional, tornam-se propostas pertinentes para o desafio do fortalecimento de uma governança regional, organizada em redes, que viabilize maiores investimentos em infraestrutura urbana e turística ao longo das vilas, distritos, sedes urbanas, UCs, ampliando o saneamento básico, abastecimento de água, fornecimento de energia, estradas, serviços e equipamentos turísticos dentro e fora das áreas protegidas, instrumentalizada através de uma região de planejamento que trate a totalidade territorial.

Muitos dos usos potenciais ao longo das ecofronteiras do Mosaico Bocaina são ainda pouco explorados, como é o caso do turismo e suas diferentes modalidades, como o turismo rural, ecoturismo, turismo étnico-cultural, etc. Durante nossos trabalhos de campo, pôde-se verificar que existe uma percepção por parte da sociedade civil organizada na escala local, representada pelas lideranças comunitárias, de que os municípios da zona costeira do Mosaico se encontram de « frente para o mar e de costa para o parque », fazendo com que a atividade turística e os investimentos oriundos desta sejam voltados prioritariamente para o veranismo de praia e sol. Em contrapartida, os municípios da parte serrana do Mosaico tendem a se posicionarem « de frente para o parque », tendo suas atividades turísticas direcionadas, em grande parte, para as paisagens das áreas protegidas e seu entorno, mesmo que os equipamentos e serviços turísticos disponíveis se mostrem ainda incipientes, como se verifica, por exemplo, em São José do Barreiro, sede da portaria do Parque Nacional da Serra da Bocaina.

Cada Unidade de Conservação deve ser considerada vetor de desenvolvimento regional e local, capaz de garantir, de um lado, os direitos das comunidades tradicionais existentes e, de outro, a conservação ambiental, bem como sua recuperação. O desafio passa pela compatibilização e potencialização dos usos indiretos das unidades de conservação de proteção integral voltados para atividades de uso público (lazer, turismo, pesquisa, etc.), bem como os usos diretos em UCs de uso sustentável, como o extrativismo, pesca artesanal, entre outros, juntamente com a ocupação humana dentro e no entorno dessas.

No entanto, como já ressaltado no relatório sobre a contribuição das Unidades de Conservação Brasileiras para a Economia Nacional, coordenado por Medeiros e Young (2011), os números de visitação e geração de receita com o turismo nas UCs são ainda muito baixos, embora a potencialidade para o mesmo seja levantada por diversos gestores municipais e de áreas protegidas, conforme salienta a pesquisa de uso público em unidades de conservação desenvolvida pelo Instituto Semeia em 2012. Segundo dados desse mesmo instituto, dentre as UCs que permitem visitação, 83% não geram receita derivada do uso público, incluindo pesquisa, turismo e educação. Soma-se ainda o baixo quantitativo de visitação (31% das UCs que poderiam receber visitação não o fazem), no qual 48% das UCs recebem apenas 50 mil visitas por ano (INSTITUTO SEMEIA, 2012). Tais dados revelam a ausência de investimentos e de estrutura para uso público, bem como a falta de articulação das UCs com os planos de desenvolvimento dos municípios e Estados em que se inserem.

A inserção do turismo no planejamento urbano e regional das ecofronteiras do Mosaico Bocaina abre perspectivas de gestão compartilhada dos territórios-rede, revelando, ainda:

(...) multisetorialidade, pela ativação de dezenas de ramos da economia; multifuncionalidade, pela chance que tem de fazer ressurgir e modernizar antigas funções, substituindo os inconvenientes da monocultura; sustentabilidade, desde que planejado e gerenciado com os princípios da sustentabilidade regional; e integração setorial, pelo encaminhamento do turismo que, praticando movimentos transversais, facilita a integração do todo e ajuda a concretizar o desenvolvimento regional sustentável (YÁZIGI, 2009:467).

Tal perspectiva abre a necessidade de uma reorganização dos territórios-rede que compõem as redes locais e regionais, que, no cenário atual brasileiro de predominância do poder das decisões no centro, parece ser uma tarefa inviável, se deixarmos apenas para o poder público o planejamento, gestão e execução das ações. A gestão compartilhada com parcerias público-privadas, em função da complexidade envolvendo a formação das redes nos territórios abrangidos pelo Mosaico, são possibilidades de viabilizar espaços públicos de qualidade nos quais o turismo, os turistas e a comunidade local precisam. Por se tratarem de espaços públicos de interesse comum, o planejamento desses deve estar acima das divergências de grupos que limitam o coletivo.

No Mosaico Bocaina verificam-se iniciativas políticas ainda incipientes no intuito do estabelecimento de parcerias público-privadas (PPPs) ou cogestão de áreas protegidas. Como exemplo, tem-se na iniciativa recente do eixo integrador do Mosaico, representado pelo PARNA da Serra da Bocaina, um potencial para viabilizar parte da consolidação de suas ações de investimento em infraestrutura básica, proteção da biodiversidade e do desenvolvimento turístico. No entanto os recursos atuais existentes por parte do poder público para essa UC é muito abaixo do que a mesma necessita para sua efetivação como um parque.

Em função dessa precariedade de estrutura que predomina em quase todas as UCs no Brasil, que contam apenas com recursos públicos, realizou-se uma parceria com o Instituto Semeia para a realização de um estudo de potencial de investimento e exploração turística, bem como a viabilidade econômica da unidade, de forma a constituir articulações entre o setor público, privado e o terceiro setor para o desenvolvimento de gestão inovadora e sustentável. A partir dessa iniciativa chegou-se a algumas opções de gestão do PARNA da Serra da Bocaina a partir de PPPs com a intenção de propor contratos de concessões com parceiros privados que se comprometam com a implantação e manutenção da infraestrutura do PARNA. Outra opção elencada foi o estabelecimento de uma cogestão da UC com alguma organização do terceiro setor. A perspectiva de parcerias e cogestão já é bastante conhecida em países como Estados Unidos, África do Sul, Nova Zelândia, Argentina, entre outros, e trazem resultados positivos quanto ao desenvolvimento de

negócios que possibilitam padrões superiores de gestão territorial. Ao mesmo tempo, o que se verifica no âmbito do PARNA da Serra da Bocaina é uma iniciativa ainda pontual, desvinculada da perspectiva regional do Mosaico, constituindo-se numa iniciativa estabelecida pelos “ecoconquistadores”, que não leva em consideração todos os atores interessados, sobretudo, na escala local, de modo a constituir um espaço de articulações e participação para decisões de interesse comum. A perspectiva apontada em nosso trabalho para o estabelecimento de uma região de planejamento que favoreça o fortalecimento das redes locais ao longo de suas dinâmicas de relacionamento com as redes regionais, possibilitaria a expansão e discussão das ações pontuais ao longo das ecofronteiras de maneira regional, favorecendo o conjunto de municípios e áreas protegidas na região. Como já salientado, o turista não respeita limites político-administrativos e o planejamento territorial deve levar em consideração essa dinâmica dos deslocamentos, se o que se pretende é a gestão regional.

Na tentativa de viabilização e efetivação das áreas protegidas, o governo de São Paulo aprovou, recentemente, a Lei Complementar nº 1.243 de 30 de maio de 2014, em alteração à Lei nº 846 de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. No caput 1 do artigo 1º tem-se que :

O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à saúde, à cultura, ao esporte, ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência, ao atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, à proteção e conservação do meio ambiente e à promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento, atendidos os requisitos previstos nesta lei complementar.” (LEI Nº 1.243/2014, Art. 1º, caput I)

Na presente Lei tem-se a autorização por parte dos gestores de Unidades de Conservação do Estado de São Paulo para estabelecer contratos de gestão das UCs com as entidades qualificadas como organização social, através de parcerias entre as partes para o fomento e execução de atividades relativas à proteção e conservação do meio ambiente, bem como à promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento. “(...) entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento

e execução de atividades relativas às áreas a que se refere o “caput” do artigo 1º desta lei complementar” (LEI Nº 1.243/2014, Art. 1º, caput II)

A fiscalização dos contratos de gestão fica a cargo dos órgãos responsáveis do Estado que, no caso específico de parcerias com as Unidades de Conservação de São Paulo, recai sobre a Fundação para Conservação e Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal), quem gere as UCs no âmbito do Mosaico Bocaina do lado paulista.

Com a aprovação dessa Lei, tem-se a perspectiva de PPPs e de concessões para atividades de proteção e fomento ao desenvolvimento que, para as UCs, recai majoritariamente no desenvolvimento turístico. Ao mesmo tempo em que pode possibilitar a viabilização das áreas naturais com o estabelecimento de infraestrutura para visitação, nos moldes como já ocorre, por exemplo, nas concessões de uso público em alguns parques do Brasil e no mundo, a presente Lei oferece subsídios para uma mercantilização e privatização das áreas protegidas, sem levar em conta a construção de trocas solidárias e não hierarquizadas entre as UCs e as representatividades sociais das comunidades locais/tradicionais, aumentando a possibilidade de tensões e conflitos. Ou seja, avançando sobre um possível horizonte de turistificação das áreas protegidas a partir dos contratos de concessão e PPPs com os ecoconquistadores representados por ONGs, não se verifica na presente Lei condicionantes claras para o fomento do fortalecimento das comunidades locais e ajustamento de parcerias com as redes locais em prol de uma autogovernança local e regional, que envolva as comunidades diretamente afetadas pelas UCs, juntamente com entidades locais existentes.

A Lei define que o contrato de gestão com a entidade escolhida deverá discriminar suas atribuições e responsabilidade e obrigações das partes (Poder Público e Órgão ou entidade contratada), mas não determina premissas básicas que devam contemplar o contrato de gestão, como a integração de iniciativas locais e de comunidades locais/tradicionais, quando existentes, de modo a favorecer o fortalecimento das redes locais.

A ausência de premissas que priorizem a integração dos territórios-rede formados pelos atores em diferentes escalas ao longo das ecofronteiras, permite a manutenção de um modelo de competição baseado na exploração dos recursos, com as decisões sendo mantidas no poder central. A necessidade de cooperação baseada na solidariedade entre municípios e áreas protegidas passa pela articulação local e regional para decisões dos assuntos de interesse comum, constituindo o que definimos em nosso trabalho como governança em redes pautadas em instâncias de gestão mais abrangentes e democráticas no território, nos moldes de uma região de planejamento aqui preliminarmente esboçada.

O entendimento dos territórios constituídos ao longo das ecofronteiras, a partir de seus territórios-rede, envolvendo atores em diferentes escalas formalizados através de consórcios, conselhos, entre outros, não se restringindo aos limites político-administrativos dos municípios ou das UCs, propicia perspectivas de planejamento focado na totalidade territorial, bem como o desenvolvimento de políticas públicas mais alinhadas às particularidades e necessidades da região.

