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

MARA GAZZOLI DUARTE

**Conflitos fundiários e meio ambiente:
estudo de caso do Mosaico de Unidades
de Conservação do Jacupiranga
Vale do Ribeira - SP**

São Paulo

2012

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

**Conflitos fundiários e meio ambiente:
estudo de caso do Mosaico de Unidades
de Conservação do Jacupiranga
Vale do Ribeira - SP**

MARA GAZZOLI DUARTE

Dissertação apresentada à Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo Para
obtenção do título de Mestre em
Geografia.
Área de Concentração: Geografia
Humana

Orientador: Prof.Dr. Ariovaldo Umbelino de Oliveira

São Paulo
2012

Agradecimentos

Agradeço primeiramente aos meus pais, que sempre me deram todo o apoio necessário para que eu investisse em minha formação, a exemplo da acolhida que me deram no último ano de elaboração desta dissertação, proporcionando condições para que eu pudesse me dedicar totalmente aos estudos com a calma e tranquilidade necessárias. Com certeza isso teve um papel fundamental para a conclusão deste trabalho.

Agradeço também aos demais familiares e amigos pelo apoio nesta jornada de formação acadêmica. Destaco aqui meu tio Chico, que se prontificou a realizar a revisão ortográfica.

Agradeço a todas as pessoas que me cederam, gentilmente, entrevistas que proporcionaram o levantamento de informações fundamentais que compõem este trabalho: funcionários da SMA e FF, moradores das comunidades quilombolas da região do MOJAC, ISA, ITESP, INCRA dentre outros citados ao longo da dissertação. Agradeço especialmente à servidora do ITESP Ignez Mariconde, que me recebeu diversas vezes em seu local de trabalho, sempre muito solícita em me passar informações e materiais de grande valia. Destaco também os servidores Ocimar Bim do IF, e Josinei Cará, da FF, que, além das entrevistas cedidas, sempre foram muito solícitos em responder a meus e-mail com informações e materiais valiosos.

Agradeço ao meu orientador Ariovaldo Umbelino de Oliveira por acreditar em meu projeto de pesquisa, mesmo que este tenha sofrido algumas mudanças ao longo do processo.

Agradeço à Universidade de São Paulo pela oportunidade de mais uma vez estudar nesta importante instituição de ensino.

Resumo

DUARTE, Mara Gazzoli. Conflitos fundiários e meio ambiente: estudo de caso do Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga – Vale do Ribeira – SP. Dissertação (Mestrado) – FFLCH – USP, São Paulo, 2012.

Esta pesquisa teve, como objetivo geral verificar o processo de criação do Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga (MOJAC), localizado na região do Vale do Ribeira e Litoral Sul, no sudeste do Estado de São Paulo, onde se concentra a maior área de mata atlântica conservada do Brasil. O Mosaico do Jacupiranga compreende diversas unidades de conservação que formam um corredor contínuo de remanescentes maduros bem conservados da mata atlântica, tendo sido criado em 2008 por meio de um grande trabalho de levantamento de informações de toda ordem pelos órgãos estaduais, com envolvimento dos moradores, ONG, prefeituras, etc. Originou-se do Parque Estadual do Jacupiranga, criado em 1969 ignorando muitas comunidades tradicionais, que habitavam diversas das áreas transformadas em parque e permanecendo muitos anos sem uma gestão eficaz para a conservação da área. Assim os conflitos ambientais, sociais e fundiários foram se agravando ao longo dos anos, com ocupações por diferentes grupos sociais, de camponeses a grileiros, sendo a criação do mosaico uma forma de resolver, ou ao menos minimizar, os conflitos existentes. Esta região, assim como muitas outras do país, possui grande quantidade de terras devolutas, que demandam uma regularização fundiária por parte do Estado, para a arrecadação e retomada das terras e destinação adequada conforme previsto em lei. Neste contexto, a pesquisa se concentrou em avaliar a reclassificação de áreas de parque em unidades de conservação de uso sustentável em locais onde existe grande número de comunidades quilombolas, as quais demandam o reconhecimento e a regularização fundiária de seus territórios, conforme garante a Constituição Federal de 1988. As UCs focadas foram a Reserva de Desenvolvimento Sustentável dos Quilombos da Barra do Turvo e a Área de Preservação Ambiental dos Quilombos do Médio Ribeira. Houve avanços, para estas comunidades, com a criação do MOJAC, como a recategorização de suas áreas retirando-as do parque, e o reconhecimento e delimitação de territórios quilombolas. Entretanto, ainda existem conflitos quanto à dimensão de alguns territórios e quanto à falta de titulação para a maioria das comunidades quilombolas. Esta pesquisa realizou um levantamento e uma análise geral da situação fundiária das UCs do Estado de São Paulo, verificando que a grande maioria não tem a situação fundiária regularizada. Por fim, analiso a situação atual do mosaico em sua fase de implantação, detectando que, após sua criação, o ritmo de trabalho do Estado na área diminuiu muito, deixando diversas pendências sociais e fundiárias ainda sem resolução, inclusive sem elaboração dos planos de manejos das UCs, após quase cinco anos da criação do MOJAC. Esta pesquisa foi baseada em levantamento bibliográfico, documental, de legislação e em trabalho de campo, com entrevistas de diversos sujeitos sociais que participaram do processo de criação do MOJAC, desde representantes do Estado até moradores da área.

Palavras-chaves: mosaico de unidades de conservação; recategorização; unidades de conservação de uso sustentável; conflitos socioambientais; comunidades quilombolas; regularização fundiária; ações discriminatórias; terras devolutas.

Abstract

DUARTE, Mara Gazzoli. Land conflicts and the environment: a study case of Mosaic of Conservation Units of *Jacupiranga – Vale do Ribeira* – SP. Master – FFLCH – USP, São Paulo, 2012.

This research aims to verify the process of creating a mosaic of Conservation Units of *Jacupiranga* (MOJAC), located in the region of Ribeira Valley and South Coast, in the southeastern state of São Paulo, where has the largest area of preserved Atlantic Forest of Brazil. The *Jacupiranga* Mosaic consists by various conservation units (CU) that form a continuous corridor of mature well preserved remnants of the Atlantic Forest. Was created in 2008 through a great job of gathering information of all kinds by state organs with involvement and discussion with the people involved as residents, NGOs, municipalities, etc.. The mosaic originated in *Jacupiranga* State Park, established in 1969, ignoring many traditional communities inhabiting various areas transformed into park and still remain many years without effective management for the conservation area. Thus environmental, social and land conflicts, were getting worse over the years, with occupations by different social groups, since small farmers until large land illegal appropriators, and the creation of mosaic was a way to solve or at least minimize conflicts. This region, like many others in the country, has a large amount of vacant land, but which still demand a regularization by the State, for the collection and recovery of land and proper disposal as provided by law. In this context, this research has focused on evaluating the reclassification of park areas into protected areas of sustainable use in places where there are large numbers of maroon communities demanding recognition and regularization of their territory, as guaranteed by the Constitution of 1988. The CUs focused were the Sustainable Development Reserve of *Quilombos da Barra do Turvo* and Environmental Preservation Area of *Quilombos do Médio Ribeira*. Progress was made, for these communities, with the creation of MOJAC as recategorization of their areas by removing them from the park, and the recognition and delineation of Maroons territories. However, there are still disputes about the size of some areas and lack of land title for most maroon communities. This research has also made a survey and analysis of the land situation of CUs of São Paulo State, verifying that the vast majority do not have the land situation regularized. Finally, is analyzed the current situation of the mosaic in its implementation phase, detecting that after its creation, the pace of State work has greatly diminished in the area, leaving many social and land disputes still unresolved, including without drawing up plans for managements of CUs, after almost 5 anniversary of the creation of MOJAC. This research was based on literature, documentary, legislation and fieldwork, interviews with various actors who participated in the MOJAC creation process, representatives from the State to local residents.

Key-words: mosaic of conservation units; recategorization; conservation units of sustainable use; socio-environmental conflicts; maroon communities; lands regularization; discriminatory actions; public lands.

Sumário

Agradecimentos.....	2
Resumo.....	3
Abstract.....	4
Sumário.....	5
Lista de Tabelas.....	6
Lista de Mapas.....	7
Lista de Figuras.....	7
Lista de Gráficos.....	7
Lista de Siglas.....	7

Sumário

Introdução.....	10
1. Revisão bibliográfica fundiária.....	22
1.1. A política fundiária no Estado de São Paulo com ênfase da região do Vale do Ribeira.....	40
1.1.1. Comunidades quilombolas e a regularização fundiária de seus território.....	53
2. Revisão bibliográfica ambiental.....	64
2.1. Contexto mundial.....	65
2.1.1. Contexto brasileiro.....	75
3. Marco Legal das Unidades de Conservação.....	83
3.1. Brasil – Sistema Nacional de Unidades de Conservação.....	84
3.2. Definição e detalhamento das unidades de conservação.....	85
3.3. Reserva da Biosfera.....	93
4. O Parque Estadual do Jacupiranga, um histórico.....	96
5. Mosaicos, breve história sobre esta nova forma de gestão de UCs.....	108
5.1. O Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga.....	118
6. Unidades de conservação de uso sustentável no Mosaico do Jacupiranga - possibilidade de solução para os conflitos fundiários e de uso e ocupação das áreas.....	130
6.1. Reserva de Desenvolvimento Sustentável dos Quilombos de Barra do Turvo.....	135
6.2. Área de Proteção Ambiental dos Quilombos do Médio Ribeira.....	145
6.2.1. Conflitos na Gestão da APA dos Quilombos do Médio Ribeira.....	153
6.3. Reserva Particular do Patrimônio Natural em Territórios Quilombolas.....	160

6.4. Disputa pelo espaço da Caverna do Diabo.....	167
7. Situação fundiária das unidades de conservação do Estado de São Paulo.....	179
7.1. Situação fundiária do antigo Parque Estadual do Jacupiranga e da atualidade do Mosaico do Jacupiranga.....	186
7.2. Situação fundiária dos territórios quilombolas inseridos no antigo Parque Estadual do Jacupiranga.....	191
7.2.1. Quilombo Nhunguara.....	193
7.2.2. Quilombo André Lopes.....	196
7.2.3. Quilombo Sapatu.....	199
7.3. Moradores remanescentes em áreas de Parques Estaduais.....	204
7.3.1. Termo de Compromisso Ambiental.....	210
7.4. Inclusão de áreas nos parques para compensação ambiental, criação de novos conflitos.....	212
8. Implementação do Mosaico do Jacupiranga.....	216
8.1. Desenvolvimento econômico das comunidades quilombolas.....	224
9. Considerações Finais.....	232
10. Referências Bibliográficas.....	239

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Situação fundiária do Vale do Ribeira em 1985.....	45
Tabela 2 – Situação dominial das terras na região do Vale do Ribeira, na porção paulista.	51
Tabela 3 – Titulação de Terras no Vale do Ribeira entre 1991 e 1998.....	52
Tabela 4 - Situação das Comunidades de Quilombos do Estado de São Paulo – 2010....	63
Tabela 5 - Marcos Históricos da criação, implantação e administração do PEJ.....	98
Tabela 6 - Mosaicos oficialmente reconhecidos no Brasil até agosto de 2010.....	116
Tabela 7 - Mosaicos em processo de discussão ou de reconhecimento no Brasil, identificados até agosto de 2010.....	118
Tabela 8 - Parques Estaduais criados a partir do Mosaico do Jacupiranga.....	128
Tabela 9 - UCs de uso sustentável no Mosaico do Jacupiranga.....	132
Tabela 10 - Síntese da situação dominial das unidades de proteção integral no Estado de São Paulo.....	181

Lista de Mapas

Mapa 1 – Unidades de conservação da região do Vale do Ribeira, Estado de São Paulo.....	14
Mapa 2 – Mosaico do Jacupiranga em imagem de satélite.....	129
Mapa 3 – Situação fundiária dos Quilombos André Lopes, Sapatu e Nhunguara.....	192
Mapa 4 – Levantamento planimétrico área da comunidade Nhunguara.....	195
Mapa 5 – Levantamento planimétrico área da comunidade André Lopes.....	198
Mapa 6 – Levantamento planimétrico área da comunidade Sapatu.....	203

Lista de Figuras

Figura 1 - Parque Estadual do Jacupiranga, com a BR 116 e as ocupações.....	18
Figura 2 – MOJAC com limites do Parque Estadual do Jacupiranga	99
Figura 3 - Processos expropriatórios no Parque Estadual do Jacupiranga	187
Figura 4 - Situação Fundiária do Mosaico do Jacupiranga.....	189

Lista de Gráficos

Grafico 1 – Área territorial Brasileira e sua ocupação, em milhões de hectares.....	30
---	----

Lista de Siglas

AMAMEL - Associação de Monitores Ambientais do Município de Eldorado
 APA – Área de Preservação Ambiental
 APP - Área de Preservação Permanente
 BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
 CDRU - Concessão de Direito Real de Uso
 CECAV - Centro Nacional de Estudo, Proteção e Manejo das Cavernas (ICM-Bio)
 CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo
 CNAQ - A Coordenação Nacional de Articulação de Comunidades Negras Rurais
 Quilombolas
 CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico

DEPRN - Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais

DER - Departamento de Estradas de Rodagem

EACONE – Equipe de Articulação e Assessoria das Comunidades Negras

FF - Fundação para Conservação e Produção Florestal do Estado de São Paulo

GT - Grupo de Trabalho

GT-PEJ - Grupo Intersecretarial de Trabalho do Parque Estadual de Jacupiranga

IAF - Instituto de Assuntos Fundiários

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICDP - Integrated Conservation Development Projects

ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IF - Instituto Florestal

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ISA - Instituto Sócio Ambiental

ITESP - Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva"

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MOJAC - Mosaico do Jacupiranga

NUPAUB - Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas em Áreas
Humidas Brasileiras

ONG - Organização Não Governamental

PEJ - Parque Estadual de Jacupiranga

PGE - Procuradoria Geral do Estado

PL - Projeto de Lei

PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária

PPI – Procuradoria do Patrimônio Imobiliário

RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável

RESEX - Reserva Extrativista

RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural

RTC - Relatório Técnico Científico

SEP - Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo

SJDC - Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo

SMA - Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SUDELPA - Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista

TCA - Termo de Compromisso Ambiental

TDA - Títulos da Dívida Agrária

UC - Unidade de Conservação

UICN - União Internacional para a Conservação da Natureza

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Introdução

Esta dissertação aborda a transformação da Unidade de Conservação de proteção integral, Parque Estadual de Jacupiranga, em um Mosaico de Unidades de Conservação, que abarca unidades de proteção integral e de uso sustentável. Analiso a forma encontrada pelo poder público para trabalhar com as diferentes e complexas questões que existem na região: regularização fundiária, reconhecimento dos direitos das comunidades remanescentes de quilombos da região do Vale do Ribeira, conflitos de uso da terra por populações tradicionais em áreas protegidas, presença de pessoas vindas mais recentemente de outras regiões, ações de grilagem.

Pretendo dar um enfoque mais social à questão ambiental, verificando formas de melhor compatibilizar a proteção ao ambiente, indiscutivelmente necessária, à solução de conflitos sociais, gerando também a melhoria da justiça social e ambiental para as classes menos favorecidas da sociedade.

Para atingir esse objetivo, a dissertação será organizada a partir da revisão da bibliografia relacionada aos conceitos e temas abordados. No primeiro capítulo reviso a questão fundiária brasileira, com uma recapitulação sintética da história da ocupação das terras brasileiras e a legislação pertinente. Dá-se tratamento específico ao Estado de São Paulo, analisando a legislação agrária paulista e a maneira como se deu a gestão fundiária no Estado. Finalizando este capítulo, trato da questão da regularização fundiária dos territórios quilombolas no Vale do Ribeira.

No segundo capítulo, reviso o processo mundial de criação de áreas naturais protegidas e os conflitos sociais gerados por elas, as linhas de pensamento existentes e as mudanças ocorridas ao longo do tempo. Analiso também como se deu este processo em nível nacional desde a criação das primeiras áreas protegidas até a atualidade.

No terceiro capítulo apresento o marco legal das unidades de conservação no Brasil, com ênfase no Sistema Nacional de Unidade de Conservação – SNUC que sistematiza as unidades de proteção integral e de uso sustentável e cria a possibilidade de implantação de mosaicos, assim como a reserva da biosfera, uma proposta em nível internacional para conservação de áreas naturais, que insere a área de estudo.

No capítulo quatro, faço um resumo do histórico sobre o Parque Estadual do Jacupiranga, desde o momento da criação e o decorrer de sua conturbada gestão, envolvendo os diversos planos elaborados, mas muitas vezes mal e/ou parcialmente aplicados e as consequências desta forma (ausente) de gestão para o parque e a região.

No quinto capítulo, faço uma breve conceituação e histórico sobre a recém criada forma de gestão de UCs, os mosaicos, exemplificando com a criação do Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga (MOJAC) e as novas propostas de gestão envolvidas. Abordo a discussão sobre a Lei Estadual nº 12.810 de 2008, que instituiu o Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga, detalhando e analisando algumas partes dos estudos realizados para a criação desse mosaico, e suas justificativas.

No sexto capítulo abordo as UC's de uso sustentável que compõem o mosaico, verificando suas potencialidades na solução dos conflitos de uso e ocupação na área do antigo PEJ. O foco são as UC's que envolvem os territórios de remanescentes de quilombos - APA dos Quilombos do Médio Ribeira e RDS Quilombos de Barra do Turvo – as quais, além de serem comunidades tradicionais, possuem tratamento diferenciado, definido pela Constituição Federal, quanto à regularização de suas terras.

No sétimo capítulo faço uma abordagem geral sobre a situação fundiária das unidades de conservação do Estado de São Paulo, exemplificando com a situação do antigo PEJ e as conseqüentes mudanças propostas e ocorridas com a criação do MOJAC. Enfoco ainda a situação fundiária atual das comunidades quilombolas que tinham parte de seus territórios inseridos no PEJ e foram desafetados com a criação do MOJAC. Além disso, abordo a situação de moradores que ainda permaneceram dentro dos parques, e os termos de compromisso ambiental obrigatórios para sua permanência pacífica e legal dentro do parque, enquanto não se chega a uma definição sobre esta questão. Finalizo o capítulo com exemplo de áreas que foram inseridas nos parques para compensação ambiental.

No oitavo e último capítulo, levanto a questão da implementação do MOJAC, fase prevista na própria lei de criação, que está ocorrendo em um processo demasiado vagaroso, deixando problemas graves sem previsão de solução, revelando o descaso do governo com as propostas feitas pelo mesmo em lei. Deixa a impressão de que todo trabalho empenhado para a criação do MOJAC pode ser

gravemente comprometido, caso não se dê andamento em sua implementação de fato.

Finalizo o capítulo com a preocupação quanto à sobrevivência dos costumes e formas de produção voltadas para o auto consumo das comunidades quilombolas, enfocando a questão da agricultura, sua principal fonte de renda e de alimento, que continua ameaçada, mesmo após a criação do mosaico, pela falta de definições, lentidão nas ações e grandes exigências da legislação e do órgão ambiental, na permissão da agricultura voltada para o auto consumo e em pequena escala.

Durante a pesquisa foram realizados levantamentos bibliográficos de pesquisas científicas, da legislação, documentos e publicações oficiais, assim como entrevistas com membros do grupo de trabalho criado pelo governo para elaboração da lei do MOJAC e com alguns dos atuais gestores das UCs do MOJAC. Também foram entrevistados membros da sociedade civil, moradores e ONGs atuantes na região, que participaram das discussões em reuniões locais, setoriais e audiências públicas para criação do MOJAC, com ênfase nas comunidades dos quilombos Sapatu e André Lopes, por estarem inseridas no antigo PEJ e serem alvo de maiores polêmicas em questões específicas da proposta governamental do MOJAC.

Assim, o tema central da dissertação versa sobre a análise da situação fundiária e dos conflitos em relação aos moradores e ocupantes, da área do antigo Parque Estadual do Jacupiranga, envolvendo diversos municípios na região do Vale do Ribeira, recentemente transformado em um mosaico de unidades de conservação, proposto pelo Governo Estadual, como forma de melhorar a gestão ambiental e os conflitos fundiários existentes.

Entre os objetivos da investigação estão:

1. Discutir a criação do Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga como forma de solucionar os conflitos de conservação ambiental, uso da terra e fundiário, que incidem na região do Vale do Ribeira, a partir da análise de seu processo de criação e do resultado alcançado até o momento.

2. Examinar como ocorreu a criação das UCs de uso sustentável que envolvem as comunidades quilombolas, a partir da situação anterior e seus conflitos, o processo de mudança e a situação atual dessas áreas.

3. Abordar de forma geral a questão da situação fundiária das unidades de conservação do Estado de São Paulo. A partir desta realidade, verificar algumas

propostas da lei de criação do MOJAC, sobre mudanças na situação fundiária na área, como busca de resolução dos conflitos existentes.

4. Avaliar o processo de implantação do MOJAC, verificando algumas das propostas da lei, comparando com as ações realizadas até o momento, e as minimamente necessárias para uma boa efetivação do MOJAC.

O Parque Estadual do Jacupiranga - PEJ foi criado pelo Decreto-Lei nº 145 em 8 de agosto de 1969 e localiza-se no sudeste do Estado de São Paulo, nas regiões do Vale do Ribeira e Litoral Sul, com cerca de 150.000 ha, abrangendo áreas de seis municípios da região, distribuído espacialmente da seguinte forma: 79.139,89 ha em Barra do Turvo; 23.032,89 ha em Cananéia; 18.302,68 ha em Eldorado; 15.138,57 ha em Cajati; 7.610,73 ha em Jacupiranga e 6.775,24 ha em Iporanga. Foi tombado pelo CONDEPHAAT em 1985 e declarado pela UNESCO como Zona Núcleo da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, em 1991, e Sítio do Patrimônio Mundial Natural da UNESCO dedicado à Floresta Atlântica, em 2000.

O Vale do Ribeira é a região dos remanescentes maduros mais conservados da Mata Atlântica e, abriga algumas das mais importantes áreas protegidas desse ecossistema. Entre elas está o Parque Estadual de Jacupiranga - PEJ, situado na divisa dos Estados de São Paulo e Paraná. Peça fundamental dos quebra-cabeças da conservação da biodiversidade brasileira, este parque representa localização chave para a estratégia de proteção do principal corredor de Mata Atlântica.

A Mata Atlântica do Parque apresenta diversos tipos de florestas (ombrófila, ombrófila mista) e constitui um grande corredor ecológico entre as Unidades de Conservação da Natureza do Vale do Ribeira e Litoral Sul de São Paulo e Litoral Paranaense, formando um contínuo com o Parque Estadual da Ilha do Cardoso, Área de Proteção Ambiental Federal Cananéia-Iguape-Peruíbe, Área de Proteção Ambiental Federal Guaraqueçaba, Parque Nacional Superagüi, Parque Estadual das Lauráceas (PR), Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira, Parque Estadual de Intervalos e Área de Proteção Ambiental Estadual da Serra do Mar, somando-se à recém-criada, Reserva Extrativista Federal do Mandira. A espacialização destas UCs na área abordada pode ser observada do Mapa 1 a seguir.