Para o caso específico do Mosaico Bocaina, espaços regionais de gestão pública já existem, representados pela recente região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte e seu Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana, bem como a Região de Governo da Costa Verde e seu respectivo conselho regional, apesar de não termos verificado na escala das ecofronteiras do Mosaico, resultados convincentes no âmbito regional, a partir de iniciativas que transcendam os interesses localistas, imediatistas e de competência do planejamento estratégico. Tonificar o planejamento regional no âmbito das ecofronteiras é papel da União e dos Estados. No entanto, para tal, julgamos ser imprescindível a articulação dos espaços regionais de gestão pública, bem como os espaços de participação e articulação no âmbito local/regional que englobem os diferentes atores que compõem os territórios-rede do Mosaico. Na tentativa de esboçar os principais espaços de participação e articulação entre os atores em diferentes escalas do nosso recorte territorial de análise do Mosaico Bocaina, elencamos as principais representações institucionais constituintes desses espaços, a partir de nosso estudo aplicado ao Mosaico Bocaina:

Tabela 20 - Espaços de Participação e Articulação no Mosaico Bocaina

Representação Institucional	Região de Atuação	Órgão/Entidade Vinculada	Objetivos
Conselho Consultivo Mosaico Bocaina	UCs e Territórios Tradicionais do Mosaico Bocaina localizados entre os estados de RJ e SP /	Ministério do Meio Ambiente	Atuação como instância de gestão integrada das Unidades de Conservação
Conselho Consultivo do PARNA Serra da Bocaina	Fronteira entre RJ e SP	ICMBio	Contribuir para implantação do parque, participar do Mosaico Bocaina, assessorar na gestão territorial do parque, manifesta sobre projetos de concessão e em licenciamentos ambientais.
Conselho da APA Cairuçu	Paraty	ICMBio	Contribuir para a efetiva implantação da APA Cairuçu - e para o cumprimento dos objetivos da Unidade de Conservação, de acordo com a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, com o decreto nº 4340/02 e com o seu decreto de criação nº 89.242, de 27 de dezembro de 1983.
Conselho Consultivo da Estação Ecológica Tamoios	Paraty e Angra dos Reis	ICMBio	Contribuir para a efetiva implantação e cumprimento dos objetivos de criação da Unidade de Conservação
Parque Estadual Serra do Mar - Conselho Gestor do Núcleo Picinguaba	Ubatuba	Fundação Florestal - SP	Gestão do núcleo do Parque Estadual da Serra do Mar
Parque Estadual Serra do Mar - Conselho Gestor do Núcleo Cunha	Cunha e Ubatuba	Fundação Florestal - SP	Gestão do núcleo do Parque Estadual da Serra do Mar
Conselho Gestor da APA Marinha do Litoral Norte	Litoral Norte de São Paulo	Fundação Florestal - SP	Disciplinamento de diversas atividades afeitas à proteção de UC.
Agenda 21 Litoral Norte	Litoral Norte de São Paulo	Fórum da Agenda 21 Litoral Norte	Formulação do Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Norte (PRDS)
Grupo Setorial de Coordenação do Gerenciamento Costeiro do Litoral Norte	Litoral Norte de São Paulo	Secretaria do Estado do Meio Ambiente de São Paulo	Orientar a utilização racional dos recursos da Zona Costeira de forma a melhorar a qualidade de vida de sua população e a proteção do patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.
Conselho Estadual dos Povos Indígenas de São Paulo	Estado de São Paulo	Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo	Subsidiar a elaboração, implementação, o acompanhamento e a avaliação da Política Estadual aos Povos Indígenas
Fórum de Comunidades Tradicionais	Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba	Organização Comunitária	Promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento e garantia dos seus direitos territoriais.
ACQUILERJ - Associação das Comunidades Remanescentes de	Estado do Rio de Janeiro	Organização Comunitária	Fortalecer a luta dos direitos quilombolas no Estado do Rio de Janeiro

Representação Institucional	Região de Atuação	Órgão/Entidade Vinculada	Objetivos
Quilombo do Estado RJ			
Comitê de Bacia Hidrográfica do Litoral Norte	Litoral Norte de São Paulo	Sistema de Informações para o Gerenciamento de Recursos Hídricos de São Paulo - Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Governo do Estado de São Paulo	Gerenciar os recursos hídricos da bacia, objetivando sua recuperação, preservação e conservação.
Comitê de Bacia Hidrográfica da Baía de Ilha Grande	Baía de Ilha Grande – RJ	INEA - RJ	Gerenciar os recursos hídricos da bacia, objetivando sua recuperação, preservação e conservação.
COMDIAL	Litoral Norte de São Paulo	PETROBRAS/CED S/UNISANTOS	Criação de projetos para sustentabilidade do Litoral Norte
Frente Parlamentar Paulista do Litoral Norte	Litoral Norte de São Paulo	Vereadores das cidades de São Sebastião, Caraguatatuba, Ilhabela, Ubatuba e Bertioga	Fortalecer articulação dos parlamentares para resolução dos problemas comuns à região
Subcomissão de Quilombos da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa	Estado de São Paulo	Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa	Formulação de proposições para políticas públicas que atendam as necessidades das comunidades quilombolas
Organização Direitos Humanos do Vale e Litoral Norte de SP	Vale do Paraíba e Litoral Norte de SP	Entidade do Terceiro Setor	Defesa dos cidadãos perante os abusos e discriminação, incluindo populações tradicionais.
Colegiado de Entidades Socioambientais do Litoral Norte - Real Norte	Litoral Norte de São Paulo	Entidades Socioambientais do Litoral Norte	Articular OSCIPS, e ONGs frente às políticas públicas de meio ambiente federais, estaduais e municipais com repercussão regional.
Fórum Regional de Turismo da Costa Verde	Região da Costa Verde - RJ	Trade turístico e Secretarias de Turismo dos municípios da Costa Verde - RJ	Fortalecer o turismo regional.
Prefeituras Municipais de São José do Barreiro, Cunha, Paraty e Ubatuba	São José do Barreiro, Cunha, Paraty e Ubatuba	Municípios	Gestão do território municipal
Conselho Municipal das Associações de Moradores de Paraty - COMAMP	Paraty	Organização Comunitária	Formulação de proposições e reivindicações de ações públicas que atendam as necessidades dos moradores locais
COMTUR Paraty	Paraty	Entidade Municipal de Turismo de Paraty envolvendo o poder público, a iniciativa privada e o	Processo envolvendo o poder público, a iniciativa privada e o terceiro setor, visando o desenvolvimento turístico, ambiental, cultural, econômico e social de Paraty

Representação Institucional	Região de Atuação	Órgão/Entidade Vinculada	Objetivos
terceiro setor			
CUNHATUR	Cunha	Empresários do setor turístico municipal	Profissionalizar o turismo municipal
COMTUR UBATUBA	Ubatuba	Representantes dos setores públicos e privado, além da sociedade civil	Desenvolvimento turístico do município de Ubatuba
Instituto de Permacultura e Ecovilas da Mata Atlântica	Assentamentos humanos na Mata Atlântica	Organização Não Governamental com sede em Ubatuba	Fomentar e difundir a permacultura para a criação de assentamentos humanos sustentáveis
Colônia de Pescadores Z-10	Ubatuba	Organização de pescadores locais	Representar e organizar o setor pesqueiro e os pescadores enquanto categoria profissional
Colônia de Pescadores Z-18	Paraty	Organização de pescadores locais	Representar e organizar o setor pesqueiro e os pescadores enquanto categoria profissional

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os espaços de participação e articulação elencados acima estão longe de esgotarem as representatividades institucionais existentes, mas nos revelam a diversidade de atores e interesses ora complementares, ora distintos, que constituem as formas espaciais e dinâmicas territoriais das ecofronteiras. Estabelecer uma governança regional que leve em conta as redes locais e regionais que compõem esses espaços de participação e articulação demonstra a necessidade de um mecanismo de gestão mais abrangente e democrático. Levando-se em conta que o espaço abrangido pelos Mosaicos de áreas protegidas é mais extenso que aquele apropriado pelas Unidades de Conservação inseridas nos mesmos, a articulação regional aqui proposta através da constituição de uma região de planejamento possibilitaria ações menos excludentes, que englobe também os « buracos » na região constituída pelos Mosaicos e que, a ecofronteira, enquanto categoria de leitura socioterritorial dos conflitos socioambientais, nos revela ser fundamental para uma gestão mais abrangente às necessidades e interesses de todos os atores territoriais, na medida em que se tenta abarcar os limites dos territórios-rede que as compõem.

Os pactos solidários em prol de uma globalização por baixo pressupõe colocar o bem comum a todos, o “território”, no centro das políticas públicas em uma perspectiva regional, permitindo a conciliação da dimensão qualitativa e quantitativa dos bens individuais que o compõe, como: as cidades, as infraestruturas, as paisagens, as florestas, a água, o solo, os espaços públicos. A visão do território como bem comum a todos pressupõe ultrapassar os limites impostos a este para algumas áreas protegidas ou de compensação ambiental, que instituem um sistema *dual* de utilização do território: de um lado tem-se a maior parte da superfície terrestre gerida pelas regras predominantes do desenvolvimento econômico como suporte ao estabelecimento das ocupações humanas, sem ser considerado um patrimônio a proteger; e de outro lado temos as áreas naturais e do patrimônio cultural protegidos, que devem ser preservadas das regras do desenvolvimento. Essa dicotomia entre conservação e desenvolvimento é ratificada pela criação de áreas protegidas e a expansão das mesmas ao longo das ecofronteiras, que pressupõem uma separação entre os bens naturais e culturais e as regras de uso para determinadas áreas, em relação ao restante do território não protegido.

O momento atual é paradoxalmente mais propício para relações transfronteiriças do que para a extensão local da proteção (LASLAZ, 2010). A partir desse cenário, torna-se necessário repensar a concepção dos territórios no âmbito das áreas protegidas que, como já mencionado, constituem-se territórios-rede que se relacionam em redes locais e regionais constituídas pelos seus diversos atores em diferentes escalas que formam uma dimensão espaço-tempo complexa. Ao mesmo tempo, por detrás do discurso oficial fomentado por grande parte das áreas protegidas e municípios ao longo das ecofronteiras, voltado para « cogestão » e « participação » das comunidades, as decisões ainda são predominantemente de cima para baixo (*top-down*). Equalizar essas relações através da mobilização local/regional contra as desigualdades oriundas da globalização econômica torna-se um grande desafio no cenário atual de governança regional em Mosaicos de áreas protegidas.

CONCLUSÕES : PERSPECTIVAS PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL NAS ECOFRONTEIRAS DOS MOSAICOS

A tese aqui apresentada buscou discutir a tendência de formação de um conjunto de áreas protegidas através de territórios próximos, justapostos, entrepostos, envolvendo continuidades e descontinuidades espaciais, áreas urbanas, rurais, atores em múltiplas escalas e formando aquilo que definimos em nosso trabalho como ecofronteiras.

As ecofronteiras devem ser lidas como reveladoras de tensões, conflitos sociais e das questões políticas em torno da governança local e regional. As suas zonas-núcleo responsáveis por sua expansão, constituídas pelas áreas protegidas, funcionam como catalisadores no processo de construção das relações socioeconômicas e culturais e como um modelo idealizado de evolução sustentável dos territórios que, como demonstrado para a realidade do Mosaico Bocaina, não se efetivam como tal na contemporaneidade.

A realidade do Mosaico Bocaina nos revelou que a busca em integrar a gestão de distintas Unidades de Conservação ao longo das ecofronteiras, sob forma de Mosaicos, têm se mostrado insuficiente para uma gestão territorial que englobe espaços contínuos e descontínuos, que envolvem zonas urbanas, rurais, Territórios de Comunidades Tradicionais e áreas protegidas das mais variadas tipologias, localizadas em dois ou mais municípios. Verificou-se que a inaplicabilidade e incoerência das políticas de ordenamento e controle de uso e ocupação ao longo das ecofronteiras fazem com que a realidade apresentada seja marcada por um histórico de conflitos fundiários, processos de desapropriações que não se resolvem, invasões, desmatamentos, favelização e um turismo espontâneo e desordenado, pautado em ações isoladas e produtor de segregação socioespacial.