Legenda mapa 1

Unidades de Conservação da região do Vale do Ribeira, Estado de São Paulo

Estação ecológica - Federal

01, EEc de Tupiniquins

Estação Ecológica

04a, EEc Banhados de Iguape (Banhado Grande)
04b, EEc Banhados de Iguape (Banhado Pequeno)
05, EEc Juréia-Itatins
09, EEc Chauás
19, EEc Xituê

Parque Nacional

20, Parna do Superagui

Parque Estadual

24, PE Campina do Encantado
27, PE Carlos Botelho
28, PE Caverna do Diabo - Mosaico de Jacupiranga
29, PE da Serra do Mar
32, PE Ilha do Cardoso
34, PE Intervalos
38, PE Lagamar de Cananéia - Mosaico de Jacupiranga
44, PE Rio Turvo - Mosaico de Jacupiranga
47, PE Turístico Alto do Ribeira

Área de Proteção Ambiental - Federal

51, APA de Guaraqueçaba
56, APA de Cananéia-Iguape-Peruíbe

Área de Proteção Ambiental

60, APA Cajati - Mosaico de Jacupiranga
65, APA Ilha Comprida
69, APA Marinha Litoral Sul
73, APA Planalto do Turvo - Mosaico de Jacupiranga
74, APA Quilombo do Médio Ribeira
77, APA Rio Pardo e Rio Vermelho - Mosaico de Jacupiranga
80, APA Serra do Mar

Área de Interesse Ecológico - Federal

88, Arie Ilha do Ameixal
91, Arie Ilhas Queimada Grande e Queimada Pequena

Área de Interesse Ecológico

93, Arie Guará
95, Arie - ZVS da Ilha Comprida

Reserva Extrativista - Federal

100, Resex Mandira

Reserva Extrativista

101, RESEX Ilha do Tumba - Mosaico de Jacupiranga
102, RESEX Taquari - Mosaico de Jacupiranga

Reserva de Desenvolvimento Sustentável

103, RDS Barreiro Anhemas - Mosaico de Jacupiranga
104, RDS Itapanhapima - Mosaico de Jacupiranga
105, RDS Lavras - Mosaico de Jacupiranga
106, RDS Pinheirinho - Mosaico de Jacupiranga
107, RDS Quilombos Barra do Turvo - Mosaico de Jacupiranga

RPPN Estaduais

151, Encantos da Juréia
160, Serra do Itatins

UGRH's

3, Litoral Norte
7, Baixada Santista
11, Ribeira do Iguape. Litoral Sul

Em termos gerais, as unidades de conservação de diversas categorias englobam cerca de 70% das terras da região do Vale do Ribeira, dos quais cerca de 400 mil hectares são áreas protegidas em parques e estações ecológicas e outros 600 mil são propriedades particulares dentro das APAs - Áreas de Proteção Ambiental (CAPOBIANCO; RAMOS (Orgs), 1996).

Este conjunto configura o maior fragmento de Mata Atlântica preservada no país, protegendo ecossistemas naturais de grande relevância ecológica. A área protegida pelo Parque do Jacupiranga, hoje mosaico, também abriga uma rede de drenagem extremamente complexa e um importante patrimônio espeleológico, destacando-se a Caverna do Diabo, uma das mais belas do Brasil.

A região do Vale do Ribeira detém um dos maiores remanescentes de Mata Atlântica da região sudeste do Brasil. Por causa de suas características edafoclimáticas e geográficas, essa região permaneceu, por muito tempo, afastada do desenvolvimento econômico do restante do Estado de São Paulo, permitindo, assim, a manutenção da maior porção de vegetação contígua preservada do território paulista. Esse quadro de certo modo propiciou a manutenção de comunidades tradicionais (caiçaras, ribeirinhos e quilombolas) isoladas geograficamente do desenvolvimento imposto às comunidades rurais com projetos de tecnologia intensiva, gerando uma herança que vincula a pobreza rural e a degradação ambiental. (ALTIERI, 1992 apud FELIPIM; RESENDE; RIBEIRA. In: DIEGUES e VIANA (Orgs.), 2000, p. 114)

Boa parte da área do Parque do Jacupiranga se sobrepôs a áreas habitadas por comunidades tradicionais, que a partir de então foram prejudicadas pela legislação ambiental, que os impediu de continuar a realizar atividades voltadas para o auto consumo. O PEJ sofreu, ao longo de sua existência, incontáveis ocupações e assentamentos irregulares que descaracterizaram suas divisas primitivas. Em um estudo realizado por Diegues (1995), o Instituto Florestal de São Paulo informou que no PEJ existiam cerca de 5.560 habitantes tradicionais.

A parcela da população que praticava a agricultura de corte e queima com um caráter estritamente de subsistência, ao não se inserir dentro dos preceitos da agricultura moderna que visa alta produtividade, viu-se obrigada a migrar para localidades ainda mais inacessíveis geograficamente à ocupação em geral. No Vale do Ribeira, grande parte dessa população está hoje inserida no território das Unidades de Conservação de caráter restritivo (Parques, Estações Ecológicas), criadas posteriormente às suas ocupações. A legislação que rege sobre as Unidades de Conservação de caráter restritivo limitou as relações de uso e ocupação de suas áreas pelas populações tradicionais em seu interior. O problema ainda consiste no não reconhecimento dessas populações no interior das Unidades e suas atividades tradicionais de subsistência. (FELIPIM; RESENDE; RIBEIRA. In: DIEGUES e VIANA (Orgs.), 2000, p. 114)

No Estado de São Paulo, dados do Instituto Florestal mostram que existem populações tradicionais em praticamente todas (73%) as unidades restritivas de grande porte, isto é, com mais de 10.000 hectares. Essa proporção vai se reduzindo à medida que a superfície territorial é menor. No Estado de São Paulo, na maioria das UC's habitadas vivem populações tradicionais e não tradicionais.

A pesquisa do NUPAUB indicou também que em cerca de 88% do entorno das UC's pesquisadas vivem populações tradicionais (49%) e não-tradicionais (88%) que, de alguma forma, se relacionam com estas unidades (ARRUDA, 1997).

Felipim; Resende e Ribeiro (In: DIEGUES e VIANA (Orgs.), 2000, p. 114) observaram que

[...] no Vale do Ribeira a agricultura migratória está sendo rapidamente substituída por outras formas de uso e ocupação do solo. A pequena parcela dessa população que ainda pratica uma agricultura autóctone é justamente aquela que foi, e ainda é, excluída dos processos político-econômicos que acometeram e acometem a região.

O fato de o Parque ser atravessado pela Rodovia Regis Bittencourt (BR 116), que o corta por aproximadamente 60 km, e liga o estado de São Paulo ao Sul do Brasil e países do MERCOSUL, favoreceu a ocorrência de ações de degradação do patrimônio natural do Parque. A abertura de estradas transversais interiorizou essas degradações, tornando as porções centrais do PEJ mais acessíveis às atividades irregulares.

Conflitos fundiários de toda ordem se instalaram, inclusive com a chegada de pequenos camponeses, camponeses posseiros, migrantes de outras regiões e também de grileiros. Nas décadas de 80 e 90 ocorreu a formação de aglomerados urbanos a partir da rodovia, com graves prejuízos aos ecossistemas locais. Segundo Bim (2011, em fase de elaboração¹, p. 30) “o cadastro realizado (pelos órgão estaduais, colocação minha) indicou a presença de 2.107 ocupações, com uma população estimada de 8 mil moradores, que já estavam na área na época da criação do Parque e os que foram chegando ao longo dos anos espalhados em vários bairros [...]”. Aproximadamente 60% da ocupação humana no interior do Parque, concentra-se ao longo do trecho de influência da referida rodovia.

¹BIM, Ocimar José Batista. **A Criação de mosaicos de áreas protegidas pode contribuir para a conservação da natureza e solucionar conflitos socioambientais? Estudo de caso do mosaico do Jacupiranga – Vale do Ribeira, São Paulo.** Relatório para Exame de Qualificação de Mestrado em Geografia Física, FFLCH - USP. São Paulo, 2011.

Figura 1 - Parque Estadual do Jacupiranga, com a BR 116 e as ocupações.

Fonte: BIM, 2011 (em fase de elaboração)

Este processo de ocupação da área do PEJ tem grande relação com o fato de, após sua criação, não ter sido realizada, pelo poder público, a regularização fundiária da área, uma vez que este tipo de UC, conforme determina a Lei, deve ser de domínio público, tendo o Estado o poder e obrigação de desapropriar as propriedades particulares inseridas no parque, realizando, se for o caso, ações discriminatórias para distinguir a propriedade pública do particular.

Como será mais bem discutida posteriormente, grande parte das terras desta região podem ser consideradas públicas devolutas. Mas foram apropriadas indevidamente, ao longo dos anos, por pessoas que se dizem proprietários, mas que podem ser mais bem definidos como grileiros. Também será demonstrado, mais à frente, como a legislação estadual, manipulada pelas elites interessadas da época,

passou para as mãos de “proprietários privados” a grande maioria das terras devolutas estaduais, que deveriam pertencer ao povo.

Estas realidades estão inseridas e refletem o contexto fundiário brasileiro, que ao longo de sua história sofreu de diversas formas a apropriação privada ilegal das terras, colocando-se na raiz do processo histórico da formação territorial do país, como será apresentado adiante.

Tais ocupações geraram grandes desmatamentos no PEJ, tornando-se foco permanente de conflitos, especialmente entre o Instituto Florestal, então responsável pela administração do Parque, e os ocupantes e autoridades municipais. A busca da resolução deste conflito foi objeto de várias iniciativas por parte do poder público, tanto no âmbito do Executivo, quanto do Legislativo, mas poucas prosperaram.

Para Arruda (1997), a oposição entre as populações tradicionais e as necessidades de conservação dos recursos naturais cada vez mais é traduzida pela crítica às características do modelo de conservação vigente e pela procura de uma compreensão mais precisa destas populações e de seu padrão de ocupação da terra e utilização dos recursos naturais.

Altieri (1992 apud FELIPIM; RESENDE; RIBEIRA. In: DIEGUES e VIANA (Orgs.), 2000, p. 114) critica o discurso ambiental do governo, sem a prática efetiva.

Atualmente, a política ambiental coloca em seus discursos uma forte ênfase na defesa e no resgate da cultura tradicional, na racionalidade produtiva comunitária, assim como suas economias de subsistência, em que a diversidade cultural é tão crucial como a biológica no desenvolvimento agrícola e conservação ambiental. Porém, muito pouco é feito efetivamente a fim de atingir tais objetivos.

A indefinição da situação jurídica das comunidades existentes em unidades de conservação de proteção integral prejudica-as em vários aspectos: além de não serem indenizadas (solução de alto impacto sociocultural e econômico), são cerceadas em suas ações e perspectivas futuras quanto ao uso/vivência da área e raramente são contempladas por serviços públicos mínimos a que todo cidadão tem direito, como transporte, educação e saúde. No Brasil, o órgão gestor das UC's tem o hábito de definir, na grande maioria das vezes unilateral e arbitrariamente, os limites às atividades das populações.

Entretanto, devido à realidade fundiária e imobiliária brasileira e a falta de atenção do governo para com grande parcela da população em desvantagem economicamente, como afirmou Simões (2010, p. 21) em muitos casos,

a criação de UCs sobre territórios anteriormente ocupados por residentes gerou impedimentos diversos para o desenvolvimento humano, sobretudo àqueles juridicamente reconhecidos como tradicionais. Tudo indica que, se as UCs não tivessem sido sobrepostas às suas áreas, a situação de exclusão social dessas populações estaria ainda mais agravada, devido, sobretudo às pressões de setores econômicos disputando os mesmos territórios.

Apesar dos esforços de planejamento e projetos realizados em mais de 35 anos, o PEJ não foi efetivamente implantado. E a necessidade de adequação dos limites desta UC era patente. Nesse cenário, fazia-se urgente a elaboração de uma proposta embasada em estudos técnico-científicos e sociais.

A lei que criou o Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga apresenta-se como um avanço não só na proteção dos últimos remanescentes de Mata Atlântica do Vale do Ribeira, em São Paulo, mas como alternativa para contribuir na resolução dos conflitos socioambientais que se instalaram nessa área. Entretanto, o desafio segue no sentido de conciliar a conservação do ambiente com as atividades e o modo de vida das comunidades que estão inseridas na área de abrangência do mosaico.

A criação do Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga, composto por três parques no centro, envolvidos por outras UC's de categorias de uso sustentável, como APA, RDS e RESEX, foi uma experiência de negociação de conflitos socioambientais. Produzido por discussão e consulta pública, englobou os poderes constituídos e as comunidades envolvidas, e resultou em diversos acordos, configurando uma experiência inédita em termos de criação de unidade de conservação no Estado de São Paulo.

Houve tentativa anterior semelhante de transformação da Estação Ecológica da Juréia em um mosaico de UC's, em 2006, com a Lei Estadual nº 12.406 que instituiu o Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins. Entretanto, foi proposta ação direta de inconstitucionalidade em face da referida lei, cujo julgamento a declarou inconstitucional definindo, dentre outros aspectos, que as leis que propõem recategorização de UC's devem ser de iniciativa do Poder Executivo (ADIN nº 153.336-0 – TJSP). Atualmente, a Secretaria do Meio Ambiente e a Fundação Florestal estão elaborando um novo projeto de lei para a criação de um mosaico na área abrangida pela Estação Ecológica da Juréia-Itatins. (SÃO PAULO, 2009, p. 45)

Fez parte da metodologia da pesquisa o trabalho de campo, realizado nos municípios de Registro, Eldorado, Iporanga, Cananéia e São Paulo, com o objetivo

de entrevistar pessoas envolvidas com o processo de criação do mosaico e com diferentes pontos de vista. Foram entrevistados representantes do Estado e dos que fizeram parte do GT para estudo e criação do MOJAC, assim como representantes de ONGs e das comunidades quilombolas que também participaram das discussões e reuniões de criação do MOJAC. Especificamente sobre as comunidades quilombolas, foram escolhidas como foco de estudo desta pesquisa as comunidades de André Lopes a Sapatu, por estarem localizadas na área do antigo PEJ, terem sido reclassificadas para APA e ainda com uma proposta de criação de RPPN em seus territórios inclusa na lei do MOJAC.

As entrevistas foram realizadas ao longo do mês de fevereiro de 2012 e serão citadas nos capítulos da dissertação, a fim de demonstrar as diferentes visões, de acordo com cada sujeito social envolvido, sobre os conteúdos abordados. O roteiro utilizado nas entrevistas pode ser consultado em anexo.

Capítulo 1

Revisão bibliográfica fundiária

1. Revisão bibliográfica Fundiária

No período colonial brasileiro, o regime de sesmarias caracterizou-se pela separação jurídica do domínio e da posse das terras. Não existia a propriedade privada da terra, pois todo seu domínio era da Coroa Portuguesa, que repassava aos exploradores colonialistas apenas o título (posse) de sesmaria. Áreas estas em geral, de grandes dimensões, sendo concedido apenas o direito de uso das terras reais, podendo ser subconcedido, mas sendo expressa a obrigação da prática agrícola e de produção de alimentos, seja pelos proprietários, arrendatários, foreiros e outros. Assim a efetiva ocupação da terra com trabalho constituía o requisito de apropriação.

Contudo, o título de sesmaria era concedido apenas aos nobres e portugueses de sangue puro. Nessa sociedade escravocrata, aos mestiços de negros e índios, destituídos do direito de herança, restava, como meio de acesso à terra, ocupar novas áreas, por não ter lugar seguro e permanente junto à economia escravista. Iniciou-se assim o processo de abertura de posses pelo território capitalista no Brasil, embora a legislação da sesmaria proibisse a ocupação das terras fora de seus marcos, sendo a posse livre proibida. Entretanto, não foram apenas os destituídos sociais que se apropriaram da terra desta *forma subversiva*. As elites também de apossaram ilegalmente de vastas extensões de terra dominadas por Portugal ou mesmo pela Espanha. Desta forma, a apropriação privada ilegal das terras brasileiras está na raiz do processo histórico da formação territorial do país.

Sobre esta forma de apropriação das terras brasileiras Oliveira (2010) comentou que: com a evolução econômica do país, do pau-brasil ao café, e o processo combinado de tomada das terras indígenas e escravidão, “as elites agrárias solidificaram em seu imaginário social que a abertura e ocupação de vastas extensões, chamadas equivocadamente de posses, consistiam no modo legítimo de obtenção do domínio dessas terras ocupadas ilegalmente”.

Após a independência, em 1822, a legislação das sesmarias deixou de incidir sobre as terras brasileiras e somente em 1850 foi publicada uma nova lei específica (nº 601), conhecida como a Lei de Terras, que atuou como um marco jurídico de

constituição da propriedade capitalista da terra no Brasil e da transformação da terra em mercadoria, podendo a partir de então somente ser obtida por meio de compra e venda.

Entretanto, entre o regime sesmarial e a nova Lei de Terras, houve um lapso de 28 anos, “conhecido como o caótico *regime de posses*, caracterizado pelo apossamento generalizado de terras ainda não ocupadas, pois nesse interregno não se disciplinou juridicamente o processo de aquisição de terras no Brasil. O único título era o *corpus*, a presença física do possuidor ou seus descendentes.” (CARVALHO², 1999, apud SÃO PAULO, 2009, p. 20)

A Lei de Terras legalizou os títulos de sesmaria e as posses de qualquer extensão, desde que medidas e levadas a registro em livros próprios na freguesia, mas também determinou que àqueles que ocupassem ilegalmente novas terras caberia a prisão, o que não ocorreu de fato. Com a Lei de Terras, a questão das terras devolutas ficou em evidência. Devido à sua importância, exponho aqui uma pequena descrição do significado jurídico destas terras segundo Marés de Souza Filho (2003, p. 70).

Terras devolutas passaram a ser não as desocupadas, como ensinam alguns manuais e dicionários, mas as legalmente não adquiridas. É um conceito jurídico e não físico ou social. Não quer dizer terra desocupada, mas terra sem direito de propriedade definido; é um conceito, uma abstração, uma invenção jurídica. A mera ocupação de fato não gerava domínio jurídico, que exigia o título do Estado ou o reconhecimento, pelo Estado, de um título anterior, ou ainda o uso público. Ainda que a terra estivesse ocupada por trabalhadores, índios, quilombolas, pescadores, produtores de subsistência ou qualquer outro sem o beneplácito do Estado, não perdia a sua qualidade jurídica de devoluta.

Sobre este momento da história do Brasil a CNBB (2010) diz:

[...] no contexto da Lei de Terras, a igreja do padroado foi - utilizada como agência de registro imobiliário – os registros paroquiais, depois transferidos aos cartórios das comarcas pela Lei 1237/1864, que reformou a legislação hipotecária, estabeleceu as bases das sociedades de crédito rural, e criou os primeiros Registros Públicos no país. Foram estes dois tipos de registros feitos declaratoriamente pelos antigos sesmeiros e apropriadores de terras devolutas ou excepcionalmente por pequenos posseiros, a fonte original do moderno direito de propriedade capitalista da terra no Brasil. Na república velha a jurisdição desses registros passou aos Estados por determinação da Constituição de 1891, que em sua grande maioria tenderam a ser flexíveis com os prazos de registros previstos pela Lei de Terras (que se estenderam até os anos de 1930), e também com o tamanho desses imóveis, em grande medida de terras “griladas” do patrimônio público.

² CARVALHO, Vailton Loula de. **Formação do Direito Fundiário Brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Iglu, 1999. p. 55.

De acordo com o pensamento de Martins (1980)

[...] a classe dominante instituiu no Brasil o cativo da terra, como forma de subjugar o trabalho dos homens livres que fossem atraídos para o país, como de fato o seriam às centenas de milhares até as primeiras décadas do nosso século [XX]. No processo de substituição do trabalho escravo, a nova forma de propriedade da terra desempenhou um papel fundamental como instrumento de preservação da ordem social e política baseada na economia colonial, na dependência externa e nos interesses dos grandes latifundiários. O homem que quisesse tornar-se proprietário de terra teria que comprá-la. Sendo imigrante pobre, como foi o caso da imensa maioria, teria que trabalhar previamente para o grande fazendeiro.

Entretanto, segundo Perosa (1992), a Lei de Terras não garantiu a total exclusão da possibilidade de os lavradores se apropriarem de terras ou se manterem nas terras que habitavam. Continuou havendo o precário, mecanismo de apropriação de terras através da posse aberta em terras devolutas, o qual já era historicamente um espaço de abertura de terras camponesas desde o tempo da colonização do Brasil por Portugal.

Duas figuras jurídicas – a sesmaria e o morgadio – impediram que se constituísse a propriedade jurídica da terra, mas não impediram a constituição de um campesinato de posseiros. Todavia, tal ausência de propriedade formal das terras facilitou que mais tarde se configurasse um processo de expropriação e de limitação de acesso a terras, condicionando, no futuro, tal acesso ao pagamento de uma renda fundiária e a formas variadas de subordinação pessoal (WOORTMAN³, 1983, apud PEROSA, 1992, p. 20)

Pensando a Lei de Terras como criadora da propriedade privada de terras no Brasil, sob a ótica da economia mercantil capitalista, mas também ambiental, sobre a relação sociedade natureza, destaco o pensamento de Gonçalves (2004, p. 67)

O fundamento da relação da sociedade com a natureza sob o capitalismo, está baseada na separação – a mais radical possível -, entre os homens e as mulheres, de um lado, e a natureza de outro. A generalização do instituto da propriedade privada, ao privar a maior parte dos homens e das mulheres ao acesso aos recursos naturais, cumpre um papel fundamental na constituição do capitalismo. É interessante observar as implicações territoriais da propriedade privada, na medida em que ela se constitui no eixo central da territorialidade moderno-colonial. É com base nela que se nega a diversidade de formas de apropriação (de propriedade) dos recursos naturais, mesmo no interior das fronteiras de um mesmo Estado territorial. O Estado territorial moderno tende a ser monocultural. A colonialidade, vê-se, é mais do que colonialismo. É com base na propriedade privada que se instaura a ideia de territórios mutuamente excludentes, que começa com uma cerca na escala do espaço vivido e se consagra, pelo direito romano, à escala nacional.

³ WOORTMAN, Ellen. O Sítio Camponês – In: **Anuário Antropológico**, nº 81, 1983, p. 83.

Seguindo com as ideias de Gonçalves (2004, p. 57)

Há, aqui, um claro componente social e político, além do ambiental propriamente dito, já que a existência de um bem disponível a todos não tem, propriamente, interesse para a economia mercantil. Haveria, assim, na própria teoria, o pressuposto de uma privação, a escassez, é que se torna um bem econômico. A propriedade privada se torna, assim, um pressuposto jurídico e político para a economia mercantil capitalista moderna, na medida em que a propriedade *privada* – o nome já diz – *priva* quem não é proprietário e, assim, constitui a escassez como base da economia (mercantil capitalista). Privar homens e mulheres da riqueza – a começar pela própria natureza, com a propriedade privada da terra – é condição para que se instaure o reino da economia mercantil (a crematística de Aristóteles). Temos, assim, um primeiro paradoxo entre economia e meio ambiente, que deve ser levado em consideração por todos aqueles que, tomando seus desejos como se fossem realidade, acreditam poder compatibilizar economia mercantil e meio ambiente.

Sobre as formas utilizadas para quem e como garantir a propriedade de terras após a Lei de Terras, Marés e Almeida (2010) afirmam:

A Lei Imperial de Terras não ignorou o processo desordenado de ocupação territorial ocorrido nas últimas duas décadas, por isso definiu as terras devolutas por exclusão, adotando critério residual. Dessa maneira, definiu as classes de ocupação de terras no Brasil e criou mecanismos de legalização exclusivamente para grandes empreendimentos agrícolas. (p. 118)

Dessa feita, a legitimação de posse foi vedada aos pequenos produtores agrícolas de subsistência e aos povos e comunidades tradicionais, pois somente grandes empreendimentos agrícolas poderiam demonstrar “*cultura efectiva*”. Novamente a legislação fundiária brasileira acolhe a concepção de melhoramento, aumento da produtividade da terra visando ao lucro, oferecendo exclusivamente aos latifundiários monocultores de produção voltada para exportação a possibilidade de legitimação de posse. [...] A exigência de “*cultura efectiva*” não apenas nega mais uma vez acesso legal às terras para os povos que a ocupam, também expulsa a natureza da terra. Afinal, “*cultura efectiva*” é a *plantation*, monocultura em vasta extensão de terras voltada para exportação, sistema produtivo que, agora já protegido por um direito de propriedade privada, absoluta e excludente da terra (que, neste momento histórico, admite até mesmo a destruição como faculdade legítima de uso do proprietário), impõe à terra a eliminação da vegetação nativa e conseqüentemente da fauna silvestre, o empobrecimento do solo e a contaminação das águas. (p. 120)

Com a proclamação da república, ocorrida um ano após o fim da escravidão, a constituição republicana de 1891, demonstrando total apoio às elites agrárias regionais, transferiu para os governos estaduais as terras devolutas dos estados, exceto aquelas das faixas de fronteiras e marinha, que couberam à União. Segundo Oliveira (2010),

[...] poucos governos estaduais fizeram suas leis de terras estaduais, e mesmo aqueles que as fizeram não as utilizaram para fazer as arrecadações e discriminações na totalidade de suas jurisdições. Assim, as terras devolutas continuaram a existir até hoje na maioria dos estados. Desta forma, as elites agrárias continuaram a grilar as terras devolutas em extensões superiores àquelas que as múltiplas legislações permitiram aos posseiros legitimar. Muitas vezes, a legislação de usucapião foi, inclusive, utilizada para a legalização, através do fracionamento

das propriedades maiores. Mas, mesmo assim, a grande maioria dos grilos permanece sem registro; aliás, legalmente, eles não podem ser levados a registro [...] o processo histórico de grilagem das terras devolutas no Brasil é parte constitutiva do capitalismo rentista que nele se desenvolveu. Por isso, estrutura fundiária concentrada e grilagem de terras públicas, devolutas ou não, estão na sua própria origem.

Completando as ideias de Oliveira, cito o Doutor em Direito do Estado, Marés de Souza Filho (2003, p. 77),

As oligarquias fundiárias, proprietárias de grandes extensões de terras, foram sendo formadas nos séculos anteriores e adquirindo terras em sesmarias ou comprando terras devolutas, no regime da Lei n.º 601/1850. Estes poderes se concentravam nas Províncias que vieram a se transformar em Estados Membros. Assim, no momento em que a Constituição de 1891 transferiu as terras devolutas para os Estados entregou o poder de distribuição, exatamente, para as elites fundiárias, que tinham interesse na manutenção do status quo. Quer dizer, quando a concessão de terras devolutas passou para os Estados, criados em 1891, as oligarquias locais assumiram o incontrolado direito de distribuição de terras devolutas, inclusive podendo alterar as regras contidas na Lei n.º 601/1850, porque passaram a ter competência legislativa, reproduzindo, aprofundando e ampliando o injusto sistema do latifúndio, com as consequências que até hoje assistimos de violência no campo e miséria na cidade.

Marés e Almeida (2010, p. 121), acrescentaram:

Vale ressaltar que nas terras devolutas transferidas ao domínio dos Estados e posteriormente vendidas, concedidas em aforamento ou doadas às oligarquias, estão incluídas aquelas com presença real de pequenos produtores agrícolas de subsistência e de povos e comunidades tradicionais que não dispunham de título das terras.

Sobre a forma de o Estado lidar com as terras, que deveriam ser patrimônio de todos os cidadãos, não só para produção de alimentos e sobrevivência, mas também para o acesso e a preservação dos recursos naturais, concordo com as ideias de Gonçalves (2004, p. 107).

Não sem sentido, os Estados territoriais modernos lançaram mão de juristas que conheciam o direito romano, fundado na propriedade privada, para conformarem suas constituições e, assim, a propriedade privada se consagraria sob muito sangue, suor e lágrimas, privando os povos de outro modo de apropriação da terra e dos recursos naturais. Assim, nesse processo de expansão, não só se perde diversidade biológica, mas também diversidade cultural e múltiplas formas de propriedades distintas da propriedade privada, que, como se vê, não tem contra si somente a propriedade estatal que, na verdade, não passa de uma modalidade extrema de propriedade privada: também priva a sociedade do poder de decidir sobre o uso dos recursos que, sabemos, são finitos.

Sobre este ponto o pensamento de Woortmann (1983) e São Paulo (1989), (apud FELIPIM; RESENDE; RIBEIRA. In: DIEGUES e VIANA (Orgs.), 2000, p. 115) é complementar.

A estrutura fundiária que se estabeleceu no final do século XIX – não apenas no Vale do Ribeira, mas em todo país – por meio do surgimento do mercado de terra previsto

pelo sistema capitalista excluiu grande parcela dessa população denominada tradicional da propriedade formal das terras, facilitando que mais tarde se configurasse um processo de expropriação justa sem indenização, em que o acesso à terra passava a depender do acesso ao cartório.

O Governo do Estado de São Paulo, em parceria com a SMA e a FF, publicou em 2009 o livro “Regularização Fundiária em Unidade de Conservação – As experiências dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro”, do qual foi retirada a citação a seguir:

A jurisprudência consolidou o entendimento de que as terras devolutas são bens públicos, embora a tese contrária ainda encontre eco entre alguns doutrinadores, mesmo após a Constituição de 1988 (ASSUNÇÃO⁴ 2008, apud SÃO PAULO, 2009). Nesse sentido, merecem destaque, por seu didatismo, duas decisões que sintetizaram a questão:

O acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na Apelação nº 2.529 (Revista Forense, abril de 1946, p. 470):

‘TRANSMISSIBILIDADE DA PROPRIEDADE – ANTERIORIDADE – TERRAS DEVOLUTAS. No confronto da transmissão da propriedade, anterioridade é título. Mas esse princípio se aplica aos modos derivados de aquisição de domínio. Diverso é o caso de legitimação de terreno devoluto. Nenhum título supera o do Estado em antiguidade e a legitimação que este conceda é a primeira passagem do imóvel para o domínio particular’.

E o voto do Ministro Aliomar Baleeiro, relator do Recurso Especial 49.158/GO, de 23/08/1966, da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, fundamento de outras decisões:

‘Num país em que pela posse histórica da Coroa Portuguesa, por força do ato de Cabral após o descobrimento, todas as terras foram originariamente do domínio público, quero crer que milita em favor do Estado, hoje sucessor daquela Coroa (Constituição de 1891, art. 64), a presunção juris tantum de ser o dono de qualquer solo. O particular é que deve provar pela cadeia de títulos sucessórios, ou por título hábil, o desmembramento da gleba, que a destacou do patrimônio público’. (RJ 51/42).

Por conseguinte, os Estados não têm necessidade de demonstrar título para provar o domínio sobre as terras devolutas, já que o título é a própria posse histórica, como já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, prevalecendo a presunção de que a terra é pública, cabendo ao particular demonstrar a origem legítima do seu título. Ademais, mesmo que as terras devolutas se encontrem ocupadas por particulares e ainda que haja título dominial registrado, a propriedade dessas terras pertence ao Estado, por constituírem bens públicos, portanto, imprescritíveis.

No entanto, o fato de terem sido arrecadas e incorporadas ao patrimônio estadual, não significa que as terras devolutas estejam livres de qualquer ocupação. Pelo contrário, muitos Perímetros, mesmo com área total julgada devoluta, demarcada e incorporada, encontram-se ocupadas por inúmeros seguimentos da sociedade. Desde os moradores tradicionais da região, até os especuladores imobiliários que entendem serem estas ‘terras de ninguém’. (SÃO PAULO, 2009, p. 21 e 22)

⁴ ASSUNÇÃO, Lutero Xavier. Direito Fundiário Brasileiro. 1ª ed. São Paulo; Edipro, 2008. p. 45.

Uma maneira de rever a questão da grilagem de terras públicas e devolutas é a intervenção estatal com o emprego de ações discriminatórias, que podem ser realizadas por meio administrativo ou judicial, como um “modo prático de se extremar a propriedade pública do particular”, conforme Forster (2003). Este autor afirmou também estar a discriminação administrativa das terras rurais da União a cargo e responsabilidade do INCRA, regulada pela Lei nº 6.383 de 1976, artigos 2º a 17. E o processo judicial, cujo rito, inclusive, é aplicável à apuração das terras devolutas estaduais, está regulado pelos artigos 18 a 27 da mesma lei. Entretanto, mesmo quando feita administrativamente, as ações discriminatórias via de regra vão para a justiça a pedido de proprietários envolvidos. Desta forma, o que podia parecer mais rápido e menos burocrático acaba sendo mais trabalhoso e lento, sendo então mais interessante que o levantamento das áreas seja feito pelos órgãos de terra e posteriormente encaminhado para o poder judiciário dar andamento ao processo.

Assim, os governos, quer federal quer estaduais, de posse de elementos convincentes que uma determinada área de terras rurais ou até mesmo urbana, ainda que formalmente registrada no competente cartório imobiliário em nome de particular, padece de vício de nulidade, por falsificação documental, por exemplo, ou por qualquer outra forma de titulação a *non domínio*, podem e devem se socorrer das competentes ações não especiais, ordinárias, a disposição de todos, tanto pessoas físicas, quanto jurídicas, visando a decretação judicial da nulidade dos atos jurídicos, cumulada com o cancelamento dos títulos de domínio e reivindicação de posse da mesma área. Tais processos costumam ser lentos, mas, à falta de possibilidade da discriminatória, sendo um ou poucos os réus, afastada a expropriação em tais casos por ser esta um prêmio ao grileiro de áreas públicas, não se encontra, no momento, no Direito Processual Brasileiro, outra forma de investir, intervindo nas ‘propriedades’, se assim se podem chamar tais áreas (Forster, 2003).

Entretanto, mesmo após terras serem julgadas devolutas, o Estado ainda enfrenta dificuldade em estabelecer a posse efetiva de algumas áreas, havendo conflitos de posse, onde o Estado não se impõe efetivamente para solucionar os conflitos e se apropriar das terras que são públicas.

Relacionando a questão fundiária com a ambiental, mais precisamente com as Unidades de Preservação, Resende (2000) atribui um papel especial ao fator econômico (como por exemplo, o direito de propriedade das terras ou a falta deles), e arranjo institucional (por exemplo, a atuação dos órgãos públicos) como condicionantes de regulamentação de disciplina do uso dos recursos. Entre os problemas gerados pelo quadro de indefinição e insegurança dominial citados por Resende (2000) podem-se destacar o favorecimento da ocorrência de conflitos quanto à posse das terras e a ocorrência de ações muitas vezes fraudulentas de

desapropriação indiretas em áreas de Unidades de Conservação, sendo que em vários casos o Estado é condenado a pagar por terras que já eram suas e o favorecimento da concentração fundiária, que está ligada ao uso predatório de recursos naturais. Segundo o autor, o problema básico da atuação do Estado está na incapacidade de fazer cumprir a lei, pois enfrenta interesses econômicos e políticos contrários, marasmos burocráticos que dificultam as decisões e a falta de pressão social para que a lei seja cumprida.

Sobre as terras públicas, devolutas ou não, Oliveira (2010) descreveu que:

[...] o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) de 2003 revelou que da área territorial do Brasil (851 milhões de ha), as unidades de conservação ocupavam 102 milhões de ha, as terras indígenas 128 milhões de ha, e a área total dos imóveis cadastrados no INCRA, aproximadamente 420 milhões de ha. Restando ainda 30 milhões de ha ocupados pelas águas territoriais internas, áreas urbanas, rodovias e posses que deveriam ser regularizadas, e outros 170 milhões de ha de terras devolutas, a grande maioria cercadas ilegalmente, particularmente pelos grandes proprietários. O IBGE, através do censo agropecuário de 2006, também detectou a presença de 310 milhões de ha, de terras devolutas, que aquele órgão equivocadamente denominou de ‘terras com outras ocupações’.

Gráfico 1 – Área territorial Brasileira e sua ocupação, em milhões de hectares

Fonte: Plano Nacional de Reforma Agrária do INCRA (2003), organização: Duarte (2012)

A questão fundiária no Brasil e a formação da propriedade privada da terra é singular e complexa, tendo como parâmetros toda a história de desenvolvimento do modo capitalista de produção apoiado na apropriação da terra, seja de maneira direta, com exploração produtiva, ou apenas se apropriando da renda da terra por

meio de arrendamento, venda ou empréstimos bancários, nos quais a terra é utilizada como forma de garantia em hipotecas. A apropriação da renda da terra é uma forma de produção não capitalista do capital.

Oliveira (1986), assim abordou esta questão: "[...] a terra não gera lucro, como faz o capital, mas sim renda. Sob o modelo capitalista de produção o preço da terra é, portanto, renda capitalizada e não capital [...] e que, portanto, a terra no Brasil adquiriu o caráter de reserva de valor, ou seja, a terra é apropriada com fins especulativos e não para produzir.

Assim, mesmo a terra não sendo produto de trabalho humano e sim um bem natural, é transformada em mercadoria, sendo um bem muito disputado e precioso no Brasil, embora contraditoriamente este seja um país de grande extensão territorial.

Martins (1986), em sua discussão sobre o caráter de mercadoria da terra sob o capitalismo aborda que

[...] todas as verdadeiras mercadorias se realizam na sua utilidade e na sua utilização; elas se realizam nas mãos de quem as *possui e usa*. A terra não é propriamente mercadoria, mas equivalente de mercadoria. Para que possa produzir renda – que é o seu uso capitalista – a terra não exige que o *ter* e o *usar* estejam juntos. Nas outras mercadorias, o *ter é condição do usar e o usar é a realização do ter*; no caso da terra, na sociedade capitalista (e é dela que estamos falando), não é necessário que estejam juntos (grifo do autor).

A propriedade da terra pode ser pública ou privada. No rol das terras públicas existem as devolutas e as discriminadas, podendo ter uso público, ter uso restrito aos indígenas, ser destinada a unidades de conservação, regida por lei própria (SNUC), e ter seu uso privado, autorizado pelo poder público (ex. áreas de marinha).

Já as terras privadas são divididas juridicamente nos conceitos de domínio e posse, podendo ambos ocorrer juntos ou separadamente. O domínio é assegurado pelo título de propriedade, podendo seu proprietário habitar e/ou explorar economicamente a terra, efetivando assim também sua posse, ou não. Por outro lado a posse da terra pode ser exercida por alguém que não tenha o título de propriedade da mesma, mas o faz por diferentes motivos: arrendamento para exploração econômica e/ou moradia por meio de contrato formal com o proprietário do domínio; ocupação (posse) da terra com fins de moradia e produção para o auto consumo, como é o caso de agricultores expropriados da terra em busca de sobrevivência; e posses históricas como é o caso dos povos indígenas e

quilombolas que por séculos utilizam um território sem possuir título, correndo assim o risco, como muitas vezes ocorreu e ainda ocorre, de serem expropriados de suas terras cuja posse é histórica.

Oliveira (2010) discutiu esta questão:

Um dos pontos fundantes da Lei de Terra de 1850 foi a separação entre o domínio garantido pelo título e a posse. O título da terra tornou-se, pela lei, superior à posse efetiva e, assim, tornou aquele que tem efetivamente a posse da terra destituído do direito sobre ela. E garantiu, portanto, àquele que, sendo portador de título da terra mesmo sem nunca tê-la ocupado de fato, o domínio sobre ela, ou seja, o direito de propriedade privada da terra.

A legislação brasileira atual possibilita a legitimação da posse restrita por meio de usucapião e regularização fundiária de áreas de até 100 ha, (variando de acordo com a região do país), desde que comprovadas moradia e produção familiar. Desta forma, áreas de terra com mais de 100 ha não poderiam ser regularizadas, sendo pelo contrário caracterizadas como ilegais ou *griladas*. Entretanto, ainda hoje ocorrem ocupações irregulares de terras, que continuam invisíveis para as ações do Estado, ou pior, havendo ações do próprio Governo Federal para regularizá-las, por exemplo, com a MP 458 (Lei nº 11.952 de 25/06/2009) que possibilitou a regularização da grilagem da terra pública na Amazônia Legal. E ainda com o discurso de que seria benéfico para o meio ambiente, diminuindo com isto os desmatamentos irregulares.

A partir da década de 30 do século XX, o Estado de São Paulo nomeou e criou várias comissões com a finalidade de discriminar as terras devolutas pertencentes ao domínio público e de regularizar as inúmeras posses. Para a regularização das terras, não bastavam apenas as escrituras que os ocupantes receberam dos antigos posseiros. Isso provava apenas a ocupação; tinha-se que apresentar e provar também a cultura efetiva na área ou início de cultura e igualmente a moradia habitual, para regularizar sua situação. (FELICIANO, 2009)

Como se pode ver, para a regularização dos pequenos posseiros, as regras se colocam de forma mais rígida. Para os grandes ocupantes ilegais o tratamento é muito mais permissivo.

Existem exceções na legislação para regularização de terras acima da metragem máxima, garantidas pela Constituição de 1988, em se tratando de demarcação de terras indígenas que permanecem sobre domínio do Estado, mas com uso exclusivo dos índios, e da titulação das terras aos remanescentes de

quilombolas, de forma privada, mas coletiva, indivisível e inalienável. Entretanto, estes tipos de regularização que beneficiam povos indígenas e quilombolas, são lentos e complexos, ficando por muitas vezes e por longos períodos enroscadas na burocracia do Estado e da justiça, procedimento comum quando se trata de beneficiar minorias e desfavorecidos da sociedade.

Também de acordo com a Constituição de 1988, compete à União realizar a reforma agrária no país, através da desapropriação de terras que não estejam cumprindo sua função social (artigo 184), realizando sua redistribuição, através de projetos de reforma agrária, por exemplo, ficando para as unidades federativas a incumbência de atuação em terras estaduais públicas ou devolutas, estabelecido desde a Constituição de 1891, conforme já explicitado anteriormente.

Sobre a função social da terra, a Constituição de 1988 teve como parâmetro o Estatuto da Terra que, segundo Marés e Almeida (2010 p. 122),

cria pela primeira vez na história do país legislação agrária direcionada a regular os direitos e obrigações daqueles que são proprietários ou possuidores de imóveis rurais, visando à execução da reforma agrária (conjunto de medidas que visam à promoção da melhor distribuição da terra para a satisfação dos princípios da justiça social e o aumento da produtividade) e da política agrícola.

O Estatuto da Terra, Lei Federal nº 4.504 de 1964, adotou a função social da terra como paradigma para a qualificação da propriedade, determinando a aplicação do Conceito Múltiplo de Função Social da Terra: (I) utilização adequada; (II) preservação ambiental; (III) observância das relações legais de trabalho; (IV) bem estar do proprietário e do trabalhador.

De acordo com o pensamento de Iwasaki (2007), o Estatuto da Terra dá à propriedade rural três dimensões que se complementam: econômico, humano e ambiental. Deste modo, para cumprir sua função social, a propriedade deve atender as três dimensões de forma cumulativa. Entretanto, o Estatuto da Terra foi criado durante a ausência de democracia, ou seja, na ditadura militar, período em que pouco se avançou nas políticas reivindicadas pelos movimentos populares e a legislação nacional era muito tímida para enfrentar a estrutura fundiária já arraigada no país desde os períodos de colonização, embora tivesse algumas políticas em princípio humanizadoras para o campo.

Conforme declarou Marés (2010, p. 192),

a ideia de função social da propriedade da Lei de Terras não estava diretamente atrelada exclusivamente à reforma agrária, isto é, não era apenas para fazer a terra produzir, mas efetivamente adequar o seu uso, inclusive para possibilitar a criação de

áreas de proteção da fauna, flora e outros recursos naturais. A questão da produtividade, naquela lei, estava em outra parte, na política de desenvolvimento rural (Título III), no qual ficava instituído o Imposto Territorial Rural (ITR). Esse imposto deveria ser progressivo, isto é, seria pago com alíquotas crescentes dependendo do Grau de Utilização da Terra (GUT) e o grau de eficiência obtido nas diferentes explorações. Como era confuso o objetivo da reforma agrária, o governo militar defendia a ideia de que a obrigação de alta produtividade se atingiria com a aplicação da progressividade tributária, isto é, com ITR (Imposto Territorial Rural) tanto mais alto quanto menos produtiva a propriedade. A análise e eventuais sanções pelo não cumprimento da função social ficariam em segundo plano, escondidas, uma vez mais sob a produtividade.

Na prática os governos militares não fizeram nem uma nem outra coisa, simplesmente abandonaram a Lei de Terras, deixando de aplicá-la. Optaram por desenvolver a agricultura aprofundando a chamada revolução verde, isto é, incentivando o uso cada vez mais expressivo de agrotóxicos, mecanização e, enfim, a capitalização do campo. Dessa forma, não promoveu nem a reforma agrária, nem a modernização por via do tributo, incentivando por meio de financiamentos o capital agrário. Longe de qualquer sanção, foi estabelecido prêmio ao cumprimento da lei da produtividade, não da função social.

Assim, na redemocratização com a nova constituição a pauta da reforma agrária e de função social da terra são retomadas no art. 186,

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A função social da terra também é citada no art. 5º da Constituição, em que fala da “garantia aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.” Destaco os itens XXII – “é garantido o direito de propriedade”, e XXIII – “a propriedade atenderá a sua função social”, para demonstrar que a propriedade está atrelada a sua função social, que é múltipla, conforme o art. 186.

Mesmo após a redemocratização e reafirmação da função social da terra na Constituição de 1988, permaneceram os conflitos por terra e a ineficácia do governo brasileiro em modificar a concentrada estrutura fundiária e a injustiça social no campo. Destaco aqui três pontos que contribuem para esta realidade. O primeiro é quanto aos índices de produtividade, que são os mesmos definidos com base no Censo Agropecuário de 1975, no início da revolução verde, não sendo atualizados até o momento, apesar da luta dos movimentos sociais visando esta modificação. O segundo ponto trata-se da confusão proposital estabelecida entre função social e produtividade, desvalorizando os demais itens que compõem a função social da terra, como o ambiental e o trabalhista, valorizando mais o econômico e isolando o

instituto de desapropriação por interesse social. Como a produtividade pôde ser modificada com a revolução verde e incentivos governamentais o interesse pelo fator produtividade, na modificação da estrutura agrária e eliminação da pobreza, foi “neutralizado” pelos governantes.