Tais problemas elencados acima não são resolvidos ou tratados pelo Mosaico Bocaina em função de suas diversas dificuldades identificadas ao longo de nosso trabalho para se estabelecer no território. Tais dificuldades não são exclusivas da região da Bocaina, podendo se estender para outros Mosaicos no Brasil, como:

- Dificuldade para se legitimar enquanto instituição representativa da “região”;
- Falta de garantias de aportes financeiros para seu desenvolvimento e gestão;
- Dificuldades de executarem projetos a partir de uma gestão centrada no poder público (Ministério do Meio Ambiente);

O cenário atual das ecofronteiras globais analisado em nossa tese nos revelou ser necessário ultrapassar os limites da sustentabilidade ecológica restrita ao interior de um conjunto de áreas protegidas, constituintes de Mosaicos. Retomando nossa hipótese inicial, na qual *uma proposta de gestão integrada de áreas protegidas que transcenda os limites de um município necessita de mecanismos democráticos e abrangentes de governança que ultrapassem a esfera de domínio dos Mosaicos estabelecidos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação*, verifica-se que a totalidade territorial deve ser compreendida no processo de planejamento territorial e não apenas o conjunto de áreas protegidas desvinculado de seu contexto regional de inserção.

Portanto, não se trata mais de discutir exclusivamente as áreas protegidas, mas a região constituída por estas e seu sistema complexo constituído pelos seus territórios-rede de gestão social da natureza, incluindo o desenvolvimento turístico sustentável e viável, pautado na gestão *ad hoc* dos recursos do patrimônio natural e cultural. A submissão da atividade turística às exigências de proteção, de conservação e de gestão reprodutiva da biodiversidade e do patrimônio natural em áreas de Mosaicos produz novas abordagens, estratégias e comportamentos, favorecendo a gestão participativa e integrada dos recursos e dos espaços. Torna-se, portanto, um desafio para os agentes do turismo, como para os atores “verdes”, considerados em nosso trabalho como os ecoconquistadores ao longo das ecofronteiras e representados, majoritariamente, por entidades do terceiro setor, universidades, operadoras de turismo, entidades privadas e organismos multilaterais de fomento às medidas de compensação ambiental, como forma de viabilizar a exploração dos recursos naturais por grandes projetos de óleo e gás, turismo, mineração, entre outros. Ao mesmo tempo é também uma oportunidade de reapropriação do meio de vida para as populações locais, a partir do fortalecimento das redes locais ao longo dos territórios-rede formados na região.

A inserção dos territórios-rede no planejamento territorial das ecofronteiras possui inúmeros corolários como: abertura à consulta pública e participação; modos de proteção mais adequados às realidades locais/regionais; medidas de programação, avaliação e informação sobre os objetivos da proteção; trabalhos coletivos sobre a aceitação social das áreas protegidas, ou para melhor aceitação dessas, convergindo diferentes representatividades sociais constituintes das redes locais e regionais; medidas de gestão dos conflitos socioambientais; papel ativo das áreas protegidas como centralidades para o desenvolvimento regional ao longo das ecofronteiras, a partir da articulação dos atores em diferentes escalas. Tais fundamentos são, a nosso ver, as bases para uma gestão que se pretende integrada das áreas protegidas, que transcende as categorias de Unidades de Conservação contidas no SNUC e o próprio Mosaico.

A articulação entre as redes locais e regionais no planejamento territorial das ecofronteiras, reforçando um projeto político de construção da diversidade, deve ser desenvolvida no âmbito das ecofronteiras, levando-se em conta a obsolescência das ideias de eficiência e superioridade na organização do Estado e do mercado face às novas formas de gestão coletiva e auto-organização dos bens de interesse comum, como já demonstrado por Ostrom (1990). A introdução desse terceiro ator no planejamento territorial constituído pelas representações sociais comunitárias favorece a integração dos territórios-rede na gestão e governança da região constituída pelas ecofronteiras, proporcionando mudanças nas políticas públicas espaciais a favor dos bens de interesse comum no território. Favorece também o maior controle sobre os processos de privatização e mercantilização em curso nas ecofronteiras, como demonstrado em nosso trabalho através das tendências para realização de PPPs e concessões com entidades e organizações privadas para gestão das áreas protegidas e de seu desenvolvimento turístico. Tem-se, portanto, o fortalecimento do papel das coletividades territoriais locais e organizadas em redes, como protetoras dos bens de interesse comum e promotoras de formas comunitárias de gestão dos recursos a partir de atividades pautadas na economia solidária e no turismo de base comunitária.

A constituição das ecofronteiras se coloca associada, de certa forma, às concepções exógenas da relação sociedade-natureza, o que provoca, de maneira recorrente, um obstáculo difícil de ser ultrapassado na resolução de conflitos e na aceitação de imposições ambientais. A perspectiva demonstrada em nossa tese foi ir além da contemplação estética a favor de uma natureza “wilderness” ou de paisagens emblemáticas de um parque, para se chegar, de maneira crítica, à dimensão “social” dos territórios ditos de “natureza”, garantindo, assim, melhor compreensão da diversidade geográfica dos lugares e das sociedades.

Os motivos de conservação e preservação da biodiversidade, através da gestão integrada das UCs, devem se estender para projetos de desenvolvimento territorial. Para tal, buscamos mostrar em nossa tese que os territórios-rede constituídos pelos Mosaicos necessitam de novos arranjos institucionais de gestão territorial que proporcionem um projeto de governança regional nas ecofronteiras. A partir de nossa análise sobre as formas espaciais e dinâmicas territoriais nas ecofronteiras, identificamos a necessidade de algumas ações motivadoras de um projeto territorial de abrangência nas mesmas, não se restringindo às UCs e impulsionando a constituição do que definimos como sendo uma região de planejamento, para tratar das questões de interesse comum no território, como:

- Fortalecimento do capital social e das redes locais, com foco na identidade territorial através da constituição e articulação de espaços formados pelas principais políticas públicas vigentes no campo do meio ambiente, turismo, urbanismo e de povos e comunidades tradicionais na região do Mosaico (Conselhos, Associações, Cooperativas, Fóruns, Consórcios, Agências, etc);
- Necessidade de estabelecer ferramentas operacionais para executarem os objetivos previstos nos distintos espaços de gestão dos macro-territórios, bem como a articulação dos mesmos no âmbito da região de influência do Mosaico. Para o caso específico do Mosaico Bocaina, destacam-se as regiões político-administrativas (RMVPLN e Região de Governo da Costa Verde) e turísticas (Região Turística do Litoral Norte; Região Turística do Vale do Paraíba e Serras; Região Turística da Costa Verde), bem como os

Corredores Ecológicos da Mata Atlântica e a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica;

- Resolução dos conflitos fundiários conciliando o interesse da conservação da biodiversidade com os direitos dos povos e comunidades tradicionais. Alguns exemplos de outros Mosaicos devem ser levados em conta neste tema, como a experiência do Mosaico Juréia-Itatins, que viabilizou a permanência de comunidades tradicionais que viviam sobre ameaças de serem expropriadas; bem como o Mosaico Jacupiranga, já relatado no presente trabalho, que viabilizou a permanência de comunidades tradicionais a partir da fragmentação do antigo Parque Estadual em outras categorias menos restritivas. No âmbito do Mosaico Bocaina, este tema é de extrema importância para o cenário atual, no qual diversas comunidades localizadas dentro de UCs de Proteção Integral reivindicam seus direitos territoriais;
- Parcerias e Concessões de uso público com as UCs, com a participação das redes locais de turismo, de forma a integrar o setor turístico regional, possibilitando melhor gestão dos interesses e necessidades dos atores locais e regionais que compõem os territórios-rede, não se restringindo aos limites político administrativos;

A governança regional em Mosaicos, a partir da instituição de uma região de planejamento proposta em nosso trabalho, implica em reconhecer a sociedade civil e suas instituições como partes fundamentais no processo de planejamento territorial, já que são as redes locais e regionais formadas por estas que devem estar na base dos processos de participação e decisão sobre os territórios. A participação foi retratada em nossa tese como condição para o estabelecimento de processos mais democráticos de planejamento e gestão nas ecofronteiras. Ao mesmo tempo, conforme salienta Cozzolino & Irving (2004), o processo de participação instituído por qualquer que seja o projeto não deve esquecer que a sociedade não é apenas lugar de harmonia. Muito pelo contrário, os conflitos existem e vão sempre ocorrer em diferentes escalas, como demonstrado nas ecofronteiras do Mosaico Bocaina. No entanto, é preciso que os empecilhos e problemas gerados com os conflitos não impeçam a continuação dos processos democráticos no planejamento territorial. Para o Mosaico Bocaina, foi-nos revelado que os princípios democráticos

estabelecidos pelo seu conselho consultivo incomodam, bastante, seus gestores a ponto de alguns não participarem mais das reuniões do conselho. Outros, inclusive, sugeriram que as tratativas sobre as reivindicações das comunidades sobre a regularização de suas terras fossem tratadas apenas nas Câmaras Técnicas específicas, separadas das discussões dos gestores das UCs, de forma a reduzir as confrontações. Tais fatos apenas ratificam a necessidade da construção e manutenção de processos democráticos a partir do fortalecimento das relações entre a sociedade civil e o Estado para lidar na região com os problemas de interesse comum. A sociedade civil é entendida aqui na concepção Gramsciana em que se constitui um espaço intermediário entre o Estado e os cidadãos, possibilitando as trocas, interações e negociações de interesses entre instituições governamentais e de organizações sociais, em uma espécie de governança compartilhada. A sociedade civil torna-se, assim, a chave para reformar o Estado e suas políticas, utilizando-se da pressão da sociedade organizada, sem se limitar apenas ao processo democrático das eleições ou políticas formais (CASTELLS, 2005).

A região de planejamento, aqui proposta como instância jurídica para planejamento e gestão dos territórios-rede compostos pelos Mosaicos, deve garantir e fortalecer a participação da sociedade civil através de processos que tratem a confiança e aceitação social pelas partes interessadas. Para isso, a realidade do Mosaico Bocaina nos mostrou ser importante um contrato que garanta a efetividade e a continuidade dos processos participativos para além das ações consultivas. Torna-se necessária a mobilização dos atores territoriais em prol de desenvolvimento de planos de desenvolvimento territorial, incluindo objetivos para além da conservação ambiental. Trata-se da formação de pactos solidários com os deferentes atores locais e regionais para consolidação de acordos com as áreas protegidas e os municípios, no intuito de reduzir conflitos e viabilizar projetos de interesse comum, como o turismo, agroecologia, entre outros.

A definição dos limites de atuação do Mosaico foi outro fator essencial discutido em nossa tese e que deve ser levado em conta no âmbito da instituição de uma região de planejamento, já que a experiência do Mosaico Bocaina nos revelou a

incapacidade de compreensão das múltiplas territorialidades ao longo das ecofronteiras, envolvendo territórios intermunicipais, Terras Indígenas, Quilombolas, caçaras, turistas, comunidades urbanas e rurais, para sua efetivação, enquanto instância de gestão integrada. Para tanto, a perspectiva de uma região de planejamento como instância Federal que não seja vinculada apenas ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação, é fundamental para se ter maior abrangência sobre as partes interessadas, já que as assembleias legislativas de São Paulo e Rio de Janeiro, historicamente, não chegam a um consenso para uma iniciativa de regionalização do planejamento na fronteira dos estados. A iniciativa Federal seria fundamental em caso de beligerância entre os dois estados, em que o Mosaico Bocaina abrange.

A impossibilidade de deliberação por parte do conselho consultivo do Mosaico é outro aspecto que o restringe enquanto instância de gestão territorial e do tratamento dos assuntos de interesse comum. Dessa maneira, as nossas análises demonstraram a importância de se efetivar uma região de planejamento com poder deliberativo para viabilizar as ações dos atores em diferentes escalas, inseridos nos territórios-rede do Mosaico.