Para piorar este quadro, o art. 185 da Constituição de 1988 coloca que “são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade, desde que o proprietário não possua outra, e a propriedade produtiva”. Este texto deixou brechas, como colocou Marés (2010, p. 195), para ambíguas interpretações como: “[...] as propriedades pequenas, médias e produtivas não precisam cumprir a função social? Ou somente não podem ser desapropriadas para fim de reforma agrária? Então para que serve a obrigação de cumprimento da função social?”

Segue a exposição de alguns autores em defesa da função social da terra e da desapropriação por interesse social.

Na análise do jurista Luiz Edson Fachin, a função social da propriedade causa justificativa da própria existência da propriedade, que pode ser admitida por meio de uma simples leitura sistemática do artigo 5º. Uma vez que se encontra sob o título dos direitos e garantias fundamentais, não restam dúvidas que são irrenunciáveis, intransferíveis e compõem a base do Estado democrático de direito. Assim, a propriedade deve obrigatoriamente atender à sua função social, sendo que o seu descumprimento motiva a inexistência do direito. Em outras palavras, o direito de propriedade da terra só poderia ser garantido e tutelado pelo Estado quando a mesma cumprir sua função social. (FACHIN⁵, 2000 apud IWASAKI, 2007, p.154)

No mesmo sentido ainda afirmou Marés de Souza Filho (2003, p. 116):

É tão insistente a Constituição que se pode dizer, fazendo eco ao Professor colombiano Guillermo Benavides Melo, que no Brasil, pós 1988 a propriedade que não cumpre sua função social não está protegida, ou, simplesmente, propriedade não é. Na realidade quem cumpre uma função social não é a propriedade, que é um conceito, uma abstração, mas a terra, mesmo quando não alterada antropicamente, e a ação humana ao intervir na terra, independentemente do título de propriedade que o Direito ou o Estado lhe outorgue. Por isso a função social é relativa ao bem e ao seu uso, e não ao direito. A disfunção ou violação se dá quando há um uso humano, seja pelo proprietário legitimado pelo sistema, seja por ocupante não legitimado. Embora esta concepção esteja clara por todo texto constitucional, a leitura que tem feito a oligarquia omite o conjunto para reafirmar o antigo e ultrapassado conceito de propriedade privada absoluta. A interpretação, assim, tem sido contra lei.

⁵ FACHIN, Luiz Edson. Das províncias do direito privado à causa justificativa da propriedade. In: LARANJEIRA, Raymundo. **Direito agrário brasileiro: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero**. São Paulo: LTr, 2000. p. 121-131.

Leal e Silvia⁶ (2001 apud IWASAKI, 2007, p. 155) assim colocou a questão:

O direito a propriedade não foi restringido, aliás, continua próprio do indivíduo. A função social também passou a ser um fundamento básico. O interesse individual deve ser submetido ao bem-estar geral. A função social não significa a limitação do direito de propriedade, mas, como diz Rosalinda Pereira, constitui 'poder-dever do proprietário, ou seja, dever positivo do proprietário, que é de dar à propriedade destino determinado, dar-lhe uma função determinada'.

Iwasaki (2007, p.164), conclui seu artigo com a seguinte ideia:

A propriedade da terra, principalmente no que tange à questão agrária, ainda constitui um forte instrumento de exclusão social e de manutenção de privilégios. Nesse contexto, a Constituição da República positivou a função social da propriedade como um imperativo indispensável para que fosse possível uma reestruturação da distribuição fundiária, e, principalmente permitisse uma política eficaz para reforma agrária.

No entanto, os discursos jurídicos do senso comum dos juristas e principalmente a aplicação majoritariamente conservadora dos tribunais faz da função social da propriedade uma previsão ineficaz em detrimento do interesse econômico de grileiros e latifundiários. Por esse motivo há que se dissecar o conteúdo da função social da propriedade, suas características e classificações para que não se continue a perpetuar a falácia de que a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação. Além disso, há que se conceber que outros limites e restrições podem ser impostos em razão da função social para tutelar direitos coletivos inerentes à propriedade individual da terra, nos quais o interesse da sociedade deve ser contemplado em caso de conflito.

Sobre esta temática a CNBB (2010), afirma que

mesmo decorrido quase meio século, a função social da propriedade, inovação do direito de propriedade fundiária, continua mera figura de retórica, sem aplicação no mundo jurídico real. Essa inovação, que no fundo foi uma tentativa de conciliar os princípios da 'terra de trabalho' e 'terra de exploração' a critérios universalmente aceitos de justiça social, tem sido confrontada pela absoluta prevalência do princípio do capital. Este se propõe somente a reconhecer toda terra sob a forma de objetos mercantis como outros quaisquer.

Tal acontece porque muitas das leis e planos referentes a definir, normatizar e regular as políticas de reforma agrária e fundiária no Brasil (Estatuto da Terra de 1964, I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) de 1985, e a Constituição Federal de 1988) foram pressionados e manipulados pelos setores conservadores da sociedade brasileira. Especificamente neste caso, pelos latifundiários, representados pela "bancada ruralista" do Congresso Nacional, que em 1985 organizaram um Congresso Brasileiro sobre a Reforma Agrária (ou melhor, para

⁶ LEAL E SILVA, Rafael Egídio. Função social da propriedade rural: aspectos constitucionais e sociológicos. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, a. 9, n. 37, p. 259-260, out./dez. 2001.

garantir a não reforma) no qual participaram a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), fundando logo após, com a união de todos estes, a União Democrática Ruralista (UDR), que se colocou contra a implantação do I PNRA, que estava sendo elaborado pelo recém criado Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), sendo por pressão da UDR totalmente manipulado tanto seu conteúdo, quanto sua aplicação.

Outro ponto ganho pela UDR foi na Constituição Federal de 1988, para dificultar os processos de desapropriação de terras para reforma agrária, com o artigo 185, que coloca a impossibilidade de desapropriação em propriedades produtivas, e assim, para Gomes da Silva (1988), o termo “propriedade produtiva” abriu margens para várias interpretações, implicando dificuldades de ordem legal, agronômica e operacional.

Ainda segundo Gomes da Silva (1988) – presidente do INCRA à época na elaboração do I PNRA - para a eficácia de uma legislação constitucional, com vistas à reforma agrária, há três pontos chaves no desenrolar dos processos: como é feito o pagamento (título ou dinheiro); a rapidez que o Estado se imite na posse (prévio ou posterior); e a definição do valor das terras desapropriadas (justo).

A Constituição define que, no processo de desapropriação, o pagamento das indenizações seria prévio, com preço justo, sem definir critérios de fixação. Além disso, é colocada no artigo 186 a questão da função social da terra, de acordo com os critérios definidos no Estatuto da Terra, mas transferindo para legislação complementar a fixação das normas para o cumprimento de seus requisitos. Mais uma vez saindo ganhando a “bancada ruralista”.

Enfim, o I PNRA foi um fracasso, tanto na elaboração quanto na aplicação, sendo realizadas menos de 10% das ações previstas. E a Constituição de 1988 foi considerada por muitos estudiosos da questão agrária brasileira o maior retrocesso político para a afirmação dos direitos da grande maioria da população presente no campo brasileiro. Inclusive em relação ao Estatuto da Terra em diversos pontos, por exemplo, na fixação do limite de propriedade da terra que existia neste e deixou de existir na Constituição.

Do ponto de vista ambiental, o fato de não ter havido uma reforma agrária tem levado a muitas ocupações em áreas de remanescentes florestais, ainda não ocupadas pela grande agricultura por já ser ou posteriormente se tornar um parque,

áreas que o Estado deveria fiscalizar e sobre as quais não tem controle, sendo muitas vezes mais fácil para um pequeno agricultor entrar em área de UC para produzir e morar, do que em áreas de “particulares”, cuja vigilância é maior.

Marés e Almeida (2010, p. 124) tratam esta questão com a seguinte opinião:

Não se pode olvidar que o processo de ocupação territorial brasileiro, exatamente por negar durante quatrocentos e sessenta e quatro anos o acesso legal às terras, impôs aos pequenos produtores agrícolas de subsistência e às comunidades camponesas tradicionais movimentos de migração decorrentes de confrontos com o poder estatal e a jagunçagem do coronelismo.

Esses movimentos de migração levaram essas comunidades quase que invariavelmente a se instalarem em terras que desinteressavam naquele momento ao empreendimento agrícola capitalista, terras estas que preservavam significativos remanescentes florestais e abrigavam áreas ambientalmente relevantes, tendo sido assim mantidas em razão da relação diferenciada que guardam com a natureza. Por estarem instalados em áreas ambientalmente relevantes, a legislação ambiental curiosamente tende a ser ainda mais severa com as vítimas do processo de ocupação territorial do que com os algozes do meio ambiente natural.

A destinação e controle de terras públicas devolutas ou distribuídas aos índios, às reservas naturais, áreas de conservação etc. até hoje são objeto de sistemática grilagem. Sobre isto a CNBB (2010) colocou: essas populações e territórios fora da lógica de expansão do modelo – populações indígenas e outros povos da floresta, “quilombos”, camponeses, experiências agroecológicas, assentamentos de reforma agrária, “acampados à beira da estrada”, trabalhadores rurais volantes e um sem número de formas regionais de campesinato (quebradeiras de coco, faxinais, posseiros etc) sofrem o drama da exclusão do sistema pela perda sistemática de territórios e condições de trabalho, imolados à expansão do capital e do dinheiro na agricultura, nos quadros da chamada “expansão primária-exportadora”.

Os dados do censo agropecuário do IBGE de 2006 continuam revelando a distribuição de terra de forma concentrada, sendo que 4,5 milhões de estabelecimentos agropecuários com área até 100 ha possuem 71 milhões de ha, enquanto 15 mil estabelecimentos agropecuários com mais de 2500 ha possuem 98 milhões de ha das terras brasileiras.

Visualizando a situação fundiária mais especificamente no Vale do Ribeira, encontra-se a seguinte realidade; “os imóveis com área inferior a 50 ha, agrupados, representam 81% do total de propriedades ocupando 20% da área, e os com área

maior de 500 ha representam 1,8% do total e ocupam 44% de toda área.” (BIM 2011, em fase de elaboração⁷, p. 23)

Conforme a CNBB (2010), a conversão de toda terra em “terra de exploração”, afasta de vez a opção pela “terra do trabalho” dos agricultores familiares camponeses que não se integram ao padrão de produção das *commodities*. Faz também surgir uma nova antinomia do capital na agricultura – “terra para produção imediata X terra para especulação”. A estrutura fundiária brasileira está virtualmente aberta à especulação internacional, sob patrocínio das mesmas cadeias produtivas expansivas do agronegócio, agora compartilhadas pelos capitais externos.

O agronegócio atua no território capitalista no Brasil, resumidamente, nos seguintes aspectos: concentração, valorização especulativa das terras privadas, expansão de monoculturas, grilagem sobre terras públicas, expansão do desmatamento, relações de trabalho muito precárias, e completa inobservância do estatuto jurídico da terra. CNBB (2010)

Infelizmente, a ineficácia das políticas, que poderiam levar a modificações das realidades do campo brasileiro, não foi muito alterada durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Os planos propostos continuaram a ser distantes dos necessários, sem que sua aplicação fosse completamente cumprida. O II PNRA realizado em 2003 no governo Lula, também foi alterado em sua versão original, com a diminuição substancial no número de famílias a serem assentadas (de 1 milhão para 400 mil). E ainda assim, no último ano de governo Lula, nem se falou mais em meta anual de assentados. As outras políticas previstas no II PNRA (2003 a 2006), como regularização dos territórios quilombolas, assistência técnica, educação, geração de emprego e produção nos assentamentos, georreferenciamento e regularização fundiária de imóveis rurais, etc também ficaram aquém do planejado tanto em quantidade como em qualidade.

A análise da política agrária brasileira evidencia que as ações públicas ocorridas nos últimos anos mantiveram o padrão histórico, ou seja, beneficiaram preferencialmente os latifundiários/ruralistas e seus negócios em detrimento

⁷BIM, Ocimar José Batista. **A Criação de mosaicos de áreas protegidas pode contribuir para a conservação da natureza e solucionar conflitos socioambientais? Estudo de caso do mosaico do Jacupiranga – Vale do Ribeira, São Paulo.** Relatório para Exame de Qualificação de Mestrado em Geografia Física, FFLCH - USP. São Paulo, 2011.

daqueles que precisam da terra para sobreviver. Este pacto político que ora prevalece é sustentado pelo peso político dos ruralistas e pelo poder econômico do agronegócio. Explica-se e se auto justifica pelo argumento da acumulação da capital; mas é inteiramente frágil sob ponto de vista da legitimidade social. (CNBB 2010)

1.1. A política fundiária no Estado de São Paulo - com ênfase na região do Vale do Ribeira

Logo após a Constituição de 1891 que transmitiu as terras devolutas para o domínio das unidades da federação, o estado de São Paulo elaborou uma série de leis visando regulamentar a forma de atuação nas terras devolutas.

Entretanto, segundo Forster (2003), ela não inovou sobremaneira no que diz respeito aos direitos adquiridos e a serem constituídos em decorrência de seus termos. Seguiu, tranquilamente, o modelo substantivo nacional liberal então vigente e não trouxe nenhuma renovação substancial quanto a limites para concessão de terras públicas.

Isso pode ser evidenciado na Lei nº 655 de 1899, artigo 2º, que legitimou, independentemente do processo de legitimação, aquelas “terras que estivessem na posse particular por título de domínio obtido 20 anos antes dela ou por decisão judicial proferida desde a mesma data, e as terras que antes dela estivessem na posse particular, com moradia habitual e cultura efetiva pelo prazo não interrompido de 30 anos”, compreendidas aí as sesmarias ainda não revalidadas.

Em relação a esta lei o procurador federal Forster (2003) faz a seguinte análise: por este texto, quanto ao direito substantivo, o Estado de São Paulo abriu mão de extensas terras devolutas que lhe foram outorgadas pelo constituinte federal de 1891, e, não se pode deixar de dizê-lo, tal fato ajudou a agravar a questão do latifúndio no Estado.

A Lei nº 655 foi regulamentada pelo Decreto nº 734 de 1900, que dentre outras coisas, instituiu o Registro Geral de Terras do Estado e tratou da discriminação administrativa das terras devolutas estaduais.

Outra lei que merece destaque é o Decreto-lei estadual nº 14.916 de 1945, que conceituou as terras devolutas estaduais como aquelas “não sujeitas aos atos de consolidação de domínio de acordo com a Lei nº 601”; “não alienadas nem

concedidas ou como tais reconhecidas pelo Estado” e ainda como aquelas que “não se encontravam na posse contínua e incontestada, com justo título e boa-fé, por termo de, ao menos, vinte anos e de trinta anos, independente justo título e boa-fé”.

Esta também aumentou as concessões de terras devolutas aos municípios (já transferidas pela Lei Estadual nº 2.484 de 1935), determinando que as unidades municipais respeitassem as regras da lei estadual sobre discriminação, legitimação e justificação das posses dentro dos perímetros municipais, as áreas que ela própria considerara privadas ou legítimas.

Assim, o “direito de propriedade privada da terra” sempre prevaleceu em sobreposição às terras públicas e devolutas que deveriam ser salvaguardados pelo Estado para serem, da melhor maneira possível, aproveitadas em benefício de toda a sociedade. Ao invés de ser repassada, sob diversas maneiras, para as mãos de poucos cidadãos que, sobretudo, não estavam preocupados em efetivar a produção agrícola e geração de empregos nestas terras, e sim de garantir uma propriedade privada, com fins de patrimônio especulativo.

Uma das primeiras discussões governamentais envolvendo a redistribuição de terras e alteração da estrutura agrária aconteceu no Estado de São Paulo através da Lei nº 5.994 de 30 de dezembro de 1960, também denominada como “Lei de Revisão Agrária”. Esta Lei estabeleceu que deveriam ser assentadas de 500 a 1000 famílias de agricultores sem terra por ano, em terra pública ou privada, que de acordo com estudos realizados tenham sido definidas como sendo subutilizadas.

A proposta da “Lei de Revisão Agrária” era norteada pelas seguintes proposições: dar sentido social ao Imposto Territorial Rural (ITR), que seria cobrado em função do tamanho e da produtividade da terra, com taxaço progressiva das terras: quanto maior a área da propriedade e menor a produção, maior seria o imposto cobrado, e isenção do pequeno proprietário.

Com os recursos arrecadados através do ITR, o Estado facilitaria a aquisição da propriedade rural aos que quisessem explorá-la por conta própria como camponeses proprietários. Promoveria, com a taxaço progressiva, o incentivo ao aumento da produção nas áreas improdutivas, equilibrando as condições de abastecimento em detrimento das áreas destinadas a especulação e contribuindo para a criação de núcleos irradiadores da “mais moderna técnica agrônômica”.

No contexto desta lei estava Carvalho Pinto, Governador do Estado de São Paulo, eleito em 1959 pelo Partido Democrata Cristão, e o Secretario de Agricultura

José Bonifácio Coutinho Nogueira, cujo posicionamento estava centrado em abordar as discussões sobre a reforma agrária como um instrumento técnico de superação para o subdesenvolvimento. Foi elaborado um plano de ação pautado no investimento em três setores: “Expansão Agrícola e Industrialização”, com 27,2% dos recursos; “Melhoria das Condições do Homem no Campo”, com 30,7%; e “Infraestrutura” com 42% dos investimentos.

Entretanto, esta lei provocou uma grande oposição dos setores conservadores, que conseguiram que fossem feitas alterações, no projeto de lei, pelos deputados na Assembleia Legislativa, além de uma emenda à Constituição de 1946 realizada pelo Congresso Nacional, tirando o recurso do ITR, que seria usado na aplicação da Lei de Revisão Agrária, da esfera estadual transferindo-o para a gestão municipal.

No contexto político da redemocratização do Brasil, no início dos anos 1980, eleito governador do Estado de São Paulo, André Franco Montoro promoveu uma política de assentamentos rurais. Mas para tal realização foi necessário atualizar a legislação agrária estadual, que não sofria alterações desde a Lei de Revisão Agrária. Em seu governo foram criadas duas leis que se destinavam a regulamentar sua atuação fundiária: a Lei nº 4.925 de 19/12/1985, sobre a alienação de terras públicas a rurícolas que as ocupem e as explorem; e a Lei nº 4.957 de 30/12/1985, que dispõe sobre planos públicos de valorização e aproveitamento dos recursos fundiários do Estado, regulamentando os assentamentos de lavradores sem terra, através da concessão de uso.

A lei sobre a alienação de terras públicas destinava-se a regularizar e titular, por via de compra e venda, todo agricultor que estivesse cultivando há mais de três anos em lote inferior a três módulos rurais. Visava, com isto, amenizar os conflitos existentes pela posse, principalmente no Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema. Segundo Feliciano (2009, p. 195), “apoiada nessa lei, o governo iniciou a tentativa de regularização de posse da terra de cerca de 500 famílias beneficiadas por antigos projetos de colonização em áreas do Vale do Ribeira, do litoral e do interior do Estado”.

O artigo 9º da Lei sobre a alienação de terras públicas possibilita a discriminação de terras através de duas vias, judicial e administrativa. Historicamente o Estado vem adotando a política de transferir ao poder judiciário tal

atribuição, cabendo ao Estado, quando julgada uma área ou realizado o acordo, custear as benfeitorias das áreas, julgadas como bem próprio. (FELICIANO, 2009)

De acordo com Feliciano (2009, p. 196), a Lei Estadual 4.957, sobre a política de assentamentos rurais,

pode-se verificar que estava orientada para dois objetivos: 1) promover a efetiva exploração agropecuária ou florestal de terras ociosas, subaproveitadas ou aproveitadas inadequadamente (somente referente aos imóveis rurais de propriedade ou administração do estado); e 2) criar oportunidade de trabalho e de progresso social e econômico de trabalhadores rurais sem terra ou com terras insuficientes para a garantia da subsistência.

Também no governo Montoro, tendo como Secretário de Agricultura e Abastecimento, José Gomes da Silva, foi criada a Coordenadoria Socioeconômica, e em 1983, o Instituto de Assuntos Fundiários (ex-Assistência Técnica de Revisão Agrária e futura Fundação ITESP) e o Instituto de Cooperativismo e Associativismo (ex-departamento de cooperativismo). Tais instituições tiveram a atribuição de realizar um levantamento e inventário dos bens imóveis rurais do estado, além de formular um aparato jurídico que permitisse ao governo do Estado desenvolver sua política fundiária, que seria baseada em duas diretrizes principais: a) o programa de assentamento de trabalhadores rurais, e b) o processo de regularização fundiária.

Com relação à primeira diretriz da lei sobre os Planos Públicos de Valorização das Terras Públicas (PVTP), o Estado, através do decreto estadual nº 21.003 de 20/06/1983, realizou um levantamento e um inventário dos bens imóveis rurais públicos sob coordenação do Instituto de Assuntos Fundiários (IAF). A finalidade do estudo era racionalizar o uso de imóveis rurais de propriedade ou sob administração do Estado paulista, que encontrasse ociosos, subaproveitados ou aproveitados inadequadamente e assim oferecer, segundo o plano, oportunidade de trabalho e progresso econômico e social às famílias de trabalhadores sem terra (PANZUTTI⁸, 1990 apud FELICIANO, 2009, p. 199),

Para cumprir estes objetivos, com relação especificamente à região do Vale do Ribeira, decidiu-se realizar um Plano Diretor de Desenvolvimento Agrícola do Vale do Ribeira, denominado MASTERPLAN, que teve dois enfoques distintos: o fundiário e o de preservação, fiscalização e utilização racional dos recursos naturais. Seriam definidas, dentro das sub-regiões do Vale do Ribeira, as prioridades em

⁸PANZUTTI, N. P. **A política fundiária do Governo do Estado de São Paulo, 1983-87**. São Paulo: IEA, 1990. vol 37.

função dos seguintes critérios: áreas de parques florestais e áreas em que há conflitos de terras; áreas em que há maior concentração de posseiros; e áreas de maior interesse para exploração econômica.

Em 1984 foi criada a comissão responsável por sua elaboração, envolvendo vários órgãos, compostas pelas secretarias de Planejamento, Interior e Agricultura, que propunha uma ação propositiva e integrada do Governo do Estado para o desenvolvimento do Vale do Ribeira, sendo indicado para a coordenação do plano Plínio de Arruda Sampaio. O plano incluía um diagnóstico dos fatores limitantes do desenvolvimento da agricultura na região, colocava a necessidade de geração de pacotes tecnológicos adequados para a região e organização de um sistema adequado de difusão de tecnologia, crédito e comercialização e proteção dos recursos naturais. Entretanto, muito pouco do seu conteúdo foi realmente efetivado.

O plano relacionou também a questão do meio físico e a necessidade de regularização fundiária. O MASTERPLAN tinha grande ênfase no Programa de Regularização do Domínio de Terras Devolutas, julgado como condição preliminar para o sucesso de qualquer iniciativa de desenvolvimento agrícola, dada a dimensão da questão fundiária na região. Antes deste plano, o governo Montoro já havia iniciado o levantamento da situação das terras devolutas do Vale do Ribeira através do grupo da terra da SUDELPA (Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista) e do convênio SUDELPA/PGE.

Dentre as informações obtidas por este plano destaco aqui as de maior relevância para esta pesquisa. É importante enfatizar, entretanto, que estes dados referem-se ao período 1982-1986; portanto esta realidade já foi modificada, com os esforços do próprio governo Montoro, mais fortemente, e de outros que os seguiram.

No Vale do Ribeira está a maior concentração de terras devolutas do Estado de São Paulo. Além disso, 40% da região tem situação de posse irregular, o equivalente a 700 mil hectares. Desta área, 600 mil hectares o Estado não conseguiu determinar definitivamente seu título de propriedade, sendo que cerca de 335 mil hectares não possuem sequer ações discriminatórias propostas, enquanto em 268 mil hectares já existem ações discriminatórias em diversas fases de andamento, sendo que algumas delas estão paralisadas em cartório há mais de 10 anos. Nos 100 mil hectares restantes as ações já foram julgadas e o Estado já dispõe de título devidamente regularizado, dependendo exclusivamente da administração a legitimação das posses, ou seja, a transferência do domínio aos

posseiros que satisfaçam os requisitos legais para a obtenção do título definitivo de propriedade. Estes 700 mil hectares estão ocupados por posseiros e grileiros, bem como por proprietários que dispõe de títulos legítimos, outorgados pelo Estado, há muitos anos. (SÃO PAULO, 1986a)

Tabela 1 - Situação fundiária do Vale do Ribeira em 1985

Situação Dominial	Área em hectares
A serem discriminadas (discriminação, demarcação e legitimação de posses)	640.000
Processos discriminatórios judiciais em curso (trabalhos topográficos de demarcação, e legitimação das posses)	220.054
Discriminação judicial encerrada (falta o Plano Geral de legitimação de posses conduzido pela PGE)	230.290
Terras discriminadas administrativamente (com implantação de núcleos de colonização)	160.000
Terras já discriminadas e legitimadas as posses (com expedição de título de domínio)	349.000
Total da área do Vale do Ribeira	1.600.000

Fonte: SÃO PAULO, 1986a, organização Duarte, 2012

A falta de regularização dos títulos de domínio deu origem a desordens de vários tipos: litígios judiciais entre posseiros e proprietários; invasão de parques e reservas florestais; devastação de florestas; lutas violentas entre camponeses posseiros e jagunços a serviço de grileiros.

Existiam em 1986, no Vale do Ribeira, cerca de 10 mil famílias de agricultores. Destas, 60% representavam proprietários/posseiros ou arrendatários, na forma de glebas de 10 a 20 hectares (enquadradas no Vale do Ribeira, na categoria de pequena propriedade). Localizavam-se, em sua maioria, em terras mais elevadas ou várzeas inundáveis, com produção para o auto consumo e para o mercado, mas com sérios entraves quanto à falta de acesso à tecnologia produtiva, financiamento e comercialização. Além disso, a maioria destes camponeses não possui o título de propriedade das terras que cultivam. Como consequência, muitas destas famílias estavam envolvidas em permanentes e graves conflitos pela posse da terra. (SÃO PAULO, 1986a)

Perosa (1992) também abordou esta questão expondo os seguintes dados: entre 1982 e 1986 o Grupo da Terra realizou um levantamento dos conflitos pela posse da terra no Vale do Ribeira, identificando 75 focos de conflitos, envolvendo 1.759 famílias. Constatou-se neste estudo que a estrutura fundiária da região é bastante confusa, com a maior parte das terras classificadas pela Procuradoria do Patrimônio Imobiliário (PPI) como terra devoluta, sendo, entretanto, ocupadas por posseiros, além de muitos casos de grilagem e superposição de títulos de propriedade. Estes dados fizeram com que o Vale do Ribeira fosse classificado como a região de maior número de conflitos pela posse da terra do Estado de São Paulo. “A região se caracteriza também por um baixo uso das terras para culturas e uma grande quantidade de terras não utilizadas e com matas. Portanto, é uma situação que, aliada à grande incidência de terras devolutas, facilita a abertura de posses, grilagem de terras e a existência de conflitos pela posse da terra.” (PEROSA, 1992, p. 13)

Nesta época eram crescentes as manifestações populares organizadas em torno de temas como a reforma agrária, legitimação das posses e obtenção de títulos de domínio, comercialização da produção agrícola e outros.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Agrícola do Vale do Ribeira criou um Programa de Regularização, iniciado em agosto de 1985, com duração prevista para 2 anos, tendo como meta física regularizar 700.000 hectares de terras da região, com expedição dos títulos de domínio para as posses legítimas, através da agilização nas ações discriminatórias, demarcação das terras devolutas, identificação de posse e titulação dos posseiros. Estimava assegurar títulos definitivos de propriedade a 10.000 posseiros nestes 2 anos. Até setembro de 1986 já haviam alcançado a regularização de 274.263 hectares de terra, com entrega de 1.189 títulos de domínio beneficiando aproximadamente 4.800 pequenos produtores dos municípios de Jacupiranga, Iporanga e Eldorado. (SÃO PAULO, 1986a)

Nesse contexto houve casos de famílias residentes em áreas de quilombos (naquele momento ainda não identificados como tal) que receberam os títulos de suas posses, como por exemplo, na comunidade de Sapatu. Entretanto, nem todos que receberam os títulos na época fazem parte da comunidade quilombola, sendo considerados hoje como “terceiros”, que por lei devem ser indenizados e deixar o território quilombola. O caso da comunidade de Sapatu será mais bem detalhado no capítulo 7.

Para regularização das terras por parte do Estado, com a obtenção do título de propriedade, os posseiros tinham que cumprir os seguintes requisitos, de acordo com São Paulo (1986a): ser o único imóvel que possui, não ultrapassando área de 100 hectares; comprovar posse própria e legítima do imóvel pelo tempo de no mínimo três anos; ser lavrador com moradia habitual no imóvel tirando de sua exploração o sustento próprio da família; não ter recebido em outra época título de propriedade outorgado pelo Estado; e assumir o compromisso de não alterar a destinação agrícola das terras. Caso o posseiro cumprisse todos os requisitos elencados anteriormente, mas ocupasse uma área superior a 100 hectares, a área restante era posta em licitação, dando-se preferência ao posseiro quanto à sua aquisição. Caso a terra restante não fosse vendida, teria sua posse devolvida ao Estado.

Dentro do Programa de Regularização do MASTERPLAN foi inserido um serviço de assistência jurídica a camponeses posseiros em litígio contra particulares pela posse de terras devolutas do Estado. O Programa de Regularização incluiu ainda a formação de uma Equipe de Regularização Fundiária de Parques e Reservas Florestais, que atuou prioritariamente no PETAR, com a demarcação do parque e o cadastramento dos ocupantes visando a viabilização do mesmo.

No MASTERPLAN também foi criado o Programa Emergencial de Apoio à Pequena Agricultura, para prestar assistência técnica e extensão rural aos pequenos posseiros titulados pelo Programa Fundiário, para que se beneficiassem de fato de um desenvolvimento socioeconômico regional.

Apesar dos esforços inovadores do Governo Montoro em relação à regularização fundiária e minimização dos conflitos pela posse da terra no Vale do Ribeira, este mesmo Governo assumiu que

a velocidade com que particulares inescrupulosos apossam-se ilegalmente das terras devolutas do Estado (não ocupadas ou ocupadas por pequenos posseiros, detentores de direitos legalmente reconhecidos em relação às suas pequenas posses) é bem maior de que a velocidade da ação do Estado na defesa de seu patrimônio e na legitimação dessas pequenas posses. Deste modo não só os conflitos tenderão a ocorrer – cada vez com mais frequência – como o patrimônio do Estado tenderá, cada vez mais, a ser indevidamente apropriado e depredado por particulares. (SÃO PAULO, 1986a, p. 27)

Panzutti⁹ (1990, apud FELICIANO, 2009, p. 201), avaliou as políticas, voltadas principalmente para a reforma agrária, de Franco Montoro.

A política fundiária do governo do Estado concretizou-se através dos assentamentos, revelando-se descontínua, tímida e conflituosa [...] o governo estadual se aparelhou jurídico-burocraticamente através de um conjunto de leis e de uma Secretaria de Estado, porém, não implementou o programa de fato. A atuação do governo estadual, na política fundiária ficou reduzida à atuação do IAF, mas tarde Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (SEAF), e alguns poucos colaboradores isolados em alguns órgãos públicos.

Segundo Feliciano (2009), a política de Montoro não foi muito efetiva em relação às questões agrárias e fundiárias. Causou atrito junto aos setores conservadores da sociedade sem, entretanto, realizar de fato um grande avanço na transformação da realidade fundiária no Estado de São Paulo.

Conforme colocou Feliciano (2009, p. 205)

[...] o governo Montoro, mesmo não atingindo diretamente a propriedade privada da terra com um plano de atuação em imóveis públicos, abalou as relações de poder ao inserir alianças políticas para a realização de plano de governo. Ao mesmo tempo em que avançou nas alianças com os setores mais progressistas, contraditoriamente colocou a execução de seu plano fundiário a cargo da Secretaria de Agricultura, moldada administrativa/politicamente com uma tradição extremamente conservadora. Após os planos de valorização das terras públicas no governo Montoro, não ocorreram mudanças significativas na atuação do poder público até a entrada do governo Mario Covas, em 1995.

Segundo Giacomini (2010, p. 176-177),

a intervenção do Estado dos governos antecessores ao Montoro, com ações voltadas a atrair investimentos empresariais para a região, incentivando a instalação de agroindústrias e utilizando fundos públicos no investimento em infraestrutura, na abertura de estradas e em programas de serviços básicos para a população local, contribuiu para o processo de valorização das terras. Este fato por sua vez influenciou no crescimento da grilagem, acentuando os conflitos pela posse da terra, o que se constituiu num grave problema para o desenvolvimento, principalmente das atividades agrícolas.

Nesse contexto o governo Montoro incentivou a política de apoio aos pequenos agricultores e, por outro viés, criou o programa para a preservação ambiental da região. As ações do Governo Montoro privilegiaram as questões fundiária e ambiental e priorizaram a noção de sustentabilidade e manejo ambiental, em lugar da ideia de superação do atraso e da estagnação.

Nos anos 1990, os projetos de desenvolvimento para o Vale do Ribeira estavam direcionados à construção de uma ordem socioeconômica sustentável, enfocando a preservação ambiental, visto que se tratava de uma região privilegiada do ponto de vista das riquezas ecossistêmicas, com alto grau de conservação, cuja proteção estava calcada numa legislação rigorosa, fixada em defesa da floresta.

⁹PANZUTTI, N. P. **A política fundiária do Governo do Estado de São Paulo, 1983-87**. São Paulo: IEA, 1990. vol 37.

Entretanto, a questão da sustentabilidade ambiental na década de 1990 ainda não estava levando muito em consideração a população que habitava este ambiente, visto que de acordo com Giacomini (2010, p. 192)

o Estado, ao criar as Unidades de Conservação no Vale e as devidas restrições ambientais cabíveis a cada tipo de Zona, não levou em conta que existiam populações morando nesse território, por várias gerações, as quais vivem sob um modo de vida adaptado ao meio ambiente e com formas tradicionais que compartilha o respeito com a floresta, motivo de ainda existirem matas preservadas na região.

Sem cumprir seu principal objetivo que era o de promover o desenvolvimento regional, a SUDELPA teve sua extinção iniciada em 1987 (governo Orestes Quércia) com a diminuição de orçamento e atividades e consolidada no Governo Fleury, através do Decreto nº 37.546 de setembro de 1993. Conforme o citado Decreto, as obrigações da SUDELPA foram transferidas à Secretaria de Planejamento e Gestão – Coordenadoria de Desenvolvimento do Litoral Paulista e do Vale do Ribeira.

Uma explicação para sua extinção foi o desgaste do órgão, na medida em que não desempenhava a contento as antigas funções de maneira clientelista, gerando reclamações de políticos locais, e simultaneamente as novas funções de caráter socioambiental foram sendo assumidas pelas novas secretarias, a de Meio Ambiente e a de Assuntos Fundiários. (BRAGA, 1998 apud RESENDE, 2002)

Em entrevista concedida em 14/01/1998, Belisário Santos Júnior, Secretário da Justiça e Defesa da Cidadania no Governo Mário Covas, (apud FELICIANO, 2009, p. 206) afirmou que:

[...] durante a campanha eleitoral, (de 1994 para governador, inclusão minha) a reforma agrária foi um tema que não esteve presente em nenhuma das campanhas [...] o Estado de São Paulo, para uma grande parte da elite pensante, estaria com seus problemas agrários e fundiários completamente resolvidos, a imagem que se passava para as pessoas que não estavam ligadas à questão da terra é que esse era um tema resolvido. Então, foi com uma grande estranheza que eu verifiquei a existência, principalmente, do problema das terras devolutas e da regularização fundiária.

O órgão público responsável pela política agrária e fundiária no Estado criado no início do Governo Fleury, em 1991. Era o Instituto de Terras de Estado de São Paulo, hoje Fundação ITESP. Segundo Feliciano (2009, p. 207-208),

o processo de construção desse instituto caminhou paralelamente aos passos das ações camponesas, sendo inúmeras vezes confundidas até mesmo por outras secretarias como órgão representante dessa classe. [...] as políticas agrárias e os planos de atuação do Estado paulista foram elaborados por este órgão, criado em lei para este fim.

Dois centros foram criados subordinados à coordenação do ITESP: em 1991 o Centro de Solução dos Conflitos Fundiários (CSCF), e no final de 1994 o Centro de Capacitação Técnico-Agrária (CCTA), para trabalhadores rurais e atendimento às comunidades quilombolas.

De acordo com as análises de Feliciano (2009, p. 208),

as ações iniciados no governo Mário Covas em 1995, precedendo a gestão de Geraldo Alckmin e a administração de José Serra (todos do PSDB) estiveram pautadas majoritariamente em duas ações centrais: programa de arrecadação de terras devolutas para implantação de assentamentos rurais na região do Pontal do Paranapanema, e por outro lado, nas ações de regularização fundiária na região do Vale do Ribeira.

Quanto à regularização fundiária em UCs do Vale do Ribeira, foi realizado, no governo Montoro, o Plano Diretor do Desenvolvimento Agrícola do Vale do Ribeira (MASTERPLAM), conforme detalhado anteriormente, que incluía em seus objetivos o Projeto de Regularização de Domínio do Estado em parques situados nessa região. Para a realização dos trabalhos, foi constituída junto ao CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente – uma equipe denominada “grupo de parques”, com a responsabilidade de realizar, em conjunto com a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, os levantamentos necessários. Nesse Governo a ênfase deste trabalho foi dada ao PETAR, não realizando, infelizmente, trabalhos relevantes em outras UCs da região criando, entretanto, uma metodologia que pôde ser aplicada, posteriormente, em outras UCs.

Em 1985 foi iniciada a implantação do projeto de regularização fundiária do PETAR, sendo constatado um grande número de conflitos de documentos e do registro da propriedade imobiliária, cuja superposição configurou vários “andares”. Essa metodologia teve como base o mapeamento dos conflitos de documentação imobiliária e a análise dos títulos de domínio e registros dos imóveis envolvidos. Dessa forma, no caso do PETAR, foi decodificado a confusão estabelecida nos documentos e registros de propriedade imobiliária, sendo adotadas estratégias para o equacionamento e resolução destes documentos, de forma a viabilizar a implantação efetiva dessa importante unidade de conservação. A metodologia desenvolvida para o PETAR foi aplicada, no período de 1985 a 2000, em situações específicas de conflitos existentes em outras unidades localizadas no Vale do Ribeira, Serra do Mar e litoral do Estado, resultando na identificação de um cenário de conflitos fundiários generalizados nessa região. (COSTA NETO, 2006, p. 45)

Uma destas iniciativas ocorreu como o PEJ, realizado pela equipe Vale do Ribeira (DRPE, IF, CPRN, SMA) em 1990, e teve como objetivo “levantar, equacionar, propor ações e acompanhar a resolução dos graves problemas fundiários envolvidos na área” (SMA, 1990a). A equipe citada, ao se referir à

regularização fundiária, caracterizou o PEJ como em situação de abandono e alertou para a agilidade dos especuladores, grileiros e invasores que agem respaldados pela confusão e indefinição da questão fundiária. No PETAR as ações foram mais intensas, conseguindo melhor resultados em sua regularização fundiária. No PEJ as ações não foram suficientes, deixando o trabalho a ser concluído posteriormente, como será demonstrado na próxima parte desta dissertação, com a análise da Lei nº12.810, que instituiu o Mosaico do Jacupiranga.

Conforme escreveu Costa Neto (2006, p. 46),

os levantamentos realizados no período de 1985 a 2000 indicaram a necessidade da elaboração da malha fundiária do conjunto dos conflitos incidentes sobre a área dessas unidades e da respectiva análise de toda a documentação envolvida, permitindo a visão de conjunto necessária para a adoção de políticas públicas eficazes de saneamento da documentação imobiliária, proteção e implantação efetiva dessas UCs e defesa do Estado em ações judiciais.

Um levantamento realizado pelo ITESP em 1998, sobre a situação dominial das terras do Vale do Ribeira¹⁰, exposto na tabela a seguir, demonstra que a maior parte desta região ainda necessitava de legitimação.

Tabela 2 – Situação dominial das terras na região do Vale do Ribeira, na porção paulista

Classificação	Área (em ha)	% na região
Devolutas	135.000	9
Plano de legitimação por iniciar	18.300	1
Áreas remanescentes	105.500	7
Terras de quilombos	12.000	1
Tituladas pelo ATRA	218.000	15
Não discriminadas	604.000	40
Ações em andamento	170.000	11
Ação não iniciada	434.000	29
Particulares	542.200	36
Legitimadas	230.000	15
Julgadas particulares	312.000	21
Área Total	1.500.000	100

Fonte: ITESP, 1998, adaptado de Resende, 2002

¹⁰ Inclui os municípios de Apiaí, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Iporanga, Itaoca, Itapirapuã Paulista, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Maracatu, Pariquera-Açu, Pedro de Toledo, Peruíbe, Registro, Ribeira, Sete Barras e Tapiraí.

Outro levantamento do mesmo Instituto demonstra as ações de regularização fundiária por meio da titulação de terras na região do Vale do Ribeira entre 1991 e 1998. Os números revelam (como se pode verificar na tabela a seguir) que o ritmo de trabalho é lento, aquém do necessário, em virtude das discontinuidades administrativas nos trabalhos de discriminação, na propositura e desenrolar das ações judiciais e nos processos de legitimação de posse. Devido à falta de recursos, o ITESP recentemente tem adotado a prática de fazer convênios com as prefeituras para regularização de áreas urbanas, deixando em segundo plano as áreas rurais. (RESENDE, 2002)

Tabela 3 – Titulação de Terras no Vale do Ribeira entre 1991 e 1998

Ano	Rural		Urbano		Total	
	Nº títulos	Área (ha)	Nº títulos	Área (ha)	Nº títulos	Área (ha)
1991	281	3.130	150	6	431	3.136
1992	37	2.068	256	256	293	2.324
1993	168	2.862	0	0	168	2.862
1994	657	5.231	0	0	657	5.231
1995	0	0	1.424	51	1.424	51
1996	202	5.323	2.068	102	2.270	5.425
1997	9	227	0	0	9	227
1998	0	0	1.115	19	1.115	19
Total	1.354	18.841	5.013	434	6.367	19.275
% Total	21,27	97,75	78,73	2,25	100	100

Fonte: ITESP, 1998, apud RESENDE, 2002

Segundo Resende (2002), este quadro de indefinição e insegurança dominial favorece a ocorrência de conflitos quanto à posse das terras, desestimula investimentos e dificulta o crédito, prejudica a produção agrícola e o licenciamento ambiental dos posseiros - que depende da apresentação da escritura, permite a ocorrência de ações muitas vezes fraudulentas de desapropriação indireta em área de UCs, sendo que em vários casos o Estado é condenado a pagar por terras que já eram suas.

Visando contribuir para a reversão deste quadro, no ano de 1998 em uma parceria da SMA com o Banco Alemão KfW, foi detalhada uma proposta para realização de levantamento da malha fundiária em quatro parques estaduais, duas estações ecológicas, situadas na Serra do Mar, Vale do Ribeira e litoral. Tal proposta continha a sistematização de todas as informações fundiárias já existentes e complementação dos levantamentos necessários, de forma a dar transparência à superposição de

documentação e conflitos existentes, concluindo com diagnóstico desses conflitos, espacializando-os em mapas digitalizados e permitindo a adoção de estratégias eficazes de resolução desses conflitos (SÃO PAULO¹¹, 1998j, apud COSTA NETO, 2006, p. 47).

Entretanto, no final de 2004, a proposta ainda não havia sido implementada, o que, infelizmente, é comum na política e administração pública no Brasil. Gasta-se muito tempo e dinheiro planejando ações, realizando diagnósticos, projeto e propostas, que muitas das vezes não são postas em prática e efetivadas. Isso pode ser observado no PEJ, onde foram realizados diversos tipos de levantamento, estudos e projetos, vide tabela 5, que não foram aplicados. Inclusive, o próprio MOJAC corre o sério risco de ficar inacabado, pois muitas das ações que ficaram para serem realizadas e ajustadas após sua criação, e, com a “implantação” de fato, não estão ocorrendo, como será mais bem detalhado no capítulo 8.

1.1.1. Comunidades quilombolas e a regularização fundiária de seus territórios.

Neste subcapítulo, dou ênfase à definição e conceituação das comunidades remanescentes de quilombos, relacionando também com sua questão fundiária na região do Vale do Ribeira e regularização de seus territórios garantidos por lei, pontos de destaque e foco desta pesquisa que merecem atenção especial.

Contextualizando com pequeno histórico da relação dos remanescentes de quilombo com a região, cito Guanaes; Almeida e Portilho, (In: DIEGUES e VIANA (Orgs), 2000, p. 265).

É no Vale do Ribeira que se concentra o maior número de remanescentes de comunidades de quilombos do Estado de São Paulo. Essa incidência é bastante significativa e pode ser creditada, em parte, à atividade mineradora que, em meados do século XVII, predominou na região. A mineração era feita por escravos encarregados do cumprimento dessa tarefa. Com o fim do ciclo da mineração muitos deles permaneceram na área ocupando terras e desenvolvendo uma agricultura de subsistência. A partir daí foi sendo construído um modo de vida próprio que prevalece até hoje sendo a terra a condição essencial que define suas formas de organização, como grupos negros de origem escrava, que se tornaram camponeses e possuidores de terras.

¹¹ SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente. **Atlas das Unidades de Conservação Ambiental do Estado de São Paulo**: parte 2 – interior. São Paulo: Ed. Metalivros, 1998j. 29p.