A difícil cooperação entre as diferentes esferas de gestão das UCs, bem como a relação das mesmas com os municípios, como demonstrado na realidade do Mosaico Bocaina, também é um fator limitador do planejamento territorial na escala regional para resolução dos problemas comuns, como conflitos fundiários e turismo desordenado. A integração das redes locais e regionais, operacionalizada através de consórcios, por exemplo, trazem inovações institucionais para o planejamento territorial das ecofronteiras, oriundas da experiência de regiões metropolitanas que são, a nosso ver, essenciais para tratar a totalidade territorial das ecofronteiras. Constituem-se arranjos inovadores para os Mosaicos, viabilizando acordos entre as diferentes partes interessadas e instrumentos que garantam a estas, recursos orçamentários para a gestão territorial por meio de fundos específicos para Mosaicos, parcerias, entre consorciados, etc. Entre os fundos possíveis para captação de recursos vale a pena salientar os fundos perdidos do governo, já que se caracterizam por recursos cedidos pelo Estado para investimentos voltados para

funções sociais, como obras de infraestrutura, saneamento básico e construção de moradias populares, abrangendo também projetos de caráter cultural e ambiental e de desenvolvimento regional, o que se encaixa na perspectiva dos Mosaicos. Esse recurso cedido não necessita ser devolvido. O crédito a fundo perdido pode ser realizado, por exemplo, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDS) para projetos de geração de emprego e renda em prol do turismo, como de proteção ao meio ambiente ao longo das ecofronteiras, o que seria viável no âmbito da região constituída pelos Mosaicos.

Dessa maneira, tais possibilidades de inovações institucionais apontam perspectivas de viabilização dos Mosaicos de áreas protegidas através de:

- Aumento da capacidade de realização das ações propostas pelo conselho deliberativo da região de planejamento formada, ampliando o alcance das políticas públicas, devido à maior disponibilidade de recursos e do apoio dos demais municípios;
- Articulação de esforços entre municípios e áreas protegidas para atingir resultados que não seriam possíveis apenas com o instrumento Mosaico;
- Aumento da capacidade de negociação dos municípios e áreas protegidas com os governos estadual e federal, organizações da sociedade civil, empresas, agências estatais, entre outros;
- Maior eficiência do uso dos recursos públicos, uma vez que uma das funções do consórcio é o compartilhamento de recursos escassos. O volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios e áreas protegidas para produzirem os mesmos resultados, por exemplo;
- Fomentar o turismo regional e preparar as áreas protegidas e os municípios com equipamentos e serviços adequados, envolvendo ainda programas de formação profissional nos diferentes setores fomentados pelo desenvolvimento dessa atividade.

Portanto, a questão fundamental para a sustentabilidade da região constituída pelos Mosaicos de áreas protegidas passa pela constituição de instâncias de governança mais democráticas e abrangentes no território, que levem em conta estratégias de desenvolvimento territorial pautadas nas particularidades de cada região em que se constituem as ecofronteiras. No entanto, a consolidação de um instrumento jurídico, seja ele uma região de planejamento operacionalizada nos moldes de um consórcio público, ou outras formas definidas pelas redes locais/regionais, é essencial para que a gestão integrada nos espaços contínuos e descontínuos, formados pelos Mosaicos, possam se efetivar através de parcerias e contratos de acordos locais/regionais. Os desafios estão lançados em torno de uma governança que englobe os territórios-rede das ecofronteiras dos Mosaicos, valorizando a participação social a partir da articulação de seus atores em diferentes escalas, no intuito de estabelecer projetos de desenvolvimento territorial menos excludente e desigual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AB´SABER, A. N.(1987). **Zoneamento ecológico e econômico da Amazônia: questões de escala e método**. CEPAL/IPEA, Brasília.
- ABIRACHED, C. F. A. (2011). **Ordenamento Territorial e Áreas Protegidas: Conflitos entre instrumentos e direitos de populações tradicionais de Ubatuba – Paraty**. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília-DF, 178.
- AGNEW, J. (1999). **Regions on the mind does not equal regions of the mind**. *Progress in Human Geography*, 23 (1): 91-96
- ALBALADEJO, C., DUVERNOY, I., DOMINGUEZ, C., VEIGA I. (1996). **La construction du territoire sur les fronts pionniers**. In: *Les fronts pionniers de l'Amazonie Brésilienne, la formation de nouveaux territoires*, ALBALADEJO, C. ; TULET, J.C.(orgs), Paris, L'Harmattan, p. 247-278.
- ALLEN, J.; MASSEY, D. E COCHRANE, A. (1998). **Rethinking the Region**. N. York, Routledge. 160p.
- ÂNGELO-FURLAN, S. (2000). **Lugar e cidadania: os impactos sociais e ambientais das políticas de conservação ambiental: o caso do Parque Estadual da Ilhabela-São Sebastião – SP**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia Física. Universidade de São Paulo – USP, 521 p.
- AUBERTIN, C.; PINTON, F.; RODARY, E. (2008). **Le développement durable, nouvel âge de la conservation**. In: AUBERTIN, C.; RODARY, E. (org). *Aires protégées espaces durables ?* pp.17-27.
- BADIE, B. (1995). **La fin des territoires: Essay sur le désordre international et l'utilité sociale du respect**. Fayard, Paris, 278 p.
- BANCO MUNDIAL (1997). **O Estado num Mundo em Transformação**. Relatório sobre Desenvolvimento Mundial.
- BANCO MUNDIAL (2009). **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: a geografia econômica em transformação – visão geral**. Washington, DC.
- BARRETO-FILHO, H. T. (2002). **Disciplinando a Diversidade Cultural: uma perspectiva antropológica sobre a Portaria 14 (versão 2.0 – em construção)**. Fórum de Pesquisa *Indigenismo e Antropologia da Ação: 25 anos identificando terras indígenas*. XXIII Reunião Brasileira de Antropologia.
- BECKER, B. (2005). **Geopolítica na Amazônia**. Estudos Avançados 19 (53), p.71-85.
- BECKER, B. K; EGLER, C.A.G. (1997). **Detalhamento da metodologia para a execução do zoneamento ecológico-econômico pelos estados da Amazônia Legal**. Brasília, DF-MMA. Secretaria de Estudos. Estratégicos da Presidência da República, 43 p.
- BELLUZO, A. M. (1996). **A propósito do Brasil dos viajantes**. São Paulo : *Revista USP*, 30, p.8-19

- BENATTI, J. H. (2003). **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural**. Tese. Doutorado. Núcleo de Altos estudos Amazônicos. Universidade Federal do Pará. Belém. PA.
- BERG, P. (1991). **What is Bioregionalism?**. In: The Trumpeter, DRENGSON, A.R. (Ed). *Journal of Ecosophy*. V.8. Victoria BC, Canada, pp. 6-12.
- BERQUE, A. (1991). **La transition paysagère comme hypothèse de projection pour l'avenir de la nature**, in: ROGER, A.; GUÉRY, F. (org): *Maîtres et protecteurs de la nature*, Seyssel, Champs Vallon, pp. 217-237.
- BERTONE, L.F.; DE MELLO, N.A. (2006). **Perspectiva do ordenamento territorial no Brasil: Dever constitucional ou apropriação política?**. In: Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais. STEINBERGER, M. (Org). Paralelo 15 e LGE Editora, Brasília, pp.125-150.
- BERTRAND, G.(1991). **La nature en géographie: un paradigme d'interface**. Géodoc, Toulouse, nº.34, pp.1-16.
- BESSA, L. F. M. (2013). **Aspectos conceituais de governança e o uso das mídias sociais**. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília – DF, pp. 1-15.
- BEVERIDGE, W.I.B. (1957). **The art of scientific investigation**. New Jersey: Blackburn Press.
- BIN, O.J.B. (2012). **Mosaico do Jacupiranga – Vale do Ribeira, São Paulo: conservação, conflitos e soluções socioambientais**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia Física – FFLCH. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 267p.
- BLASQUEZ MARTINEZ, L. (2010). **Deux fronts écologiques dans la ville : enjeux fonciers et arrangements territoriaux autour de la conservation des terres rurales comme valeurs écologiques à Mexico**. *L'Espace Politique*, N° 9, p.1-20.
- BONIN, M. (2008). **Le corridors écologique: vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature?**. L'Harmattan, Paris, 270 p.
- BORRINI-FEYERABEND, G. (2003). **Governance of protected areas: innovations in the air**. *Policy Matters*, 12: 92-101.
- BOULLÓN, R. (2006). **Planificación del espacio turístico**. México: Trilhas, 4ºed, 245 p. (Originalmente publicado em 1985).
- BOXER, C. (2000). **A idade de ouro do Brasil: dores de uma sociedade colonial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 405p. (Originalmente publicado em 1962).
- BRASIL. (1988). **Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília – DF.
- _____. (2000). **Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, Brasília**. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/sbf/dap/doc/snuc.pdf> (acessado em fevereiro de 2011).
- _____. (2002a). **Programa piloto para a proteção das florestas tropicais do Brasil: PPG7, projeto corredores ecológicos**. Secretaria de Coordenação da Amazônia. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.

_____.(2002b). **Decreto nº 4.297/02**. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil.

_____.(2003). **Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas: 2003-2007**. Ministério do Turismo, Brasília – DF.

_____.(2004). **Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001**. Estatuto da Cidade e Legislação Correlata. 2º Ed. Brasília. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. (Reimpressão).

_____.(2004a) **Programa de Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil: diretrizes políticas**. Brasília: Ministério do Turismo.

_____.(2004b) **Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil: diretrizes operacionais**. Brasília: Ministério do Turismo.

_____.(2005a). **Lei Federal nº 11.107/2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

_____.(2005b). **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**. Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003 / Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI. 78 p.

_____.(2006a). **Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos

_____.(2006b). **Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil**. Ministério do Meio Ambiente. 3ª Edição. Brasília - DF.

_____. (2007). **Decreto nº 6.040/07** Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). Brasília, 7 de fevereiro de 2007.

_____.(2007a). **Plano Nacional de Turismo: 2007-2010: Uma viagem de inclusão**. Ministério do Turismo, Brasília, DF.

_____.(2007b).**Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil: Conteúdo Fundamental: Ação Municipal para Regionalização do Turismo**. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. – Brasília, DF.

_____.(2007c). **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Módulo Operacional III: Institucionalização da Instância de Governança Regional**. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. – Brasília, DF.

_____.(2007d). **Decreto nº 6.017/2007**. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

_____.(2008). **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Relatório Final. Brasília, MTur/FGV.

_____. (2010). **Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal: estratégias de transição para a sustentabilidade**. Proposta Preliminar para Consulta Pública. Ministério do Meio Ambiente, Brasília.

_____. (2010a) **Turismo no Brasil 2011 – 2014 (Documento Referencial)**. Ministério do Turismo, Brasília – DF.

_____. (2013a). **Plano Nacional de Turismo: O Turismo Fazendo muito mais pelo Brasil 2013 – 2016**. Ministério do Turismo, Brasília – DF.

_____.(2013b).**Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes**. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. – Brasília, DF.

BRETON, J.M. (2009). **Aires protégées, gestion participative des ressources environnementales et développement touristique durable et viable dans les régions ultra-périphériques**. *Études Caribéennes*. Disponível em: <http://etudescaribeennes.revues.org/3560>. Acessado em 25/06/2014.

BRIFFAUD, S.(2003). **Le paysage comme patrimoine**. In : Le regard de l'histoire, émergence et évolution de la notion de patrimoine au cours du XXème siècle. Actes des entretiens du patrimoine, Paris : Fayard, pp.243-252.

BRITO, M.C.W. (2000). **Unidades de conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume; Fapesp.

CASTRO, E. (1998). **Território, Biodiversidade e Saberes de Populações Tradicionais**. NAEA 092, maio, pp. 1-15.

CASTRO, I. E. (1986) . **O Estado e Região: Considerações sobre o regionalismo**. Anuário do Instituto de Geociências, UFRJ, pp. 27-47.

CARR, M. (2004). **Bioregionalism and Civil Society: democracy challenges to corporate globalism**. Vancouver e Toronto: UBC Press.

CASTELLS, M; BORJA, J. (1996). **As cidades como atores políticos**. Novos Estudos CEBRAP, nº 45, pp. 152-166.