Para definir e conceituar os remanescentes de quilombo, utilizo também Guanaes; Almeida e Portilho, (In: DIEGUES e VIANA(Orgs), 2000, p. 266).

Para as comunidades serem consideradas remanescentes de quilombos, não é preciso que tenham sido constituídas por escravos fugidos. Esse conceito de quilombo foi, ao longo do tempo, adquirindo formas distintas. Segundo definição da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) considera-se como remanescente de quilombo 'toda comunidade negra rural que agrupe descendentes de escravos vivendo da cultura de subsistência e onde as manifestações culturais têm forte vínculo com o passado'. A noção de território é peculiar para os quilombos, que se constituíram conforme situações diferenciadas: fugas, doações, heranças e até compra de terras em pleno vigor do sistema escravista no país.

Carril (1995) complementou que “[...] as fugas como negação do sistema e a recomposição de um tipo de organização, permitiu a essa população viver na terra comum e constituir laços de solidariedade mútua. A forma de apropriação do espaço foi fundamental”.

Silva (2008, p 75) também definiu quilombo e sua população. “Mais do que um refúgio para os negros, os quilombos foram reuniões de homens e mulheres que se negaram a viver sob o regime de escravidão e que desenvolviam laços de solidariedade e fraternidade na reconquista de sua dignidade. A ênfase na definição deve então ser posta sobre o binômio resistência e autonomia e não sobre o ato de fuga.”

Guanaes; Almeida e Portilho (In: DIEGUES e VIANA(Orgs), 2000, p. 266-267), descrevem o modo de vida dos quilombola, suas atividades produtivas e seu relacionamento social.

A apropriação da terra se dá de forma diferenciada: a terra não é vista como propriedade particular, mas como um bem de uso comum. A identidade cultural é construída com a apropriação comunal do espaço. A organização econômica e social destas comunidades conta com pouca ou nenhuma acumulação de capital, o trabalho assalariado não é usual e as atividades econômicas são de pequena escala, como a roça de subsistência, a coleta de produtos florestais e o artesanato. Essas populações apresentam características diferenciadas. Residem em locais afastados, de difícil acesso, desenvolvendo práticas produtivas tradicionais. A estratégia de sobrevivência adotada é a da complementaridade econômica, em que são consorciadas várias práticas produtivas, como a roça de subsistência e a coleta de produtos florestais como, por exemplo, o palmito e plantas medicinais. A parcela excedente do cultivo da roça é comercializada quando é possível o seu escoamento. A unidade de produção baseia-se no trabalho familiar e comunitário, e obedece a uma divisão de trabalho: o homem é responsável pela roça, queimada e pela coleta de produtos florestais e a mulher, além do trabalho doméstico, também auxilia na lavoura. As roças coletivas são cultivadas por pessoas da comunidade, prevalecendo as relações de parentesco e vizinhança. [...] Estes sistemas tradicionais de manejo

não são somente formas de exploração econômicas dos recursos naturais, mas revelam a existência de um complexo de conhecimentos adquiridos pela tradição herdada dos mais velhos, de mitos e simbologias que levam à manutenção e ao uso sustentado dos ecossistemas naturais.

Sobre a relação das comunidades quilombolas com o ambiente, os recursos naturais e as unidades de conservação pode-se observar que

parte da área de usos dessas comunidades estão localizadas no entorno ou mesmo dentro de áreas de unidades de conservação e contribuíram para limitar a degradação da floresta na medida em que grandes produtores não tiveram acesso às suas terras. É preciso reconhecer que os quilombolas dependem dos recursos naturais para sobreviver e se reproduzir econômica e socialmente. (GUANAES; ALMEIDA e PORTILHO. In: DIEGUES e VIANA(Orgs), 2000, p. 267)

Giacomini (2010, p. 345) também abordou a importante questão da relação intrínseca dos quilombolas com a natureza e a necessidade de o poder público criar mecanismos para colaborar com esta relação, que é benéfica para ambos, e não criar rompimentos com sérias consequências sociais e ambientais.

Uma vez que, grande parte dos territórios quilombolas está inserida em sistemas de proteção ambiental, é uma oportunidade destacar a questão ambiental no planejamento do poder público, incluindo essa população, com o objetivo do desenvolvimento socioeconômico e da valorização cultural juntamente com a proteção do meio ambiente. A manutenção de um modo de vida em harmonia com natureza é uma condição necessária para a sobrevivência dessa população. [...] Uma vez que os problemas ambientais estão vinculados aos problemas sociais e econômicos, sendo necessária a criação de novos princípios de respeito às diferenças culturais e de gestão ambiental.

Na busca por melhorias das condições de vida destes povos que detêm diferenciadas relações com a natureza e seus recursos, Giacomini (2010, p. 346) acrescentou que:

O governo federal criou o 'Programa Brasil Quilombola' que objetiva garantir a posses das terras e promover o desenvolvimento sustentável das comunidades de quilombo, e, o MDA, criou a 'Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais' A partir dessa comissão, surgiu o Decreto 5.758, de 13/04/2006, que institui o 'Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PENAP', o qual teria o objetivo amplo de realizar a integração tanto das áreas protegidas quanto das reservas indígenas e territórios quilombolas, formando grandes contínuos de conservação da natureza e desenvolvimento socioeconômico das comunidades tradicionais; todavia, pouco se avançou na implementação desse projeto.

Gonçalves (2004, p. 120) chamou a atenção sobre as “populações originárias” quanto ao fato de que sua relação benéfica com a natureza as ajuda, em alguns parâmetros, a serem bem vistas pela sociedade, em especial à parcela que se importa com as questões ambientais e culturais, e assim se beneficiarem.

Não olvidemos que as populações originárias camponesas e afro descendentes encontraram na questão ambiental um ponto que lhes permitiu articular seus interesses específicos aos interesses maiores da humanidade e do planeta, sobretudo ao associarem a diversidade biológica à diversidade cultural. Para isso, estabeleceram alianças e conseguiram se fazer presentes enquanto protagonistas das relações internacionais, quebrando o monopólio dos 'de cima' neste plano.

Mesmo que seja evidente esta relação intrínseca das comunidades tradicionais com o ambiente e seus recursos naturais e que pouco a pouco o Estado e a sociedade venham tomando consciência disso e os tratando de modo diferenciado na Lei e em diversos programas, a efetivação destes ainda é muito lenta e precária. Ficam estes povos à mercê da "boa vontade" dos órgãos públicos em fazer valer a Lei e da opinião pública de parte da sociedade que está a seu favor e os ajuda em sua luta contra a cruel realidade do sistema capitalista que segue com ambição de tomar seus espaços de vida para transformá-los nos espaços do capital. Especificamente sobre as comunidades quilombolas, Giacomini (2010, p. 345) enfatizou:

Nota-se que não se dá visibilidade aos conflitos territoriais que essas comunidades de quilombos vêm enfrentando, para se manter no território. A questão quilombola não pode ser tratada apenas como episódios isolados; ao contrário, tem que ser incluída em planos de ações governamentais em todos os setores sociais, econômicos, culturais, ambientais, enfim, como metas, com disposição de recursos financeiros e prazos determinados e cumpridos.

A questão fundiária das comunidades quilombolas do Vale do Ribeira, com a falta de efetividade da posse mesmo que secular pela terra, sempre foi delicada, seja em relação a outros ocupantes (grileiros, fazendeiros etc), seja quanto a ações governamentais com ameaças de construção de barragens ou criação de unidades de conservação. Giacomini (2010, p. 16 e 17), abordou estes temas em sua tese de doutorado.

A população remanescente de quilombos do Vale do Ribeira se encontrava, até a década de 1990, sem quase nenhuma assistência governamental e vinha sendo, durante anos, exposta a inúmeros conflitos pela posse da terra, pois eram camponeses e posseiros que habitavam há mais de um século os bairros rurais negros, praticando a agricultura itinerante e o extrativismo, desde seus ancestrais, para a subsistência de suas famílias. Não possuíam o título de propriedade de suas terras, visto que eram apenas posseiros sobre terras públicas estaduais. Na medida em que o capitalismo se expandia, naquela região, foram sendo aos poucos desterritorializados de parte de suas terras/territórios pelos denominados ocupantes de fora (os fazendeiros, sitiantes, os novos posseiros) que chegaram à região se apropriando das terras ou comprando-as por preços irrisórios. Esses novos ocupantes foram derrubando parte das matas para a exploração das atividades da pecuária e usufruindo dessas terras para especulação (quando falamos de

especulação estamos destacando um uso improdutivo da terra), sem ao menos levar em consideração que os verdadeiros proprietários dessas terras, por direito, eram aquelas famílias.

Outro fato que chamou a atenção é que parte das terras das comunidades rurais negras foi transformada pelo Estado em Unidades de Conservação Ambiental, com severas restrições de exploração pela população local. Esse processo interferiu no modo de vida tradicional e na forma de interagir com o meio natural da população que habita no interior desses Parques. Além disso, no meio desse período conturbado de disputas pela posse da terra, desponta uma proposta grandiosa de contenção das cheias do Rio Ribeira e desenvolvimento da região, por meio da construção de barragens¹². Tal proposta estava na contramão dos interesses das comunidades rurais localizadas às margens do Rio Ribeira. Na primeira fase da discussão sobre o tema, junto aos órgãos envolvidos nesse projeto, veio à tona a primeira grande dificuldade para essa população: essas comunidades ribeirinhas não tinham o título de propriedade da terra, de sorte que, na verdade, pouco se tinha para negociar. O que iam receber como indenização? Apenas o referente às benfeitorias. Ou seja, muito pouco iriam receber (valor monetário), se saíssem do lugar onde estavam habitando há mais de um século, lugares sociais estes onde estabeleceram uma identidade construída por gerações, que representavam para essa população um grande valor simbólico. Essas comunidades negras rurais desenvolveram um modo de vida específico adaptado ao meio e em relativa harmonia com a natureza o que denominamos “modo tradicional de viver” explorando atividades de subsistência, como a agricultura e o extrativismo.

Diante desta situação o movimento negro fortalece sua luta em todo o Brasil e consegue incluir o direito por suas terras na nova constituição de 1988, impulsionando com isso as comunidades espalhadas pelo país a lutar por seus direitos e iniciar a reversão do quadro opressivo em que viviam. Giacomini (2010, p. 18) também comentou este ponto.

Em meio a esses conflitos no Vale do Ribeira, ascendeu nas comunidades negras rurais uma mobilização para lutarem em defesa de suas terras, incorporaram suas forças aos movimentos sociais locais e regionais, na militância que convergiu para a causa da identidade quilombola de modo a se afirmar como sujeitos coletivos em busca de um lugar social.

Essa mobilização no Brasil somente ocorreu após a Constituição Federal de 1988, quando a identidade desses grupos negros emerge para dar voz e trazer cidadania às populações negras descendentes de escravos. Na região do Vale do Ribeira, não foi diferente: no final dos anos 1990, entram em cena as políticas públicas em atendimento as reivindicações dessa população.

Sobre a política de reconhecimento e regularização fundiária dos territórios remanescentes de quilombos, o primeiro passo dado foi a inserção na Constituição

¹² Mais detalhes sobre os projetos de construção de barragens do Vale do Ribeira e como isso impulsionou a comunidades rurais, sobretudo os remanescentes de quilombos, a se organizarem na luta pelo acesso a terra, ou seja, à titulação dos territórios que ocupavam secularmente, em GIACOMINI, Rose Leine Bertaco “Conflito Identidade e Territorialização – Estado e Comunidades Remanescentes de Quilombos do Vale do Ribeira de Iguape – SP”. Tese Doutorado USP – FFLCH – DG – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana ; São Paulo 2010; e CARRIL, Lurdes F. B. “Terras de negros no Vale do Ribeira: territorialidade e resistência.” Dissertação (Mestrado em História) - FFLCH-USP, São Paulo, 1995.

Federal de 1988, do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que diz “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.” Entretanto, como afirmou Giamonini (2010, p. 299),

como o artigo 68 foi uma conquista e uma ação proposta pelo movimento negro, no Brasil, apoiado pelos militantes da causa quilombola, tanto o governo federal quanto o estadual não estavam preparados para pôr em prática o referido artigo, no que se refere à questão cultural e, principalmente, à questão fundiária, já que teria de mexer no ritmo do processo da questão agrária brasileira que apresenta novamente, as contradições, uma vez que altera uma questão da propriedade da terra e o controle com o poder de uma classe social.

O Governo do Estado de São Paulo criou um Grupo de Trabalho por meio do Decreto nº 40.723 de março de 1996, unindo vários órgãos estaduais, a fim de propor ações para garantir a aplicabilidade do artigo 68 do ADCT, em solo paulista. Como resultado dos estudos o governo do estado promulgou o Decreto nº 41.774/97 - Programa de Cooperação Técnica e Ação Conjunta - que seria implantado por várias Secretarias de Estado, criando assim o Grupo Gestor responsável por implantar o programa para a “identificação, discriminação e legitimação de terras devolutas do Estado de São Paulo” e para adotar medidas voltadas ao “desenvolvimento socioeconômico e cultural das comunidades”.

Este Grupo Gestor propôs ao Poder Executivo o projeto de lei que se transformou na Lei nº 9.757/97, que altera aspectos da legislação fundiária vigente com vistas à possibilidade de regularizar as áreas maiores do que 100 hectares, à expedição de títulos em nome de associações e entidades representativas dos remanescentes de quilombos. Foi criado também o Decreto Estadual nº 42.839/98, que regulamentou o artigo 3º da Lei 9.757/97 e assinalou os remanescentes das comunidades, definiu os critérios de territorialidade e previu a apresentação do relatório técnico-científico, com o objetivo de caracterizar e delimitar as áreas ocupadas pelos membros das comunidades, a partir de estudos realizados por antropólogos pertencentes aos quadros do órgão, e/ou de laudos apresentados por pesquisadores ligados a outros órgãos públicos e/ou entidades.

No ano de 1997, o ITESP deu início à atribuição de atender as comunidades de quilombos no Estado paulista, seja na questão fundiária, seja no desenvolvimento socioeconômico, cultural e ambiental. (...) No entanto, a atenção entre as Secretarias de Governo, de início, não teve o mesmo sentimento de cooperação, uma vez que, nos primeiros anos, a Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania, através do ITESP, foi quem atuou com atenção especial, formalizou um grupo de trabalho

especialmente para atender essa população - criou a Assessoria Especial para as Comunidades Remanescentes de Quilombos - composto por profissionais de diferentes áreas de formação acadêmica. Durante quase uma década, liderou as discussões e trabalhos no Estado em atenção às ações de políticas públicas para essas comunidades quilombolas. Propôs atos formais, audiências públicas e programas de trabalho no Estado de São Paulo, como também assessorou outros Estados da União, na criação de legislação específica e no programa de trabalho em atendimento a esse público específico. (GIACOMINI, 2010, p. 302)

Guanaes; Almeida e Portilho (In: DIEGUES e VIANA (Orgs), 2000, p. 268) complementaram sobre a forma de funcionamento da legitimação dos territórios quilombolas agora garantidos por lei.

Em setembro de 1997 foi aprovada lei¹³ que dispõe sobre a legislação de posse de terras públicas estaduais aos remanescentes das comunidades de quilombos, estabelecendo formas coletivas de propriedade com a inserção da cláusula de inalienabilidade. A terra torna-se um bem inalienável e indisponível, passando a ser propriedade das associações de quilombo legalmente constituídas e não poderão ser vendidas.[...] O processo de identificação e reconhecimento das comunidades como remanescentes de quilombos é de responsabilidade do Instituto de Terras do Estado de São Paulo. O processo de titulação tem que passar pela definição dominial das terras e pela delimitação do território que irá se incorporar ao quilombo. No caso das terras particulares a desapropriação é de responsabilidade da esfera federal, no caso o INCRA ou a Fundação Cultural Palmares. As áreas que estiverem sobrepostas a uma unidade de conservação deverão ser desafetadas, isto é, deverão passar por um processo de alteração de seus limites.

Contudo, conforme afirmou Giacomini (2010, p. 303),

houve certa resistência por parte de outros órgãos do governo estadual e que demonstra a sua contradição. Como frisado grande parte das comunidades negras rurais do Estado paulista está situada em áreas de preservação ambiental (Vale do Ribeira e litoral norte), de sorte que as negociações com a Secretaria do Meio Ambiente sempre foram primordiais para o desenrolar do processo de reconhecimento e titulação das terras, mas as ações conjuntas eram desconsideradas, em favor de atuações individualizadas. Depois do reconhecimento das comunidades quilombolas inseridas em Parques Estaduais havia a necessidade de criar um decreto estadual específico, que justificasse a desafetação dos territórios das referidas comunidades dos parques, para que o órgão governamental (ITESP) desse andamento ao processo de titulação. Essa ação conjunta necessariamente passa pelo crivo do Grupo Gestor e negociações via Secretarias de Estado, principalmente do SMA, SJDC e MPF, além de representantes dos quilombolas, partes interessadas nesse processo.

Assim, a questão da sobreposição dos territórios quilombolas com UCs, mesmo tendo formas e procedimentos previstos na Lei, sempre era polêmica e

¹³Lei Estadual nº 9.757 de 15/09/1997 (trata da legitimação de posse em terras públicas estaduais), dispendo sobre os critérios de reconhecimento dos Remanescentes das Comunidades de Quilombos, partindo da auto identificação étnica e territorial e elaboração do Relatório Técnico-Científico, baseado em dados histórico-sociais, escritos e/ou orais, elaborado no caso de São Paulo, no âmbito da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (FITESP), com objetivo de instruir processos administrativos e judiciais que antecedem a titulação das áreas.

dificultada, principalmente na SMA. A constatação de sobreposição não leva a uma simples e rápida alteração de limites das UCs, ou dos territórios quilombolas, mas significa um embate político que dura anos, tendo como lado fraco sempre os quilombolas, os quais, além de enfrentar um processo longo para a definição de seus territórios, enquanto este não termina, são impedidos de utilizar as áreas para plantio e até moradia.

Como parte do trabalho de regularização dos territórios quilombolas, a partir de então, foram realizados, pela Fundação ITESP, diversos Relatórios Técnico-Científicos (RTC) das comunidades quilombolas, como parte do processo administrativo de titulação das terras junto às suas associações. A maioria destas áreas está localizada na região do Vale do Ribeira, muitas inseridas, hoje, dentro do Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga.

Das vinte e sete (27) comunidades (e seus territórios), reconhecidas pelo Governo do Estado, apenas seis (06), Maria Rosa, Pilões, Ivaporunduva, São Pedro, Galvão e Pedro Cubas, tiveram suas áreas total ou parcialmente tituladas em nome das respectivas associações, a maioria em função de ações discriminatórias realizadas e finalizadas, com as terras declaradas de domínio público. A porcentagem das áreas julgadas como devolutas tituladas em cada uma dessas comunidades é a seguinte: Maria Rosa, 100%, São Pedro, 97, 2%, Galvão, 96,9%, Pilões, 95,2%, Pedro Cubas, 64,35 % e Ivaporunduva¹⁴, 24, 4%.

Entretanto, nem todos os ocupantes não-quilombolas foram retirados das áreas reconhecidas e/ou tituladas, como determina a legislação, sendo ainda frequente o conflito entre quilombolas e não-quilombolas em disputa destas áreas. Muitas vezes os quilombolas ficam com área insuficiente para a agricultura voltada para o auto consumo de toda a comunidade.

O grande ponto de conflito nestes casos é quanto à indenização das benfeitorias dos terceiros (posseiros de fora), pois segundo Giacomini (2010, p. 310), afirmou que

atualmente, as indenizações de benfeitorias sobre cláusula suspensiva¹⁵, como vinham sendo efetuadas, foram suspensas temporariamente. A legislação estadual, hoje em dia, determina que o poder público estadual não tem respaldo jurídico para

¹⁴ O quilombo Ivaporunduva já teve o restante de sua área titulada, via mandato judicial, que será detalhado mais adiante no capítulo 7.

¹⁵ Nessa cláusula suspensiva, o Estado poderia emitir o título das terras aos quilombos reconhecidos, porém este ficava "suspenso" e só poderia ser registrado após as indenizações dos posseiros.

indenizar benfeitorias de terceiros em áreas reconhecidas como de remanescentes de quilombos, caso em que a lei defende a desapropriação sem indenizações.¹⁶

Giacomini (2010, p. 182), reforçou a importância da regularização fundiária das terras quilombolas, ou seja a titulação, para a efetiva emancipação e apropriação de seus direitos.

Todos os recursos públicos destinados a essas comunidades dependem da efetivação do processo de regularização fundiária, como a construção de moradias, licenciamento ambiental, criação de Unidades de Conservação sobre as áreas quilombolas, restituição das áreas ocupadas por terceiros, tombamentos, acordos com outros órgãos e outros, isto é, para que a comunidade tenha esses direitos adquiridos, conforme estabelece o artigo 68, tem que estar reconhecida oficialmente pelo Estado. A solução da questão fundiária facilita o desenvolvimento das demais políticas públicas, assim como a regularização fundiária dessas comunidades é base para a proteção do patrimônio histórico e cultural, protegidos pelos Art. 215 e 216 (da CF 1988, inclusão minha).

Além da resolução da questão fundiária, são necessárias outras ações para o fortalecimento das comunidades quilombolas enquanto cidadãos, assegurando as políticas públicas de direito de todos e as que possam ser específicas de sua categoria, como população tradicional. Quanto a este ponto Giacomini (2010, p. 344) colocou que

o título muitas vezes não é suficiente para estas comunidades manterem ou ampliarem suas atividades socioeconômicas. São necessárias outras medidas para o desenvolvimento dessa população quilombola, como abertura para custeio das atividades econômicas, assim como auxílios a projetos compatíveis aos seus modos de vida, a fim de que obtenham uma renda para se manterem no território, principalmente para os jovens, do mesmo modo com projetos que valorizem a cultura, a saúde, a educação e o lazer. São alternativas socioeconômicas que vem sendo crescentemente reivindicado por essas comunidades quilombolas.

Sobre a questão da regularização fundiária, existem ainda processos de ações discriminatórias em andamento na justiça e outros que ainda necessitam ser iniciados. Tais ações são peça fundamental na solução de diversos problemas fundiários existentes na área do Mosaico de Jacupiranga e na região do Vale do Ribeira como um todo e por isso deveriam ter maior agilidade por parte dos poderes judiciário e executivo.

Entretanto, em se tratando de regularização dos territórios quilombolas, o Governo do Estado não é o único responsável, tendo a União grande parte da responsabilidade. Apesar disso, apenas em 2003 a União legislou sobre o assunto

¹⁶Conforme decreto 4.887/2003 e Recurso Especial nº 945.055-DF (02/06/2009).

através do Decreto Federal nº 4.887 de 20 de novembro de 2003, determinando qual órgão federal teria a responsabilidade de “identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”, quando estas incidirem em terras públicas da União ou particulares. Este Decreto dá ao INCRA a responsabilidade de que trata o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.

Assim no caso de terras particulares, deve o INCRA realizar a desapropriação, em moldes similares ao da reforma agrária, com a diferença de poder atuar em propriedades de qualquer tamanho e sem a necessidade das terras serem improdutivas. Além disso, o pagamento é realizado à vista e não em títulos da dívida agrária – TDA, com base no artigo 5, inciso XXIV, da CF, regulamentado pela Lei Federal nº 4.132/62: “a desapropriação por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro”.

Das áreas reconhecidas pelo Governo do Estado, após realização do RTC e demais procedimentos jurídicos, a grande maioria já tem a definição quanto à situação fundiária das terras, se propriedades particulares ou devolutas, conforme podemos averiguar na tabela a seguir. Assim constatamos que existem muitas áreas devolutas que poderiam mais rapidamente ser tituladas às comunidades quilombolas. Ao mesmo tempo, vê-se que a atuação do órgão federal, na questão da titulação das terras quilombolas, o INCRA, está muito lento quanto à desapropriação das terras particulares dos quilombos no Estado de São Paulo, onde vivem 27 comunidades reconhecidas pelo Estado, 20 das quais no Vale do Ribeira. Segundo Giacomini (2010, p. 346), “apenas uma delas recebeu o ‘título de domínio’ do governo federal, mas as terras particulares inseridas na comunidade ainda não foram desapropriadas. Nesse caso o ‘título’ ainda tem impedimento para o registro.”

Tabela 4 - Situação das Comunidades de Quilombos do Estado de São Paulo - 2010

	Localização MOJAC	Comunidade	Município	Área total (ha)	Área devoluta (ha)	Área particular (ha)	Família (Nº)	Ano Reconhecimento
1	APA	Ivaporunduva	Eldorado	2.754,36	672,28	2.082,07	98	1998**
2	APA	Maria Rosa	Iporanga	3.375,66	3.375,66	0	25	1998*
3	APA	Pedro Cubas	Eldorado	3.806,23	2.499,39	1.356,84	40	1998***
4	APA	Pilões	Iporanga	6.222,30	5.925,99	296,31	63	1998*
5	APA	São Pedro	Eldorado/Iporanga	4.688,26	4.558,20	130,07	39	1998*
6		Cafundó	Salto Pirapora	209,64	0	209,64	24	1999
7		Caçandoca	Ubatuba	890,00	Discriminatória	Discriminatória	50	2000
8		Jaó	Itapeva	165,77	0	165,77	53	2000
9	APA	André Lopes	Eldorado	3.200,16	3.049,20	76,14	76	2001
10	APA	Nhunguara	Eldorado/Iporanga	8.100,98	8.100,98	0	91	2001
11	APA	Sapatu	Eldorado	3.711,62	1.584,06	2.127,56	82	2001
12	APA	Galvão	Eldorado/Iporanga	2.234,34	1.942,83	291,50	34	2001****
13	Área de exclusão PEJ	Mandira	Cananéia	2.054,65	Área não discriminada	Área não discriminada	16	2002
14	APA	Praia Grande	Iporanga	1.584,83	416,68	1.104,26	34	2002
15		Porto Velho	Iporanga	941,00	0	941,00	19	2003
16	APA	Pedro Cubas de Cima	Eldorado	6.875,22	3.074,97	3.800,24	22	2003
17		Capivari	Capivari	6,93	0	6,93	17	2004
18		Brotas	Itatiba	12,48	0	12,48	32	2004
19		Cangume	Itaoca	724,60	0	724,60	37	2004
20		Camburi	Ubatuba	972,36	Discriminatória	Discriminatória	39	2005
21		Morro Seco	Iguape	164,69	0	164,69	47	2006
22		Poça	Eldorado/Jacupiranga	1.126,14	0	1.126,14	41	2008
23	RDS	Ribeirão Grande/Terra Seca	Barra do Turvo	3.471,04	948,87	2.522,17	77	2008
24	RDS	Cedro	Barra do Turvo	1.066,11	0	1.066,11	23	2009
25		Reginaldo	Barra do Turvo	1.279,68	0	1.279,68	94	2009
26	RDS	Pedra Preta/Paraíso	Barra do Turvo	3.280,26	0	3.280,26	80	2009
27		Sertão de Itamambuca	Ubatuba	509,94	Discriminatória	Discriminatória	31	2010

Comunidades Reconhecidas (27); Comunidades tituladas (06)

*Terras devolutas tituladas em 15/01/01 - **Terras devolutas tituladas em 12/09/03 - ***Terras tituladas em 20/03/03

****Terras tituladas em 18/01/07 - nº cadastro de famílias atualizado

Fonte: ITESP – dezembro de 2010

Capítulo 2

Revisão bibliográfica ambiental

2. Revisão bibliográfica Ambiental

Neste capítulo, faço uma contextualização sobre o desenvolver das ideias quanto à relação homem natureza, levando em consideração a questão da manutenção do ambiente natural e ao mesmo tempo da vida humana sobre a terra e de que forma pode haver um relacionamento harmonioso. Porque e em que momento surgiu o pensamento da necessidade de preservar ou conservar a natureza e como as ideias em relação a isso foram se modificando ao longo do tempo em busca de um equilíbrio nas ações de uso e conservação dos recursos naturais. Para isso, inicio em um contexto mundial, no surgimento das ideias de proteção da natureza, passando posteriormente à realidade brasileira, que sofre influência das ideias internacionais.

2.1. Contexto Mundial

Inicio com as ideias de Moreira (In: DIEGUES e VIANA (Orgs.), 2000, p. 214).

Desde que estratégias voltadas a conservar a biodiversidade foram incluídas nas agendas de discussão nacionais e internacionais, tiveram por princípio geral separar as ações antrópicas da dinâmica que sustenta os sistemas naturais. A dicotomia homem-natureza, objeto de inúmeras preocupações atuais, surgiu como consequência deste princípio, que por sua vez foi gerado pelo pressuposto de que ações antrópicas são variáveis necessariamente prejudiciais e incompatíveis com a conservação da natureza. Como se natureza pudesse ser descrita como um estado identificado em determinado momento no tempo que tivesse que ser preservado da maneira como foi encontrado e não como uma representação temporária de um sistema naturalmente dinâmico.

Em nível mundial, as primeiras “áreas protegidas” foram criadas antes de 1900. Já no final do século XIX, verificava-se certa tendência nos EUA para a preservação de grandes “áreas naturais”, a serem utilizadas com fins de recreação. Foi quando surgiram as primeiras bases teóricas e legais, através da criação da primeira área, o Parque Nacional de Yellowstone, em 1872. A partir de então, outros países também criaram Parques Nacionais: o Canadá em 1885; a Nova Zelândia em 1894; a Austrália e a África do Sul em 1898. Na América Latina o México criou sua

primeira Reserva Florestal, em 1894, a Argentina em 1903, o Chile em 1926 e o Brasil em 1937 (DIEGUES, 1993).

A filosofia de criação das 'áreas naturais protegidas' ocorreu de forma distinta na América do Norte e na Inglaterra. Os propósitos de criação destas áreas dos EUA foram praticamente estabelecidos com a criação de seu primeiro parque em 1872, cuja finalidade era oferecer atrativos para o uso público, principalmente os de caráter recreativo, mas, sem que neles o homem se estabelecesse, ou seja, as áreas deveriam ser consideradas 'wilderness', sem a presença fixa do homem e de populações. Dessa forma legitima-se uma corrente 'preservacionista' onde a conservação era concebida sem a presença humana. Para que a conservação ocorresse, era necessário que o homem ficasse fora, distante, na condição exclusiva de uso temporário (caráter turístico). Para os americanos, essa tem sido a única maneira de proteger o que resta da natureza, ante as consequências do desenvolvimento urbano e industrial (DIEGUES et al., 1995).

Sobre o desenvolvimento, Gonçalves (2004) elaborou um pensamento muito interessante que desvinculava o fator positivo deste desenvolvimento, como é tratado muito comumente pela sociedade em geral, em especial a dos países ditos desenvolvidos, disseminadores de seus ideais civilizatórios.

Desenvolver é tirar o envolvimento (a autonomia) que cada cultura e cada povo mantém com seu espaço, com seu território; é subverter o modo como cada povo mantém suas próprias relações de homens (e mulheres) entre si e destas com a natureza; é não só separar os homens (e mulheres) da natureza como, também, separá-los entre si, individualizando-os. Não deixa de ser uma atualização do princípio romano – *divide et impera* –, mais profunda ainda na medida em que, ao desenvolver, envolve cada um (dos desterritorializados) numa nova configuração societária, a capitalista. O urbano é o *oikos*, por excelência, de uma sociedade mercantil. [...] Des-envolvimento é, deste modo, uma mudança radical – é des-envolver. Várias foram as técnicas sociais e políticas empregadas para promover este des-envolvimento: os enclousers, os cercamentos dos campos, ou melhor, a privatização das terras de uso comum, tão bem descrito por Thomas Morus em sua *Utopia*; os massacres que expulsam camponeses e indígenas de suas terras; a guerra biológica (vírus lançados sobre comunidades indígenas); migrações forçadas de africanos para todo o mundo; e hoje, bem pode ser a criação de uma unidade de conservação ambiental com a expulsão das populações que tradicionalmente habitam essas áreas.(GONÇALVES, 2004, p. 39)

Viana (In: DIEGUES e VIANA (Orgs.), 2000, p. 25) complementou a ideia de Gonçalves sobre o des-envolvimento.

Des-envolver para as populações tradicionais significa perder o *envolvimento* econômico, cultural, social e ecológico com os ecossistemas e seus recursos naturais. Junto com o *envolvimento*, perde-se a dignidade e a perspectiva de construção da cidadania. Perde-se ainda o saber e com ele o conhecimento dos sistemas tradicionais de manejo que, ao contrário do que normalmente se pensa, podem conservar os ecossistemas naturais de forma mais efetiva do que os sistemas técnicos convencionais. O processo de degradação ambiental se acelera com a expulsão, às vezes violenta, das populações tradicionais de suas terras. Obviamente

essas consequências do *desenvolvimento* não são coerentes com a busca de sustentabilidade do nosso planeta.

No Brasil, no início da discussão ambiental, adotaram-se as ideias norte-americanas de preservação na natureza, com a criação de áreas protegidas, sem dar a devida importância quanto às populações que por ventura poderiam existir em seu interior e entorno.

Ainda que este modelo possa ser relativamente adequado aos EUA, dada a existência de grandes áreas desabitadas, sua transposição para o terceiro mundo mostra-se problemática, pois mesmo as áreas consideradas *isoladas* ou *selvagens* abrigam populações humanas, as quais, como decorrência do modelo adotado, devem ser retiradas de suas terras, transformada de agora em diante em Unidade de Conservação para benefício das populações urbanas (turismo ecológico), das futuras gerações, do equilíbrio ecossistêmico necessário à humanidade em geral, da pesquisa científica, mas não das populações locais. (ARRUDA, 1997) Entretanto, nem os EUA estavam livres de conflitos fundiários, pois também havia indígenas habitando e usufruindo das áreas reservadas, pelos brancos, para preservação, inclusive em yellowstone.

Na Europa, segundo Barbieri (1997), as primeiras áreas protegidas foram criadas sob a visão de proporcionar pesquisas sobre a fauna e flora. Na Inglaterra, entre 1951 e 1957, foram criados dez parques nacionais, mas com objetivos diferentes daqueles dos EUA. No Reino Unido cerca de 77% das áreas dos parques nacionais são de domínio privado, onde os proprietários eram convidados a participar do processo de elaboração dos planos gerenciadores para que se atingissem os objetivos de conservação.

A criação dos primeiros parques na Inglaterra se deu através do “Countryside Act”, em 1949, o qual definiu os parques como áreas de propriedade múltipla, podendo ter sido alterados pela ocupação e expansão humanas. Cerca de 250 mil pessoas vivem nestas áreas e sua conservação não está em função da eliminação da presença humana ou de ser manejada como “reserva antropológica”, mas, sim, vista como parte de um problema maior: o de integrar a conservação do ambiente com a vida econômica e social nas grandes áreas silvestres (MACEWEN e MACEWEN, In: GOLDSMITH e WARREN, 1983).

Segundo Barbieri (1997) em 1969, a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), definiu o conceito de “Parques Nacionais”, cujos objetivos e

características não se assemelham aos da Inglaterra, por não conceber a presença fixa das populações humanas. Em função disso a UICN passa a considerar os parques ingleses como outra categoria de manejo, a de “paisagens protegidas”. O único ponto em comum dessas concepções é que essas áreas devem ser abertas ao público, oferecendo espaços e oportunidades para recreação.

Sobre a UICN, Ferreira (2005, p. 11) escreveu um breve histórico.

A União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) foi fundada em 1948, inicialmente com o nome de União Internacional para Proteção da Natureza (UIPN), durante um congresso organizado pelo governo francês e a UNESCO, compreende agências governamentais e não governamentais, com objetivo de propiciar o intercâmbio técnico-científico e difundir os conhecimentos conservacionistas, tendo como espaço de atuação as áreas naturais protegidas. Esta mudança de nomenclatura ocorrida em 1965, revela uma alteração na postura política diante do ambiente natural, de que para proteger era necessário conservar, não basta deixar a área natural protegida isoladamente. O manejo e a interferência humana nessas áreas, sob o respaldo do conhecimento científico, passam a ser vistos como atitudes passíveis de benefícios à proteção.

Brito (1995) levantou os principais objetivos que fundamentaram a existência das “áreas naturais protegidas”. Primeiramente, a sua função era de socialização das belezas cênicas, ou seja, deveriam ser usufruídas por todas as populações. Para a corrente dos “preservacionistas”, liderada por John Muir nos EUA em 1872, os objetivos das áreas protegidas se restringiam à proteção total, permitindo apenas algumas atividades educativas e recreativas, dissociando o homem da natureza. Já para os “conservacionistas”, liderados por Gifford Pinchot, seria possível a exploração dos recursos naturais de forma racional e sustentável. Com o tempo a evolução dos conceitos incorporou ainda, a “conservação da biodiversidade e dos bancos genéticos”. As “áreas naturais protegidas” foram consideradas, até mesmo, como “antítese do desenvolvimento”, cuja principal finalidade seria a pesquisa, pois elas funcionariam como “verdadeiros laboratórios de biologia”.

No Brasil, apenas mais recentemente, a partir da década de 1970, e muito lentamente, foram iniciadas tentativas de manejo de áreas protegidas incluindo as pessoas que nelas habitavam, a fim de conciliar a sobrevivência destas populações com a conservação da natureza. Entretanto, isto não se deu espontaneamente entre os gestores públicos, mas sim através de muita luta e reivindicações das pessoas interessadas e organizações que trabalhavam a seu favor. É o caso das reservas extrativistas que foram primeiramente implantadas na Amazônia, uma conquista

através de luta dos movimentos sociais como os seringueiros, e somente na última década trazida para o bioma da mata atlântica.

O IV Congresso Nacional de Parques, realizado em Caracas Venezuela em 1992, teve como um dos principais temas debatidos a questão da ocupação humana em UC, sinalizando uma mudança no tratamento desta problemática, sendo constatado na época que 86% dos parques nacionais da América do Sul abrigam populações residentes (Bensusan¹⁷, 2006, apud Marinho 2006, p. 28). Segundo Diegues (1994), esse congresso avançou nesta questão com a recomendação de que se evitasse adotar a estratégia de reassentamento das populações tradicionais. Também na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92, este tema teve destaque, apesar de ser um “tema complexo e polêmico, com conflitos ideológicos e políticos, advindos de diferentes escolas e pontos de vista da conservação ambiental”. (MARINHO, 2006, p. 28)

Como colocou Gonçalves (2004, p. 143)

No Brasil, enquanto os movimentos camponeses, como o dos seringueiros, conseguiram inventar uma unidade de conservação em que as populações originárias, ou que construíram suas culturas em íntima relação com a natureza, detêm o controle da gestão dos recursos naturais, como a reserva extrativista, outras unidades de conservação vêm sendo propostas, flexibilizando este princípio de defesa da natureza pelas próprias populações, conquistado com muito sangue, suor e lágrimas pelos camponeses, indígenas e afrodescendentes.

Entretanto, só o fato de ser uma unidade de conservação que permita em tese o uso (*sustentável*) dos recursos naturais, não garante a autonomia das populações ditas beneficiárias. Elas têm que participar ativamente da gestão das áreas, para que não sejam apenas usadas como vitrines de desenvolvimento sustentável pelos governantes e na verdade serem exploradas ou cerceadas de seus direitos sobre as áreas.

Sobre este ponto Gonçalves (2004, p. 144), complementou,

Em novas unidades de conservação que vêm sendo propostas, as populações originais e locais perdem a primazia no controle e gestão de seus próprios recursos naturais, que passam a ser feitos por empresas e ONG's em nome do 'uso racional dos recursos naturais', conforme as unidades recém-criadas de floresta nacional e reserva de desenvolvimento sustentável. Não há como não se ver nesta expressão - uso racional dos recursos naturais – também uma forte componente etnocêntrica, marcada pela colonialidade do saber e do poder, haja vista ser considerado racional aquele uso que se faz com base no saber técnico-científico convencional. Resta, sempre, a ironia de ver que as regiões onde a biodiversidade do planeta é maior são

¹⁷ BENSUSAN, Nurit. Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

aquelas que ficaram historicamente à margem do uso desse tipo de racionalidade técnico-científica.

Sobre o conceito de “envolvimento sustentável” e sua relação com a participação das populações locais no uso e gestão dos recursos naturais dos quais estão direta ou indiretamente relacionadas Viana (In: DIEGUES e VIANA (Orgs.), 2000, p. 25-26) tem a seguinte posição:

Talvez seja oportuno pensar num novo conceito, de acordo com essa perspectiva. Seria mais coerente mudar o nosso paradigma para ‘*envolvimento sustentável*’? Por envolvimento sustentável poderíamos entender o conjunto de políticas e ações direcionadas para fortalecer o envolvimento da sociedade com os ecossistemas locais, fortalecendo e expandindo os seus laços sociais, econômicos, culturais, espirituais e ecológicos, com o objetivo de buscar a sustentabilidade em todas essas dimensões. O ‘*envolvimento sustentável*’ tem dois componentes básicos. Primeiro, as ações voltadas para a transformação da realidade devem fortalecer o *envolvimento* das relações das sociedades com os ecossistemas locais. No caso de populações tradicionais, que merecem atenção diferenciada, devem ser respeitados os seus direitos à propriedade e ao manejo dos ecossistemas naturais. Devem ser valorizados e aprimorados os sistemas tradicionais de manejo dos recursos naturais, buscando uma maior sustentabilidade e produtividade. Segundo, os processos de tomada de decisões devem buscar a participação ativa das populações relacionadas com os diferentes ecossistemas, especialmente as populações diretamente envolvidas com a sua gestão. Para isso, técnicos e autoridades devem se *envolver* com a realidade, ouvindo, aprendendo e respeitando a perspectivas das populações locais. Para isso, métodos participativos são fundamentais para viabilizar a partilha do poder decisório.

Arruda (1997) levantou a polêmica e o atrito entre a preservação da natureza e os direitos de pessoas que sempre com ela conviveram em relativa harmonia, ou seja, sem destruí-la, como fez grande parte da sociedade. Quando as populações resistem e permanecem, suas necessidades de exploração dos recursos naturais inerentes a seu modo de vida e sobrevivência raramente são reconhecidas. Ao invés disso, passa a ocorrer uma criminalização dos atos mais corriqueiros e fundamentais para a reprodução sociocultural destas comunidades. A caça, a pesca, a utilização de recursos da floresta para a manufatura de utensílios e equipamentos diversos, a feitura das roças, a criação de galinhas ou porcos, o papagaio na varanda, a lenha para cozinhar e aquecer, a construção de uma nova casa para o filho que se casou, etc., tudo isso é, de uma penada jurídica, transformado em crime e seus praticantes perseguidos e penalizados. Ao mesmo tempo, são instados a proteger e respeitar o meio ambiente, sendo encarados como os principais responsáveis (e não o modelo urbano-industrial em expansão) pelo futuro da humanidade, corporificado na preservação da área em questão.

Com o desenvolvimento do pensamento moderno, vem se compreendendo e valorizando a intrínseca relação do homem com a natureza, não sendo racional buscar a preservação da natureza sem a presença do homem, tendo então que buscar meios de melhorar a relação homem moderno com a natureza, uma vez que a diversidade sócio cultural está relacionada à diversidade dos biomas naturais e a adaptação do homem a estes.

Conforme Ferreira (2005, p. 12) “o elo entre populações e conservação ambiental, por meio de projetos de manejo sustentáveis, surgiu como uma alternativa ao catastrofismo levantado em 1972 (Clube Roma¹⁸), difundindo a ideia de que é possível o homem se aproximar e interagir com a natureza sem destruí-la, por intermédio de trabalhos que vislumbrem a conservação da natureza atrelada à justiça social e à conservação da sociodiversidade”.

Guimere (1993) apontou a criação de parques e reservas como uma das estratégias mais importantes para a conservação da natureza, principalmente em países em desenvolvimento. Vale lembrar que a estratégia para a conservação não deve levar em consideração apenas a manutenção da diversidade genética, mas também a diversidade cultural, pois esta também vem sendo perdida.

A IUCN¹⁹ (1994, apud BRITO, 1995) definiu as “áreas naturais protegidas” ou as “unidades de conservação” como uma “superfície de terra ou de mar consagrada à proteção e manutenção da diversidade biológica, assim como dos recursos naturais e culturais associados, e manejada através de meio jurídicos e outros eficazes”.

A UICN há muito tempo vem se preocupando com a perda da diversidade das culturas humanas, consciente de que parte da riqueza da vida humana no globo se deve às inter-relações entre povos e seus habitats locais. A perda de culturas ou do conhecimento tradicional das culturas que sofrem mudança social rápida é um problema pelo menos tão grave quanto a perda das espécies (UICN, 1998).

A ideia de conservação da natureza e sua implementação vêm sendo distintamente equacionada nos países, conforme suas particularidades naturais, culturais, políticas e socioeconômicas. Como respostas aos diferentes objetivos e

¹⁸Declarações sobre escassez de recursos naturais diante do adensamento populacional, industrial e da poluição crescente do meio ambiente, que repercute na expansão do estabelecimento de áreas naturais protegidas. (FERREIRA, 2005, p. 12)

¹⁹IUCN, NAP, CMMC. **Directrices para lãs categorias de manejo de areas protegidas**, 1994.

funções pretendidas com a criação de unidades de conservação, surgiram várias categorias de manejo, sendo que somente os parques nacionais e as reservas da biosfera possuem uma política internacional traçada (BRITO, 1995). As categorias apresentadas pela UICN buscam diferentes propósitos de manejo das áreas naturais protegidas e servem como referência para as políticas ambientais de vários países.

Segundo Brito (1995), a partir dos anos 50 e com especial destaque para a década de 70 houve uma expansão do estabelecimento de áreas naturais protegidas. Isso ocorreu em parte devido ao reflexo da preocupação da comunidade internacional, com a rápida perda de biodiversidade, que é expressa em convenções, conferências e comissões, tais como: Comissão de Parques Nacionais e Áreas protegidas (1960) e Conferência da Biosfera (1968).