CASTELLS, M. (1999). **A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura**; v.1.São Paulo :Paz e Terra.

_____.(2005). **Global Governance and Global Politics**. In: *Journal Political Science & Politics*. American Political Science Association, pp.8-16

CEPERJ (2014). **Estado do Rio de Janeiro: Regiões de Governo**. Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas. Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html. Acessado em 16/04/2014.

CESAR, A. L.; PAULA, D.; GRANDO Jr., E. S.; BARRETTO FILHO, H. T.; FALEIRO, R. P.; GANEM, R. S. (2003). **Proposta de um procedimento para criação de unidades de conservação**. In: LITTLE, P. E. *Políticas ambientais no Brasil: instrumentos e experiências*. São Paulo: Peirópolis; Brasília: IEEB, pp.133-165.

- CHADA, S.S.; SIMÕES, E.; NEMER, M. (2009). **Aprendizados e desafios para a gestão em mosaicos: a experiência do Mosaico Bocaina**. Campinho da Independência, Paraty, 18 p.
- CHAGAS, M.; STORINO, C. (2014). **Museu, patrimônio e cidade: camadas de sentido em Paraty**. Cadernos de Sociomuseologia, nº3, v.47, pp.71-88.
- CHOAY, F. (2006). **A Alegoria do Patrimônio**. Editora UNESP, 3ªEd. 282 p.
- CNUC (2011). **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>. Último acesso em 07/08/2011.
- COLLINSON, H. (1996). **Green Guerrillas: Environmental Conflicts and Initiatives in Latin America and the Caribbean**. Latin America Bureau, Londres. 250 p.
- CONAN, M., (1991). **La nature sauvage, lieu d'identité américaine**. ROGER, A.; GUÉRY, F. (orgs): Maîtres et protecteurs de la nature, Seyssel, Champs Vallon. pp.267-290.
- CORRÊA, R. L. (1995). **Região: a tradição geográfica**. Revista Brasileira de geografia. Rio de Janeiro, v.57, n.3, jul/set 1995. p. 21-27.
- COSGROVE, D. (1998). **Social Formation and Symbolic Landscape: with a new introduction**. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- COSTA, A.G. (2005). **Os Caminhos do Ouro e a Estrada Real**. Editora UFMG; Lisboa Editorial, Belo Horizonte. 244p.
- COSTA, G.V.L. (2008). **O Aventureiro, Ilha Grande-RJ: Uma análise de mudança social**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 313 p.
- COSTA, W.M. (1995). **Detalhamento da metodologia para execução do Zoneamento ecológico Econômico pelos Estados da Amazônia Legal**. MMA e SAE/PR – Laboratório de Gestão do Território (LAGET/UFRJ), Brasília.
- COZZOLINO, L.F.F. E IRVING, M. (2004). **Unidades de Conservação e desenvolvimento local: as APAs do Rio de Janeiro e seus processos de governança local**. Texto.
- CREADO, E.S.J. (2008). **Parques sem residentes: artefatos sociotécnicos em construção**. IV Encontro Nacional das ANPPAS, Brasília-DF, pp.1-16.
- CRUZ, R.C.A.(2007). **Geografias do turismo: de lugares a pseudo-lugares**. Editora Roca, São Paulo, 140 p.
- CUNHA. (1997). **Plano de Desenvolvimento Rural**. Conselho de Desenvolvimento Rural.
- CUNHA, M. C.; ALMEIDA, M.W.B. (2001). **Populações Indígenas, Povos Tradicionais e Preservação da Amazônia**. In: Biodiversidade na Amazônia Brasileira. Avaliação e Ações Prioritárias para a Conservação, Uso Sustentável e

Repartição de Benefícios. CAPOBIANCO, J.P.R. et al. (Org). São Paulo, Instituto Socioambiental e Estação Liberdade, pp. 184-193.

D'HAUTESERRE, A-M. (2006). **Landscape of the tropics: Tourism and the new cultural economy in the third world**. In: *Landscape of a New Cultural Economy of Space*, TERKENLY, T.; D'HAUTESERRE, A-M (Ed). Landscape Series, v. 5, Dordrecht Springer, p.149-169.

DAGOGNET, F. (1982). **Mort du Paysage? Philosophie et Esthétique du Paysage**. Actes du Colloque de Lyon. Collection Milieu: Champs Vallon, 238p.

DEBARBIEUX, B.; DEL BIAGGIO, C.; PETITE, M. (2008). **Spatialités et territorialités du tourisme**. Dialectique du flux et de l'ancrage dans les Alpes. *Civilisations*, p.1-14.

DEBARBIEUX, B.; GUMUCHIAN, H. (1987). **Représentations spatiales et dénominations des territoires : l'inscription toponymique des aménagements touristiques récents dans les Alpes du Nord (Savoie)**. In: *Revue de géographie alpine*, Tome 75 N°2. pp. 171-182.

DEL PRETTE, M. E. (2006). **Metodologias de zoneamento: Controvérsias sobre o ecológico e o econômico**. In: *Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais*. STEINBERGER, M. (Org). Paralelo 15 e LGE Editora, Brasília, pp.187-216.

DEPRAZ, S. (2010). **Géographie des Espaces Naturels Protégés: Genèse, principes et enjeux territoriaux**. Armand Colin, Paris, 320 p

DIEGUES, A.C.S. (1993). **População Tradicionais em Unidades de Conservação: o mito moderno da Natureza intocada**. NUPAUB-USP, Série documentos e relatórios de pesquisa, São Paulo. 90p.

_____. (1999). **Biodiversidade e Comunidades Tradicionais no Brasil**. NUPAUB – USP, PROBIO. Ministério do Meio Ambiente. 211 p.

_____. (2004). **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo :Editora Hucitec, NUPAUB, USP, 5ªed.

_____. (2008). **A ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas**. São Paulo: NUPAUB-USP, 2008, 193 p

DROUIN; J.M. (1993). **L'Écologie et son histoire : reinventer la nature**. Champs Flammarion, Paris, 213p.

DROULERS, M.; LE TOURNEAU, F.M.; NASUTI, S.; KOHLER, F.; MARCHAND, G.; GREISSING, A.; LENA, P.; DUBREUIL, V. (2011). **DURAMAZ, um Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável na Amazônia**. *Sustentabilidade em Debate*, Brasília, v.2, n.1, pp.165-186.

DUBOST, F.; LIZET, B. (2003). **La nature dans la cité**. *Communications*, 74, pp.5-18.

EAGLES, P.F.J. (2008). **Governance models for parks, recreation and tourism**. In K.S. Hanna, D.A. Clark, & D.S. Slocumbe (Eds.), *Transforming parks: Protected area policy and management in a changing world*, Londres: Routledge, pp. 39-61.

EAGLES, P.F.J. (2009). **Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas**. *Journal of Sustainable Tourism*, 17:2, pp. 231-248.

FARAH, M.F.S; JACOBI, P. (2005). **Governos locais e cooperação inter e intragovernamental no Brasil**. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>> Acesso em 20, junho, 2014.

FERNANDES, E. (2006). **Estatuto da Cidade: Promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”**. In: Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais. STEINBERGER, M. (Org). Paralelo 15 e LGE Editora, Brasília, pp.243-266.

FERREIRA, J.C.; BROLLO, M. J.; UMMUS, M. E.; NERY, T. D. (2008). **Indicadores e quantificação da degradação ambiental em áreas mineradas, Ubatuba (SP)**. *Revista Brasileira de Geociências*, 38(1), pp. 141-152.

FERREIRA, L. C. (1996). **A Floreta Intransitiva: Conflitos e Negociações na Mata Atlântica, SP**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 196 p.

_____. (2004). **Dimensões humanas da biodiversidade: mudanças sociais e conflitos em torno de áreas protegidas no Vale do Ribeira, SP, Brasil**. In: *Ambiente & Sociedade* – Vol. VII nº. 1, pp. 47-68.

FERREIRA, L.C.; SIVIERO, S.O.; CAMPOS, S.V; SILVEIRA, P.C.B.; OLIVEIRA, V.G.; MENDES, A.B.V.; PINTO, A.O. (2001). **Conflitos Sociais em Áreas Protegidas no Brasil: Moradores, Instituições e ONGs no Vale do Ribeira e Litoral Sul, SP**. *Ideias*: 8(2), pp.115-150.

FERREIRA, H.C.H. (2010). **A dinâmica da “participação” na construção de territórios sociais e do patrimônio ambiental na Ilha Grande – RJ**. Tese de Doutorado. . Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Instituto de Ciências Humanas e Sociais Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

FRATUCCI, A.C. (2008). **A dimensão espacial das políticas públicas brasileiras de turismo: possibilidade das redes regionais de turismo**. Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Geografia. Universidade Federal Fluminense, Niterói – RJ, 310 p.

FRATUCCI, A.C. (2009). **Refletindo Sobre a Gestão dos Espaços Turísticos: perspectivas para as redes regionais de turismo**. *Turismo em Análise*, v.20, nº3.

FREMONT, A. (1999). **La région, espace vécu**. Paris: Champs-Flammarion, Nouvelle édition augmentée. 288 p.

FREY, K. (2012). **Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves**. In: *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v.4, n.1, pp.87-102.

FUNAI (2014). **Terras Indígenas e Status de Regularização**. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Última consulta em: 06/06/2014

FUNDART (2013). **Fundação de Arte e Cultura de Ubatuba**. Disponível em: <http://fundart.com.br/tradicao/comunidades/indigenas/>. Último acesso em 08/06/2014

GALLO JUNIOR, H. (2005). **Sobreposição de territórios e gestão de unidades de conservação de proteção integral: estudo aplicado a UCs do Estado de São**

Paulo. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Departamento de Geografia, São Paulo, p.40-130.

GANEN, R.S. (2011). **Gestão Integrada da Biodiversidade : corredores, mosaicos e reservas da biosfera.** In : *Conservação da Biodiversidade, Legislação e Políticas Públicas*, GANEN, R.S. (org). Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 437 p.

GERHARDT, C. H. (2008). **Pesquisadores, populações locais e áreas protegidas: entre instabilidade dos “lados” e a multiplicidade estrutural das “posições”.** Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 531 p.

GIRAUT, F.; GUYOT, S.; HOUSSAY-HOLZSCHUCH, M.(2004). **Les aires protégées dans la recompositions territoriales africaines.** *L'Information Géographique*, 68, décembre, pp.340-368.

GIRAUT F.; LAJARGE R (1998). **Fabriquons du pays, il en restera toujours quelque chose.** In: *La dynamique des territoires*, PROJET n°254, 59-68.

GOMES, L. J. (2002). **Conflitos entre a conservação e o uso da terra em comunidades rurais no entorno do Parque Nacional da Serra da Bocaina.** Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Engenharia Agrícola. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 234 p.

GRAHAM, J., AMOS, B., & PLUMPTRE, T. (2003). **Governance principles for protected areas in the 21st century.** Ottawa, ON: Institute on Governance.

GRAVARIS-BARBAS, M. (2013). **Aménager la ville par la culture et le tourisme.** Collection Ville-Aménagement. Editions Le Moniteur. Paris, França, 157 p.

GRAY, R. (2007). **Practical bioregionalism: A philosophy for a sustainable future and a hypothetical transition strategy for Armidale, New South Wales, Australia.** *Elsevier: Futures* 39, pp.790-806.

GRIFFITHS, T.;ROBIN, L. (1997) **Ecology and empire : environmental history of settler societies.** Keele University Press, Edimburgo, 248 p.

GUIMARÃES, N. A. (2004). **Regiões metropolitanas : aspectos jurídicos.** Jus Navigandi, Teresina, ano 9, nº 273. Disponível em : <http://jus.com.br/artigos/5050>. Acessado em 14/03/2014

GUMUCHIAN, H. (1991). **Représentations et Aménagement du Territoire.** Paris : Anthropos, 143p.

GUYOT, S. (2004). **Derrière l'écotourisme, le politique : conservation et discrimination territoriale en Afrique du Sud.** In: *Tiers-Monde*, tome 45 nº178. pp. 341-363.

_____. (2009). **Fronts écologiques et éco-conquerants: définitions et typologies. L'exemple des ONG environnementales em quête de Côte Sauvage (Afrique du Sud).** *Cybergeo : European Journal of Geography, Environnement, Nature, Paysage*, p.1-19.

_____. (2010). **The eco-frontier paradigm : rethinking the links between space, nature and politics.** *Geopolitics*, pp.1-22.

_____. (2012). **L'émergence d'un Front Touristique Transfrontalier dans les Andes Centrales (Triples Frontière: Argentine, Bolivie et Chili.** An International Journal for Critical Geographies, 11 (2), 304 – 334.

GUYOT S.; RICHARD, F. (2009). **Les fronts écologiques – Une clef de lecture socio-territoriale des enjeux environnementaux ?.** *L'Espace Politique*, N°9, p.1-9.

HAESBAERT, R. (2001). **Da desterritorialização à multiterritorialidade.** Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Vol. 3. Rio de Janeiro: ANPUR

_____. (2004). **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multi- territorialidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

_____. (2005). **Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização.** In: Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Brasília, 13 – 14 novembro de 2003, pp. 15-30

_____. (2010). **Região numa “Constelação” de Conceitos: Espaço, Território e Região.** In: Regional Global: Dilemas da Região e da Regionalização na Geografia Contemporânea, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, pp. 157-180.

HALL, C.M. (2001). **Planejamento Turístico: políticas, processos e relacionamentos.** São Paulo: Contexto.

HARVEY, D. (1992). **Condição pós – moderna : uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** São Paulo : Edições Loyola. 349 p.

_____. (2001). ***Spaces of Capital: Towards a Critical Geography.*** Routledge, New York. 448 p.

_____. (2004). **Espaços de Esperança.** São Paulo : Loyola, 382 p. (Originalmente publicado em 2000).

HAUFF, S. N. (2004). **Relações entre comunidades rurais locais e administrações de parques no Brasil: subsídios ao estabelecimento de zonas de amortecimento.** Tese de doutorado em Engenharia Florestal. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, área de Conservação da Natureza, Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 208 p.

HEIDRICH, Á. L., (1999). **Região e regionalismo: observações acerca dos vínculos entre a sociedade e o território em escala regional.** In: Boletim Gaúcho de Geografia. Porto Alegre, nº 25, p- 63-75.

HERITIER S., LASLAZ L. (2008). **Les parcs nationaux dans le monde. Protection, gestion et exigences d'acceptation sociale.** In : Heritier S, Laslaz L. (orgs). *Les parcs nationaux dans le monde : Protection, gestion et développement durable.* Ellipses : Carrefour, Les dossiers, pp.11-31.

HERITIER, S. ; ARNAULD DE SARTRE, X. ; LASLAZ, L. ; GUYOT, S. (2009). **Fronts écologiques : dynamiques spatio temporelles et dominations multi-scalaires Proposition d'une grille de lecture des processus de colonisation écologique.** *L'Espace Politique*, N° 9, p.21-41.

HILHORST, J. (1975). **Planejamento Regional, enfoque sobre sistemas,** Zahar, Rio de Janeiro.

HONEY, M. (2008). **Ecotourism and Sustainable Development : Who owns paradise**. Island Press (second edition). 551 p.

IBAMA. (2001). **Roteiro Metodológico para Gestão de Área de Proteção Ambiental**. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Brasília, DF: Edições Ibama, 239p.

_____. (2002a). **Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina**. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. IBAMA/MMA – Brasil – Brasília, DF.

_____. (2002b). **Roteiro metodológico de planejamento : parque nacional, reserva biológica, estação ecológica**. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Brasília, DF.

IBGE (2006). **Censo Agropecuário**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/>. *Último acesso em 15/06/2014*

_____. (2010). **IBGE Cidades**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. *Último acesso em 15/04/2014*

ICMBIO (2010). **Parque Nacional da Serra da Bocaina: Relatório de Monitoria – Etapa 1:Área Estratégica Interna Caminhos do Ouro (Estrada Paraty-Cunha)**. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral. Brasília – DF.

_____. (2011). **Diagnóstico Final APA Cairuçu**. Instituto Chico Mendes de Biodiversidade. Ministério do Meio Ambiente, Paraty, RJ, 86 p.

INSTITUTO FLORESTAL (2006). **Plano de manejo do Parque Estadual da Serra do Mar**. 2005/2006. Aprovado pelo CONSEMA. Secretaria de Meio Ambiente..

INSTITUTO PÓLIS (2012). **Diagnóstico Urbano Socioambiental: Município de Ubatuba**. Projeto Litoral Sustentável: Desenvolvimento com Inclusão Social. Convênio PETROBRAS-Instituto Pólis. 547p.

INSTITUTO SEMEIA (2012). **Uso Público e Parcerias para Conservação e Desenvolvimento: a perspectivas de gestores de Unidades de Conservação do Brasil**. Análise 2012. Disponível em: <http://www.semeia.org.br>. Acesso em 06/06/2013

IRVING, M. A.(2006). **Áreas Protegidas de Fronteira e turismo sustentável na Amazônia: Entre o surrealismo e a invenção**. RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico, v. VIII, p. 35-49.

_____. (2010). **Áreas Protegidas e Inclusão Social: uma equação possível em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil?** *Sinais Sociais*, v.4, nº12. Rio de Janeiro, pp.122-147.

IRVING, M. A.; COZZOLINO, F.; FRAGELLI, C.; SANCHO, A. (2006). **Governança e Políticas Públicas: desafios para gestão de parques nacionais no Brasil**. In: In: IRVING, M.A. (Org.) **Áreas Protegidas e Inclusão Social: construindo novos significados**. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, pp.79-106

IUCN. (1994). **Lignes directrices pour les catégories de gestion des aires protégées**. The World Conservation Union. Gland/Cambridge, 261 p.

JACOBS, J., (1996). « **(Post)colonial spaces** », **Edge of Empire. Postcolonialism and the City**, Londres, Routledge, reproduzido em Francês por: Staszack et al., 2001. *Géographies anglosaxonnes. Tendances contemporaines*, Paris, Belin, p. 99-115.

JATOBA, S.U.S; CIDADE, L.C.F.; VARGAS, G.M.(2009). **Ecologismo, Ambientalismo e Ecologia Política: diferentes visões da sustentabilidade e do território**. Sociedade e Estado, v.24, nº1, Brasília, pp. 47-87.

KALAORA, B. **Les salons verts : parcours de la ville à la forêt**. Tant qu'il aura des arbres. *Recherches*, 45, 1981.

KAYSER, B. (1966). **A Região como objeto de estudo da geografia**. In: GEORGE, P., *Geografia Ativa*, DIFEL, São Paulo, pp. 281-325.

KLIJN, E.H. (2008). **Governance and Governance Networks in Europe**. Public Management Review, 10 (4), pp. 505-525.

KNAFOU, R. (1991). **L'invention du lieu touristique : la passation d'un contrat et le surgissement simultané d'un nouveau territoire**. *Revue de Géographie Alpine*, 4.

_____. (1996). **Turismo e Território: por uma abordagem científica do turismo**. In: RODRIGUES, A.B. *Turismo e Geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Ed. Hucitec, pp.62-74.

KOHLHEPP, G. (2001). **Estratégias da Política Ambiental e Regional para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil. O Programa Piloto Internacional e seus Atores em Direção ao Desenvolvimento Sustentável?** In: Kohlhepp, G. (coord.) *Brasil: Modernização e globalização*, Bibliotheca Ibero-Americana 80: 209-234.

_____. (2002). **Conflitos de Interesse no Ordenamento Territorial da Amazônia Brasileira**. Estudos Avançados 16 (45), pp 37-61

LABRUNA, M.B (2006). **Les dynamiques paysagères de la portion méridionale de la Réserve de Biosphère de la Serra do Espinhaço, Minas Gerais, Brésil**. Dissertação de Mestrado. UFR Géographie et Aménagement. Université de Toulouse Le Mirail. França. 112 p.

LACERDA, N; MARINHO , G; BAHIA , C; QUEIROZ , P.; PECCHIO, R. B. (2005). **Planos Diretores Municipais: Aspectos Legais e Conceituais**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais V.7, N.1 / Maio, pp.55-72.

LACOSTE, Y. (2007). **Geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. 13º Ed., Campinas – SP, Papirus. (Originalmente publicado em 1988).

LASLAZ, L. (2010). **La collaboration environnementale transfrontalière, constituante d'un front écologique ? Limites et perspectives des mises en réseau des espaces protégés alpins**. *L'Espace Politique*, N° 9, p.1-20.

LE PRESTRE, P. (2000). **Ecopolítica internacional**. Tradução de Jacob Gorender. São Paulo: Editora SENAC.

LEFF, E. (1994). **Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable**. Cidade do México: Siglo Veintiuno.

LEMOS, M. (1993). **O Problema da Regionalização, dificuldades teóricas e uma metodologia alternativa.** In *Reestruturação do Espaço Urbano e Regional no Brasil*, Ed. Hucitec / ANPUR. Rio de Janeiro.

LENCIONE, S. (2009). **Região e Geografia.** EDUSP, São Paulo. 1º ed. 2º reimpressão, 214p. (Originalmente publicado em 1999).

LENOBLE, R. (1990). **História da ideia de Natureza.** Edições 70, Lisboa.

LEUZINGER, M. D. (2007). **Natureza e Cultura: Direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. 358p

LINO, C.F. (2002). **Apresentação.** *SNUC Sistema Nacional de Unidades de conservação: texto da Lei 9.985 de 18 de julho de 2000 e vetos da presidência da República ao PL aprovado pelo congresso Nacional.* - São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 2000. 2ª edição ampliada. 76 p. ; 21cm. - (Cadernos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica : série conservação e áreas protegidas, 18), pp. 9-11

LINO, C. F.; ALBUQUERQUE, J. L. (Orgs.). (2007). **Mosaicos de unidades de conservação no corredor da Serra do Mar.** São Paulo: Caderno 32 – série Conservação e Áreas Protegidas. Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. São Paulo, 97p.

LUCHIARI, M. T. D. P. (1998). **Urbanização turística um novo nexos entre o lugar e o mundo.** In LIMA, Luiz Cruz (org.). *Da cidade ao campo: a diversidade do saber-fazer turístico.* Fortaleza: UEC. pp.105-130.

_____. (1999). **O lugar no mundo contemporâneo: turismo e urbanização em Ubatuba – SP.** Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, 218 p.

MACCANNEL, D. (1976). **The Tourist: a new theory of the leisure class.** New Schocken Books. 214 p.

MAFRA, F.; SILVA, J.A.(2004). **Planejamento e Gestão do Território.** Coleção Inovação e Governança nas Autarquias. Porto, Portugal. 96 p.

MAGNAGHI, A. (2003). **Le projet local.** Collection Architecture + Recherche / Mardaga, Liège, Bélgica. .

MARICATO, E. (2006). **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, 12, Fevereiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, pp.211-220.

_____.(2010). **O Estatuto da Cidade Periférica.** In: O Estatuto da Cidade: comentado. CARVALHO, C.S; ROSSBACH, A. (Org). Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, pp.5-22

MARTIN, A. R. (1997). **Fronteiras e nações.** São Paulo: Contexto.

MARTINEZ ALIER, J.(2007). **O Ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração.** São Paulo: Contexto. 379 p.

- MARTINS, J.S. (1975). **Capitalismo e Tradicionalismo: estudos sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil**. Livraria Pioneira Editora, São Paulo.
- _____. (1996). **O tempo da fronteira. Retorno à controvérsia sobre o tempo**. Revista Sociologia USP, São Paulo 8(1): 25-70.
- MASSEY, D. (1978). **Regionalism: Some Current Issues** Capital & Class Autumn, 2: 106-125
- _____. (2000). **Um sentido global de lugar**. In: Arantes, Antônio (org). *O espaço da diferença*. Campinas: Papirus, pp. 177-186.
- McGRATH, D.G. (1997). **Biosfera ou Biodiversidade: uma avaliação crítica do paradigma da Biodiversidade**. In: Perspectivas do Desenvolvimento Sustentável: uma contribuição para a Amazônia 21. XIMENES, T (org.). NAEA. UFPA. Belém, PA. 16
- MEDEIROS, R; IRVING, M. A;; GARAY, M A. (2004). **A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção**. RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 09, pp. 83-93.
- MEDEIROS, R. (2006). **Evolução das Tipologias e Categorias de Áreas Protegidas no Brasil**. *Ambiente e Sociedade* – Vol IX, nº1, p. 41-64.
- MEDEIROS, R.; YOUNG, C.E.F. (2011). **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Relatório Final**. Brasília: UNEP-WCMC. 120p.
- MINICONI, R.; GUYOT, S. (2010). **Conflicts and cooperation in the mountainous Mapuche territory (Argentina): The case of Nahuel Huapi National Park**. *Revue de géographie alpine/Journal of Alpine Research* Vol. 98, pp.138-153.
- MORAES, A.C.R.(1995). **Finalidades do Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia e escalas de gestão do território**. Setembro, Brasília.
- MOREIRA, E. (2007). **Conhecimento Tradicional e a Proteção**. T&C Amazônia, ano V, número 11, pp.33-41.
- NASH, D. (1989). **Tourism as a form of Imperialism**. In: *Hosts and Guests: the anthropology of tourism*, SMITH, V.L. (Ed). Philadelphia, University of Pennsylvania Press, pp.37-54.
- NICOLAS, L. M. 2008. **L'amitié et la fraternité par-delà les frontières: coopération binationale et trinationale entre parcs nationaux des États d'Amérique centrale**. In: *Les parcs nationaux dans le monde: protection, gestion et développement durable*. HERITIER, S.; LASLAZ, L. (orgs), pp.143-163.
- NYGAARD, P. D. (1990) **As regionalizações e o planejamento estadual – uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento**. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, Ano 11 (vol. 1), p. 184 – 197.
- OIT (2011). **Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais e resolução referente à ação da OIT/Organização Internacional do Trabalho**. Brasília, OIT, 1v.
- OLIFIERS, N.; CERQUEIRA, R. (2006). **Fragmentação de *habitat*: efeitos históricos e ecológicos**. *Biologia da Conservação*: essências, Rima p. 261-279.

OLIVEIRA, A.C.(2009). **Turismo e população dos destinos turísticos: um estudo de caso do desenvolvimento e planejamento turístico na Vila de Trindade - Paraty/RJ**. In: Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras. BARTOLO, R.; SAN SOLO, D.G.; BURSZTYN, I. (Org), Letra e Imagem, pp.319-333.

OSTROM, E. (1990). **Governing the commons: The evolution of institutions for collective actions**. Cambridge: Cambridge University Press, 271p.

_____.(2004). **Collective Action and Property Rights for Sustainable Development: Understanding Collective Action**. International Food Policy Research Institute. Focus 11, Brief 2 of 16, pp.1-2.

PAIVA, C. A. (2005). **O que é uma Região de Planejamento com vistas ao Desenvolvimento Endógeno Sustentável?**. In: Primeiras Jornadas de Economia Regional Comparada, 2005, Porto Alegre. Anais das Primeiras Jornadas de Economia Regional Comparada, v. CD-Rom.

PALAVIZINI, R. (2005). **Planejamento e Gestão do Ambiente: percepção complexa e atuação transdisciplinar**. INSTITUTO AUTOPOIÉSIS BRASILIS – Educação para a Paz e a Sustentabilidade.

PARATY. (2003). **Plano Diretor de Desenvolvimento Turístico do Município de Paraty: Inventário Turístico**. Volume 1. Solving Consultoria em Turismo. Secretaria de Turismo e Cultura.

PERES, R. B.; CHIQUITO, E.A. (2012). **Ordenamento Territorial, Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional: novas questões, possíveis articulações**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n.2, novembro, pp.71-86.

PETERS, B.G.; PIERRE, J. (2001). **Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance**. Policy & Politics, vol 29, no 2:131-5, pp. 131-135.

PHILLIPS, A. (2002). **IUCN Category V Protected Areas Guidelines**. Protected Landscapes/seascapes, Cambridge/Gland, IUCN.

PIERRE, J.; PETERS, B. G..(2000). **Governance, politics and the state**. New York: St. Martin's Press.

PLANTE,S.; BRETON,Y. (2005) **.Espaço, pesca e turismo em Trindade**. In: *Enciclopédia Caiçara. Vol. III. O Olhar Estrangeiro*. DIEGUES,A.C. (org.). São Paulo: Hucitec, pp. 21-74.

PLUMMER, R.; FENNELL, D. A.(2009). **Managing protected areas for adaptive co-management**. Journal of Sustainable Tourism, 17:2, pp. 149-168.

PRADO, P.I.; LANDAU, E.C.; MOURA, R.T.; PINTO, L.P.S.; FONSECA, G.A.B.; ALGER, K. (org.). (2003). **Corredor de biodiversidade da Mata Atlântica do Sul da Bahia**. Ilhéus: IESB, CI, CABS, UFMG, UNICAMP.

PRIMACK, R. B.; RODRIGUES, E. (2001). **Biologia da Conservação**. Londrina,Gráfica Editora Midiograf.

PROVAN, K. G.; KENIS, P. (2008). **Modes of network governance: structure management and effectiveness**. Journal of Public Administration Research and Theory, 18 (2), pp. 229-252

RAFFESTIN, C. (1986). **Nature et culture du lieu touristique**. *Méditerranée* N°3, pp. 11-17.

RAFFESTIN, C. (1993). **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática.

RAIMUNDO, S. (2007). **As Ondas do Litoral Norte (SP): difusão espacial das práticas caiçaras e do veraneio no Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar (1966-2001)**. Tese de Doutorado. Instituto de Geociências. Unicamp.

RHODES, R.A.W. (1996). **The new governance: governing without government**. *Political Studies*, 44(4), pp. 652-667.

RIBEIRO, W. C. (2001). **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto.

RICHARDSON, H. (1975) **Economia Regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional**, Zahar, Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO (1989). **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. 5 de outubro de 1989. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

_____. (2009). **Lei Complementar nº130 de 21 de Outubro de 2009**. Altera a lei complementar nº. 87, de 16 de dezembro de 1997, com a nova redação dada pela lei complementar nº. 97, de 2 de outubro de 2001, a lei complementar nº. 89, de 17 de julho de 1998, e a lei complementar nº 105, de 4 de julho de 2002, e dá outras providências.

RODARY, E. ;CASTELLANET, C. (2003). **Les trois temps de la conservation**. In : *Conservation de la nature et développement, l'intégration impossible ?*. Paris, GRET – Karthala, pp.5-44.

RODARY,E.(2008a). **Développer la Conservation ou conserver le développement ?** « Quelques considérations historiques sur les deux termes et le moyens d'en sortir ». *Mondes en développement*, 1, nº141, pp.81-92.

_____.(2008b). **Les parcs nationaux africains, une crise durable**. In: *Les parcs nationaux dans le monde:protection, gestion et développement durable*. Ellipses, 312 p.

RODRIGUES, A.B.(Org.), (1999). **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. 2 ed. São Paulo: Hucitec.

RODRIGUES, M. (2010). **Governança em rede: da metáfora ao objeto de investigação**. *Administração Pública – Interface*, pp. 24-30.

ROGER, A.;GUERY, F. (1991). **Maîtres et Protecteurs de la Nature**. Seyssel, Champs Vallon.

ROGER, A. (1997): **Court traité du paysage**. Paris : Ed. Gallimard.

ROLNIK, R.; SCHASBERG, B.; PINHEIRO, O. M. (Org) (2005). **Plano Diretor Participativo**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos, dezembro. 92 p.

ROSENAU, J.N. (2000), **A cidadania em uma ordem mundial em mutação**. In: ROSENAU,J.N. & CZEMPIEL, O.(orgs). *Governança sem governo: ordem e transformações na política mundial*. Brasília:UnB/ Imprensa oficial do estado de São Paulo.

RUSCHMANN, D. V. M. (1997). **Turismo e Planejamento Sustentável**. 3ª. ed. CAMPINAS: PAPIRUS, v. 1. 199 p

SACHS, I. (1981). **Initiation à l'écodéveloppement**. Toulouse, Privat, 368 p.

SAHR, C.L.L.; LEGELSKI, F.; TOMASI, T.; FERREIRA ALVES, A.P.; TUZINO, Y. M. M.; FERREIRA, P. (2011). **Geograficidades Quilombolas: estudo etnográfico da comunidade de São João, Adrianópolis – Paraná**. Editora UEPG., Ponta Grossa., 208 p.

SAINT-HILAIRE, A. (1974). **Segunda Viagem do Rio de Janeiro a Minas Gerais e a São Paulo (29/01/1822 – 05/05/1822)**. Tradução Revista e Prefacio de Vivaldi Moreira. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1974.

SANSOLO, D.G. (2002). **O planejamento ambiental e as mudanças na paisagem no Núcleo picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, Ubatuba-SP**. Tese de Doutorado. São Paulo, Departamento de Geografia, FFLCH, USP.

SANTILLI, J. (2002). **Biodiversidade e comunidades tradicionais**. In: BENSUSAN, N. (org). *Seria melhor mandar ladrilhar? - biodiversidade: como, para que e por quê*. Editora EDU – UNB: Instituto Socioambiental, pp. 89-94.

SANTOS, M. (1978). **Por uma geografia nova**. São Paulo: HUCITEC.

_____. (1992). **1992: a redescoberta da natureza**. *Estudos Avançados*, 6 (14), pp.95-106.

_____. (1994). **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico científico informacional**. São Paulo: Hucitec.

_____. (1999). **Modo de Produção Técnico-Científico e Diferenciação Espacial**. *Revista Território*, 6, pp. 5-20.

_____. (2000). **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo : Record.

_____. (2002). **O Retorno do Território**. In: SANTOS; SOUZA; SILVEIRA (Orgs). *Território: Globalização e Fragmentação*. Editora Hucitec, São Paulo, pp. 15-20.

_____. (2012a). **A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. 4ª Edição, 7ª reimpressão. São Paulo: EDUSP. 384 p. (Originalmente publicado em 1996)

_____. (2012b). **Da Totalidade ao Lugar**. Editora da Universidade de São Paulo, 1ª Edição, 2ª reimpressão. São Paulo, 176 p. (Originalmente publicado em 2005).

SÃO PAULO. (1989). **Constituição do Estado de São Paulo**. São Paulo, 05 e outubro de 1989.

_____. (1998). **Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC)**. Lei nº 10.019 de 3 de julho de 1998. São Paulo – SP.

_____. (2005). **Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte**. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. São Paulo: SMA/CPLEA.

_____. (2012a). **Lei Complementar Estadual nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012**. Cria Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

_____. (2012b). **Decreto nº 57.906, de 23 de março de 2012.** Designa entidade estadual de caráter metropolitana para exercer, provisoriamente, as funções da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

_____. (2014). **Lei Complementar nº 1.243 de 30 de maio de 2014.** Altera a Lei Complementar nº 846, de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, e dá providências correlatas. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

SAULE JR., N. (2004). **A competência do município para disciplinar o território rural.** O planejamento dos municípios e o território rural. São Paulo: Instituto Pólis.

SCIFONI, S., (2006). **A construção do patrimônio natural.** Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Programa de Pós Graduação em Geografia Humana, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo. 293 p.

SHASBERG, B. (2006). **A nova safra de Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade.** In: Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais. STEINBERGER, M. (Org). Paralelo 15 e LGE Editora, Brasília, pp.267-282.

SIAB (2011). **Sistema de Informação de Atenção Básica.** Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/SIAB/index.php?area=01>. Último acesso em 13/04/2014.

SILVA, C.A.F. (2006). **Fronteira agrícola capitalista e ordenamento territorial.** In: SANTOS et al. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. DP&A, 2ªEd., Rio de Janeiro, pp.283-312.

SILVA, D. J. (1998). **Uma abordagem cognitiva ao planejamento estratégico do desenvolvimento sustentável.** Florianópolis, 240.f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

SILVA, M. (2007). **Saindo da Invisibilidade: A Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais.** Inclusão Social, Brasília, v.2, nº2, setembro, pp.7-9.

SILVA, S.R. (2012). **Comunidades Quilombolas e a Política Ambiental e Territorial na Mata Atlântica.** *Geografia em Questão*, V.05, N.01, pp. 47-65.

SIMÕES, E. (2008). **Projeto Workshop Populações e Áreas Protegidas do Mosaico Bocaina – Versão 1.** Mimeo.

_____. (2010). **O dilema das decisões sobre populações humanas em Parques: jogo compartilhado entre técnicos e residentes no Núcleo Picinguaba.** Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ambiente e Sociedade. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. 389 p.

SIMÕES, E.; FERREIRA, L.C. (2008). **Gestão Compartilhada entre Caiçaras, Quilombolas e Técnicos no Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar.** Processos decisórios relativos à gestão de populações moradoras em Unidade de Conservação (UC) de proteção integral. S/N.

_____. (2011). **O Dilema de Populações Humanas em Parques: Gestão Integrada entre Técnicos e Residentes no Núcleo Picinguaba.** Sustentabilidade em Debate, Vol. 2, Número 1.

SIQUEIRA, P. (1984). **Genocídio dos Caiçaras**. São Paulo: Massao Ohno-Ismael Guarnelli Editores, 91p.

SMITH, N. (1988). **The region is dead! Long live the region!** *Political Geographical Quarterly*. Vol. 7, n. 2, abril. Newcastle-upon-Tyne: Depto. De Geografia.

SORIANO, A.J.S. (2006). **Estrada-parque: Proposta para uma definição**. Tese de Doutorado em Geografia. Programa de Pós-Graduação em Geografia. UNESP, Rio Claro.

SOUZA, M.A.A. (2002). **Geografias da desigualdade: globalização e fragmentação**. In: Território Globalização e Fragmentação. SANTOS, M.; SOUZA, M.A.A.; SILVEIRA, M.L.(orgs).Editora Hucitec. pp. 21-28.

_____. (2005). **O Lugar como Resistência: Uma dimensão da realidade do futuro**. In: *Encontro com o Pensamento de Milton Santos: lugar fundamentando o período popular da história*. SILVA; TOLEDO JR.; DIAS (Orgs). Empresa Gráfica da Bahia, Salvador, pp.189-198.

STEINBERGER, M.; ROMERO, M.B. (2000). **Reflexões preliminares sobre as dimensões demográficas e urbanas do zoneamento ecológico-econômico**. In: *XII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*, Caxambu: ABEP.

STOKER, G. (1998). **Governance as theory: five propositions**. *International Social Science Journal*, 50 (155), pp. 17-28.

SWYNGEDOUW, E. (1997). **Neither Global Nor Local: 'Glocalisation' and the Politics of Scale**. In COX, K. (Ed.) *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. New York/London: Guilford/Longman, pp. 137-166.

_____. (2000). **Authoritarian Governance Power and the Politics of Rescaling**. *Environment and Planning D: Society and Space*, volume 18, pp. 63-76

_____. (2004). **"Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling"**. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), pp. 25-48.

TERKENLY, T.; D'HAUTESERRE, A-M. (2006). **Landscape of a New Cultural Economy of Space**. Landscape Series, v. 5, Dordrecht, *Springer*, 245 p.

TURNER, F.J. (1896). **The Frontier in American History**. Disponível em: <http://xroads.virginia.edu/~hyper/turner/>

UBATUBA. (2006). **Plano Diretor do Município**. Lei nº 2892 de 15 de dezembro de 2006.

UICN (1994). **Guidelines protected Area Management Categories**. Gland: União Internacional para Conservação da Natureza, UICN.

UNDP (1997). **Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document**. United Nations Development Programme. 40 p.

VAINER, C. (2007). **Planejamento Territorial e Projeto Nacional: Os desafios da fragmentação**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, V.9, Nº1, pp.9-23.

- VANZOLINI, P.E. (1996). **A contribuição zoológica dos primeiros naturalistas viajantes no Brasil**. São Paulo : Revista USP, 30, p.190-238.
- VENTURI, G. (2012). **Sistemática de coleta, tratamento e monitoramento de dados relativos à socioeconomia: Roteiro de Pesquisa – Dados Primários**. Treinamento sobre subsídios metodológicos para pesquisas em diagnósticos socioeconômicos realizado em março de 2012, Belo Horizonte, MG.
- VIARD, J. (1990). **Le tiers espace: essai sur la nature**. Paris, Méridien Klincksieck, 152 p.
- VIOLA, E. J.; LEIS HECTOR, R. (1991). **Desordem global da biosfera e a nova ordem, internacional; o papel organizador do ecologista**. Ecologia e Política Mundial, pp. 23-49.
- WITTMANN, M. e RAMOS, M. (2004). **Desenvolvimento Regional: Capital Social, Redes Planejamento**. Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- YÁZIGI, E. A.(2009). **Saudades do Futuro: por uma teoria do planejamento territorial do turismo**. São Paulo: Plêiade, 573 p.
- _____. (2013). **Reencantamento da Cidade: miudezas geográficas e devaneio**. Scortecci, Brasília – DF: CNPQ, 376 p.
- ZELLER, R. H. (2012). **Planejamento da visitação pública em oito parques nacionais brasileiros: oportunidades para ajustes**. Revista Nordestina de Ecoturismo, Aquidabã, v.5, n.2, p.6- 18.
- ZIMMERER, K.S. (2000). **The Reworking of Conservation Geographies: Nonequilibrium Landscapes and Nature-Society Hybrids**. Annals of the Association of American Geographers, 90:2, pp.356-369.
- ZUQUIM, M. L. (2007). **Os caminhos do rural: uma questão agrária e ambiental**. Editora Senac, São Paulo, 224 p.

APÊNDICE

Apêndice A: Base de dados sobre a cobertura terrestre da área de estudo, a partir de áreas com vegetação, sem vegetação, nuvens e água.

Soma de a3	Rótulos de Coluna				Água Total			Nuvem Total					Sem vegetação Total					Vegetação Total	Total Geral
	Água					Nuvem 200			Sem vegetação					Vegetação					
	1979	1986	2002	2014		2	2014		1979	1986	2002	2014		1979	1986	2002	2014		
Rótulos de Linha	1979	1986	2002	2014					1979	1986	2002	2014		1979	1986	2002	2014		
Cunha	0,49	0,12			0,62	0,37	4,94	5,31	735,89	831,70	819,35	854,91	3.241,85	670,94	575,50	587,60	547,47	2.381,50	5.629,28
PARNA - da Serra da Bocaina							0,12	0,12	4,94	7,04	4,69	7,78	24,45	46,18	44,08	46,43	43,21	179,90	204,47
PESM - Núcleo Cunha									4,07	1,73	1,36	4,57	11,73	78,65	81,00	81,37	78,16	319,17	330,90
PESM - Núcleo Picinguaba														1,11	1,11	1,11	1,11	4,44	4,44
Sem UC	0,49	0,12			0,62	0,37	4,82	5,19	726,87	822,93	813,30	842,56	3.205,67	545,00	449,31	458,69	424,99	1.877,99	5.089,47
			17,7																
Paraty	5,82	3,22	0	3,59	30,33	0,12	2,97	3,09	115,86	120,32	82,19	125,52	443,90	803,37	801,51	825,03	792,97	3.222,88	3.700,20
APA - Federal de Cairuçu	1,24	0,87	9,28	1,36	12,75		1,36	1,36	41,96	42,95	25,62	36,64	147,18	175,90	175,28	184,19	179,74	715,11	876,40
APA Baía Paraty			0,74	0,12	0,87				0,74	0,62	0,25	0,50	2,10	0,62	0,74	0,37	0,74	2,48	5,45
ESEC - Federal de Tamoios	0,74	0,25	1,61	0,25	2,85				1,11	1,24	0,50	1,11	3,96	0,74	1,11	0,50	1,24	3,59	10,40
PARNA - da Serra da Bocaina	0,25				0,25	0,12	0,12	0,25	16,96	17,70	18,07	24,39	77,12	422,85	422,36	421,86	415,55	1.682,62	1.760,23
PESM - Núcleo Cunha									0,12	0,12	0,12	0,12	0,50						0,50
RESEC - Federal da Juatinga	0,87	0,74	4,58	0,50	6,68		1,11	1,11	17,08	15,35	8,05	10,89	51,37	79,47	81,33	84,79	84,92	330,51	389,68
Sem UC	2,72	1,36	1,49	1,36	6,93		0,37	0,37	37,88	42,33	29,58	51,87	161,66	123,79	120,69	133,32	110,79	488,58	657,55
São José do Barreiro	0,87	0,87	0,62	0,37	2,73	0,12	0,50	0,62	180,27	201,36	179,28	216,87	777,78	389,82	368,73	390,94	353,22	1.502,71	2.283,84
PARNA - da Serra da Bocaina									34,12	32,26	27,05	45,78	139,20	142,18	144,04	149,25	130,52	566,00	705,20
Sem UC	0,87	0,87	0,62	0,37	2,73	0,12	0,50	0,62	146,15	169,10	152,23	171,09	638,58	247,64	224,69	241,68	222,70	936,71	1.578,64
		18,8		17,7			15,1												
Ubatuba	12,34	8	9,68	9	58,70	0,12	3	15,25	96,94	74,55	62,57	102,75	336,81	601,49	617,35	638,41	575,11	2.432,36	2.843,12
APA - Estadual Marinha do		17,3		16,5															
Litoral Norte	10,65	1	8,23	8	52,77	0,12	2,42	2,54	12,10	5,33	8,83	5,93	32,19	6,29	6,41	11,86	4,11	28,68	116,18
PARNA - da Serra da Bocaina		0,12		0,12	0,24		0,24	0,24	0,12			0,24	0,36	2,42	2,42	2,54	1,94	9,32	10,17
PESM - Núcleo Cunha							0,24	0,24	5,69	5,69	3,39	3,87	18,64	23,60	23,60	25,90	25,17	98,27	117,15
PESM - Núcleo Picinguaba	1,33	1,09	0,61	0,12	3,15		9,80	9,80	11,01	7,38	5,33	19,36	43,08	448,28	452,15	454,69	431,33	1.786,45	1.842,49
Sem UC	0,36	0,36	0,85	0,97	2,54		2,42	2,42	68,02	56,16	45,02	73,34	242,53	120,90	132,76	143,41	112,55	509,64	757,13
		23,0	28,0	21,7			23,5		1.128,9	1.227,9	1.143,3	1.300,0		2.465,6	2.363,0	2.441,9	2.268,7		
Total Geral	19,52	9	0	5	92,37	0,74	3	24,27	6	3	9	5	4.800,34	2	9	7	7	9.539,46	14.456,44