Até meados do século XX, a abordagem convencional tem como princípio fundamental as unidades de proteção integral. A criação de parques nacionais e áreas protegidas vai se tornando cada vez mais comum entre os países, fazendo com que a nomenclatura 'parque nacional' passe a ser conhecida mundialmente. No decorrer dos anos, o fundamento inicial para o estabelecimento de parques, que era o de socialização do usufruto das belezas cênicas por toda a população, é ampliada com a incorporação de novos conceitos, sendo o principal a proteção à biodiversidade. As mudanças de pensamento atribuídas principalmente às severas críticas e questionamentos (em maior notoriedade a partir da década de 70) ajudam a romper a unanimidade da comunidade ambientalista em torno da adoção de uma abordagem de conservação baseada nas áreas protegidas estritamente restritivas ao uso e ocupação humana. (WATANABE, 2003)

Dentre estas críticas podem-se citar as que seguem. Por exemplo, Wells, Brandon e Hannah (1992) criticam a abordagem 'fences and fine' (cerca e multa), na relação das UCs com as populações residentes no seu interior, ou seja, a questão excessivamente autoritária, de exclusão das populações locais, e na maioria das vezes intensificadora de conflitos, além de casos como o estabelecimento da unidade de conservação com pouca ou nenhuma consideração à população local. O que levou à reflexão sobre a dependência da cooperação e suporte das comunidades locais para que haja o sucesso, a longo prazo, do manejo das áreas protegidas.

Em geral, existem muitas críticas quanto à implementação efetiva das áreas protegidas, com questionamentos quanto aos "parques de papel", áreas que são declaradas protegidas, mas que não têm manejo ativo. Foi o que aconteceu no PEJ, criado em 1969. Com inoperância de gestão até a década de 80 e mesmo após, a gestão seguiu insuficiente, favorecendo a ampliação de um quadro complexo de

conflitos que levou efetivamente à criação do GT em 2005, de discussão dos problemas e criação do MOJAC.

Brandon, Redford e Sanderson (1998) abordaram o perigo de parques e reservas se tornarem rapidamente ‘ilhas’, com as terras ao seu redor convertidas frequentemente para usos incompatíveis, além do risco de esperar que somente as áreas protegidas sejam efetivamente protetoras da biodiversidade. O que, para Wells, Brandon e Hannah (1992) demandava uma perspectiva que se estendesse além dos limites do parque e envolva a política nacional, bem como os programas para comunidades rurais.

A reflexão e incorporação de tais preocupações foram demonstradas, no âmbito mais geral, na Conferência de Estocolmo (1972), quando se discutiu a relação dos problemas ambientais com questões de ordem política, econômica, social e cultural.

Analisando o debate internacional sobre áreas protegidas Ferreira et al.²⁰ (2006 apud Simões 2010, p. 38) colocou que,

nos últimos 30 anos, tal debate manteve-se polarizado entre duas correntes: 1) a que compreende as áreas protegidas como ilhas de biodiversidade circundadas por paisagens alteradas pela ação humana predatória; 2) a que defende um modelo bioregional, ou a criação de redes de áreas protegidas integradas ao seu contexto regional. Houve forte predomínio da primeira até o final dos anos de 1980, e da segunda principalmente depois do Protected Areas in the 21st Century Symposium organizado pela World Commission on Protected Areas (WCPA) na Austrália (1997), que induziu uma mudança de foco em direção às dinâmicas sociais no interior e no entorno das áreas consideradas prioritárias para conservação.

Especificamente na criação do programa “Homem e Biosfera” (“Man and Biosphere” – MAB) da UNESCO (1970), Wells, Brandon e Hannah (1992) comentaram que este programa foi concebido objetivando encorajar o desenvolvimento com equilíbrio, nas relações entre homem e seu ambiente, na Estratégia Mundial para Conservação (UICN, 1980) e no III Congresso Mundial de Parques Nacionais em Bali (1982) em que, respectivamente, se enfatizam a importância de se ligar a gestão de áreas protegidas com as atividades econômicas das comunidades locais e a necessidade de inclusão da população local no planejamento e gestão de áreas protegidas. Em meados da década de 80, como forma de se conciliar a conservação e o desenvolvimento e reforçada pela noção de

²⁰ FERREIRA et al. **Dimensões humanas da Conservação in situ da biodiversidade: usos e conflitos em áreas de proteção integral e usos sustentáveis na Amazônia Brasileira.** Texto elaborado para ser apresentado no RC24 (Environment and Society) of the ISA Worl Congress in Durban. 2006.

desenvolvimento sustentável (Comissão Brundtland, 1987 'Nosso Futuro Comum'), houve a difusão de uma maior atenção para a abordagem baseada em UCs de uso sustentável. Assim aumentaram as iniciativas e propostas para a gestão de áreas protegidas que integraram a necessidade da conservação e desenvolvimento ("Integrated Conservation Development Projects - ICDPs"). A maioria dos ICDPs teve como objetivo estabilizar o uso do solo fora dos limites das áreas protegidas e aumentar as melhorias locais, para reduzir as pressões de exploração dos recursos naturais em áreas protegidas. Muitas ICDPs também enfatizavam a educação conservacionista.

Estas ICDPs parecem ter sido a fonte inspiradoras das unidades de conservação de uso sustentável, criadas no Brasil com o SNUC, para conciliar a presença humana nas áreas protegidas, com sua sobrevivência e modo de vida, conforme preconiza o programa "Homem e Biosfera".

Aramburu, Wilshusen e Zinn (1998) colocaram que era fundamental para a estratégia dos projetos integrados de conservação e desenvolvimento (ICDP) o fortalecimento do adequado meio de vida e o desenvolvimento das comunidades em diferentes graus de gestão das áreas protegidas.

Ferreira et al.²¹ (2006, apud Simões 2010, p. 39), afirmaram que

o modelo de exclusão de grupos nativos de áreas protegidas parecia sepultado, passando a vigorar, mesmo dentro das agências responsáveis pela criação e gestão de parques, a ideia de que o sucesso da conservação dependeria diretamente da criação de alternativas econômicas para as populações do interior e do entorno dessas áreas. Nas duas últimas décadas, a abordagem bioregional foi responsável por um realinhamento importante da orientação institucional no Brasil, e, nesse período, nenhum documento oficial, de entidade ambientalista ou de instituição financeira internacional, autorizava, como condição para criar Unidades de Conservação (UC), a utilização de meios que culminassem na expulsão sumária das populações dessas áreas.

Entretanto, de acordo com Gerhardt²² (2008, apud Simões 2010, p. 40) esta temática ainda causava polêmica entre pesquisadores e elaboradores de políticas públicas. Isto fica evidente ao compararmos dois fóruns de debates que tratam de gestão de áreas protegidas: o Congresso Brasileiro de UC (CBUC) e o Seminário de

²¹ FERREIRA et al. **Dimensões humanas da Conservação in situ da biodiversidade: usos e conflitos em áreas de proteção integral e usos sustentáveis na Amazônia Brasileira**. Texto elaborado para ser apresentado no RC24 (Environment and Society) of the ISA World Congress in Durban.2006.

²² GERHARDT, Clayton Henrique. **Pesquisadores, Populações Locais e Áreas Protegidas: entre a instabilidade dos "lados" e a multiplicidade estrutural das "posições"**. Tese (Doutorado), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. 542 p.

Áreas Protegidas e Inclusão Social (SAPIS). O primeiro tratou tradicionalmente de assuntos ligados à conservação da biodiversidade, predominando “nitidamente a concepção acerca da exclusividade das UC para a proteção, apartada da presença humana, uma vez que vários trabalhos versando sobre esse tema foram frequentemente recusados pela comissão organizadora.” O segundo tem como temática central a Gestão Participativa de Áreas Protegidas, apresentando avanços no sentido de incorporar diversos aspectos da gestão da presença de ocupação humana nas UCs. Assim, “o SAPIS e o CBUC retratam de forma evidente a polarização entre as duas correntes: a que acredita que a inclusão dos residentes, principalmente grupos sociais portadores do estatuto jurídico de tradicionais, na gestão de UC, é desejável e possível e aqueles que consideram que a presença humana de qualquer tipo é incompatível com a conservação da biodiversidade”.

2.1.1. Contexto Brasileiro

No Brasil na década de 1990 (e que perdura até hoje), as justificativas biológicas de proteção das espécies e de seus ambientes foram inseridas numa discussão mais abrangente, envolvendo a temática do desenvolvimento sustentável, ou seja, compatibilizar a exploração econômica dos recursos naturais com o crescimento econômico, a equidade social e a empatia com as gerações futuras. Concomitantemente, discutiram-se as relações socioambientais que há muito ocorrem nas unidades de conservação brasileiras. (SÃO PAULO, 1996a)

De 1989 aos dias de hoje, houve consideráveis mudanças na filosofia basilar das políticas ambientais brasileiras. Com o SNUC cria-se a categoria denominada Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), assim como as Reservas Extrativistas (RESEX), aliando, em tese, a proteção da natureza com a sua exploração sustentável, gerando inclusão social e respeitando a cultura das populações residentes. Já está se reconhecendo que as populações tradicionais não são, necessariamente, uma ameaça à biodiversidade, e admite-se que é imprescindível a participação dessas comunidades nas políticas ambientais.

Na opinião de Arruda (1997), vêm ocorrendo, no Brasil, aberturas no modelo tradicional que, entretanto, ainda tem a hegemonia na política conservacionista

nacional. Essa abertura, corporificada na criação das reservas extrativistas, no reconhecimento de terras de quilombo e nas propostas de criação de modalidades de áreas de conservação de múltiplos usos (a serem definidos em "mosaico" nos planos de manejo), é fruto justamente da auto organização das populações tradicionais e de propostas que delas emanam, recebendo apoio de outros sujeitos sociais e setores sociais. Porém, é ainda uma abertura tímida que encontra pouca sustentação ou apoio das autoridades responsáveis pela política ambiental.

Esta fase de transição, que está sendo vivenciada nas últimas décadas, pode ser evidenciada no conteúdo de um documento publicado pelo Ministério do Meio Ambiente, órgão da maior hierarquia de responsabilidade quanto à gestão ambiental e propositor das diretrizes a serem seguidas em todo país: “É claro que nem todas as UC’s podem ser administradas pelos habitantes preexistentes nelas. Mas também é claro que no Brasil, uma política ecológica sólida e viável tem que incluir as populações locais. Além disso, expulsar as pessoas das áreas de preservação sem oferecer-lhes meios alternativos de subsistência é rota segura para desastres” (BRASIL-MMA, 2002). Esta citação demonstrava que a preocupação deste órgão não é exatamente a de aliar a convivência do homem com a natureza, mas sim encontrar soluções de sobrevivência para as populações fora das áreas de preservação.

Simões (2010, p.35) também evidenciou estas contradições entre preservação ecológica e a sócio cultural quando discorre sobre a

necessidade de criação de UC como um subproduto necessário para a compensação da destruição da natureza produzida pelo processo de modernização industrial. A sociedade de riscos buscando formas de contrapor-se a si mesma, justifica-se pela necessidade de conservação de ilhas de biodiversidade. A gestão dessas áreas, no entanto, requer uma somatória de conhecimentos operando integradamente diante da complexidade em que se inserem, sobretudo quando essas ilhas de biodiversidade contêm grupos sociais residentes. A gestão requer acordos diferenciados e particularizados, construídos pelo conjunto de atores em interação.

A Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, através da Fundação Florestal, definiu recentemente, em uma publicação de 2009, o que são Unidades de Conservação (UCs):

áreas delimitadas do território nacional, instituídas pelo Poder Público para a proteção de fauna, flora, recursos hídricos, solos, paisagens e processos ecológicos pertinentes aos ecossistemas naturais, assim como o patrimônio associado às manifestações culturais dos brasileiros. Elas representam a condição básica para a conservação e perpetuação da diversidade biológica, contribuindo igualmente para a

manutenção dos modos de vida das culturas tradicionais associados à proteção na natureza.

Outro problema há muito existente na gestão de Unidades de Conservação no Brasil, além da falta de habilidade para lidar com a presença humana, ou pior, a recente inserção na legislação e programas de gestão, de formas de tratar a situação, sem de fato efetivá-las, é a forma como o poder público trata de maneira geral as Unidades de Conservação. Isto pode ser evidenciado em Brito (1995), embora o país tenha certa representatividade de “áreas naturais protegidas”, com diversas unidades estabelecidas no âmbito federal, estadual e municipal. Existem muitas unidades que podem ser consideradas como “ficções jurídicas”, pois representam “unidades que não saíram do papel”.

Isto quer dizer que o poder público, em suas três esferas, usa de seu poder e obrigação para criar áreas de preservação, cujo objetivo seria de conservar a natureza, mas não efetiva suas ações através da gestão destas áreas. Pois para terem cumprido seus objetivos, necessitam que as etapas de criação e implantação sejam realizadas, como a desapropriação das propriedades privadas que porventura existam na área da UC, realização de um plano de manejo e zoneamento da UC, estudando inclusive a melhor forma de integrar, sem degradar, as pessoas do entorno e interior à UC.

Ferreira et al.²³, (2002, 2004, apud SIMÕES, 2010 p. 23), também comentaram sobre o descaso e equívocos no tratamento das UCs.

As UC propostas no Brasil não levaram em consideração a questão da legitimidade do padrão de ação política de conservação adotada, seja no âmbito federal, seja no estadual. Ao contrário, resultou de um processo arbitrário de tomada de decisões, cujos atores partiam da suposição de que a conservação de remanescentes florestais não seria um direito reivindicado pelas coletividades que vivem e moram nos limites territoriais de suas esferas de atuação.

Simões (2010, p. 23-24) completou afirmando que

essa situação produziu conflitos sociais relacionados à conservação da biodiversidade, seja através da proteção de biomas e/ou espécies da flora e fauna, em territórios anteriormente ocupados por grupos sociais, bem como situações de ocupação humana avançando sobre áreas consideradas prioritárias, pelos gestores ambientais, comunidade acadêmica e ambientalista, para a proteção da biodiversidade. Em decorrência desse padrão predominante de atuação governamental, que desconsiderou a presença de residentes no território das UCs de Proteção Integral, praticamente inexistem políticas públicas voltadas à gestão dos conflitos de interesse frente aos diversos tipos de uso dos recursos naturais

²³ FERREIRA et al. Conflitos sociais em áreas protegidas no Brasil: moradores, instituições e ONGs no Vale do Ribeira e Litoral Sul, SP. Ideias, 2002. 8 (2), p. 115-150.

_____. Dimensões Humanas da Biodiversidade. Ambiente e Sociedade. 2004. 7 (1), p. 5-29

inerentes à situação criada e às concepções de conservação subjacentes e predominantes na legislação pertinente.

Assim, se o poder público cria UCs, mas não as efetiva, pode acabar por provocar mais problemas, tanto para as comunidades diretamente envolvidas, quanto para a sociedade que paga pela inoperância do governo.

Diegues (In: DIEGUES e VIANA (Orgs.), 2000, p. 13) abordou também a questão do custo de criação de UCs e a quem interessava.

Sob o ponto de vista social e político, o modelo preservacionista apresenta alto custo, pois adota um enfoque autoritário, de cima para baixo, uma vez que, na maioria das vezes, as comunidades locais não são consultadas a respeito da criação de uma área protegida restritiva sobre seu território. Tal modelo é, desnecessariamente, caro político e economicamente sendo que hoje, na maioria dos países tropicais, somente é viável com grande aporte financeiro dos países industriais do Norte, dos bancos multilaterais e de algumas mega organizações conservacionistas ligadas a esses países.

Esse modelo de área natural desabitada e sob controle estatal interessa aos governos por duas razões: a primeira é que reservas naturais de grande beleza cênica podem gerar renda por meio de ecoturismo; a segunda é que fica mais fácil negociar contratos de venda da biodiversidade com empresas multinacionais num espaço desabitado, controlado pelo governo, do que num espaço onde existem comunidades tradicionais, uma vez que, pelo artigo 8º da Convenção da Biodiversidade, estas precisam ser ressarcidas quando seu conhecimento tradicional sobre espécies da flora é usado para obtenção de medicamentos e outros produtos. Sob o ponto de vista científico, os ecologistas sociais têm se concentrado no fato de que a própria biologia moderna está revendo vários conceitos relacionados com a 'natureza prístina', tais como a noção de clímax, de equilíbrio ecossistêmico, de perturbação natural, do papel do fogo na regeneração das espécies etc. Além disso, os ecologistas sociais utilizam conceitos como o da coevolução que, para Noorgard (1994) pode ser entendida como uma síntese interativa dos mecanismos de mudança social e natural. À medida que aumenta o conhecimento dos habitats transformados pela ação humana, a natureza "selvagem" é vista como resultado da coevolução entre humanos e a natureza.

Destaco aqui algumas das consequências, segundo Simões (2010, p. 24), da incongruência entre as concepções de conservação em voga, a legislação que as respalda e as políticas de implantação e gestão de UC praticadas pelo poder público:

- a) impossibilidade de aplicação da legislação pertinente à criação e implantação real ou parcial de UC por parte dos agentes ambientais;
- b) fortalecimento de expectativas acerca da indenização ou desapropriação de áreas ocupadas sem atendimento efetivo por parte do poder público;
- c) desenvolvimento da indústria de indenizações indiretas e de precatórios milionários;
- d) agravamento de situações de exclusão social, sobretudo nas áreas ocupadas por pequenos pescadores e agricultores familiares, acarretando diversos problemas para serem enfrentados por agentes ambientais, tais como: empobrecimento, marginalização, aumento na criminalidade, violência, ausência de infraestrutura

básica, descaracterização cultural e das atividades econômicas para manutenção do grupo doméstico e de organização comunitária, dentre outros aspectos;

e) agravamento dos riscos à biodiversidade acarretado pela especulação imobiliária, desmatamento, aumento da ocupação irregular, erosão de encostas, uso inadequado e destruição de nascentes e corpos d'água, poluição do solo e recursos hídricos, ausência de controle sobre o extrativismo vegetal e animal, desinteresse pela conservação da biodiversidade por parte dos residentes do interior e entorno das áreas de proteção ambiental;

f) situações concretas de conflito, envolvendo residentes e agentes ambientais, sobretudo em relação àqueles com estatuto jurídico de tradicionais, em diferentes graus de intensidade, esbarrando em casos graves de violência mútua;

g) comprometimento das condições de governabilidade nas UC, justificando o não cumprimento de competências específicas de várias instâncias de governo, além do descrédito da opinião pública das áreas de entorno.”

Diegues (1996) colocou que experiências em curso em vários países, como no Zimbábue, na África do Sul e mesmo no Brasil têm demonstrado que as populações tradicionais têm um papel importante a ser desempenhado no êxito das áreas naturais protegidas na medida em que, desde a elaboração do plano de manejo, essas comunidades possam participar efetivamente do planejamento e administração dos parques e reservas. Nesse sentido, elas podem ser aliadas importantes para a conservação da biodiversidade. Aliás, muitas pesquisas têm demonstrado que a diversidade biológica pode ser mais bem conservada se aliada à proteção da diversidade sociocultural.

Simões (2010, p. 38) seguiu a mesma linha de pensamento de Diegues, acreditando que

a presença de pequenos grupos nativos nas UC é possível e desejável de ser mantida sem prejuízo à conservação dos recursos naturais se houver uma gestão compartilhada, construindo acordos de uso dos recursos naturais, baseados no ordenamento territorial, entre usuários diretos e agentes governamentais, em arenas locais de decisão mantidas através do tempo, em consonância com todo o processo. Essa gestão ou regulação compartilhada constitui-se em arranjos institucionais de (re) formulação de regras e gestão que assegurariam uma governança tal dos recursos que os princípios e recomendações apontadas no primeiro aspecto da hipótese estariam presentes.

Para Diegues et al. (1995), a política brasileira para a criação de Unidades de Conservação ainda está sob a concepção do “princípio da intocabilidade”. O uso dos recursos naturais continua totalmente desarticulado das questões de justiça social e de distribuição de riqueza, formando “ilhas congeladas da natureza”.

A pressão crescente dos moradores organizados, de algumas organizações não governamentais, a constatação de que as áreas protegidas não estão cumprindo com seu papel na conservação, as mudanças de enfoque a nível

internacional, têm levado a algumas mudanças importantes nos projetos de lei referentes ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a tímidas mudanças de atitudes das administrações das áreas protegidas em alguns estados (podendo se enquadrar aqui a experiência inovadora do mosaico do Jacupiranga). No entanto, na prática atual, na maioria das vezes ocorre uma grande inércia por parte das administrações estaduais e federais em resolver a situação trágica dos moradores, sobretudo dos tradicionais que se encontram impossibilitados de exercer as atividades econômicas costumeiras que garantem a reprodução social e cultural das populações locais. Em muitos casos, os moradores tradicionais foram simplesmente expulsos de suas terras, sem que pelo menos um assentamento aceitável tenha sido providenciado em outras áreas. (DIEGUES, 1996a)

Hoje existe a tendência, segundo Miller e Hamilton (In: IUCN 1999), de adoção da abordagem bio-regional que considera uma rede de unidades de conservação com diferentes graus de restrição à atividade humana. A abordagem implica a proteção de áreas núcleos consideradas importantes para a conservação e que contariam com zonas tampão, onde os usos humanos dos recursos seriam incentivados (TRESINARI, 2002). Este formato se enquadra bem com a proposta do Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga, que tem os parques na área central permeados por unidades de uso sustentável, onde há população residente.

Para Wells, Brandon e Hannah (1992) as abordagens tradicionais para manejo de parques e atividades de controle são insuficientes para balancear conflitos entre as áreas protegidas e a população local, ou conter as pressões humanas e preservar essas áreas. Assim, é importante pensar em aspectos que possam mediar essa tensa relação entre unidade de conservação e população residente e que outros fatores influem na conservação dos recursos e que devem ser consideradas na gestão dessas áreas.

Diegues (1996a) também questionou o modelo tradicional e excludente de proteger a natureza, abordando que a existência das populações humanas tornou-se um tema central na questão das áreas naturais protegidas em escala mundial e também no Brasil por duas razões básicas: a primeira diz respeito a uma evidência cada vez maior que o modelo dos parques nacionais importado dos Estados Unidos, excluídos dos moradores, não tem funcionado a contento, sobretudo nos países do Terceiro Mundo onde as populações locais e regionais vêem poucas vantagens na maioria das atuais categorias de áreas protegidas. Em consequência, existe pouco

apoio às áreas protegidas nos países do Sul, sendo muitas delas apenas parques de papel. A segunda razão é porque os conflitos sociais gerados pelo modelo atual coloca em cheque a própria noção do tipo de relação entre população humana e a natureza embutida nessas categorias.

Dessa forma, multiplicam-se os casos em que os objetivos de conservação não são cumpridos, ao mesmo tempo em que as populações locais são criminalizadas e, simultaneamente, impedidas de explorar os recursos naturais de forma sustentável e garantir sua reprodução sociocultural. Nesse contexto, são beneficiados os grupos que comercializam irregularmente no mercado mais amplo os produtos de extração clandestina, em detrimento da preservação da bio e da sócio diversidade, e finalmente da credibilidade e aceitação dos ideais de conservação ambiental (ARRUDA, 1997).

Para Resende (2000), na sociedade brasileira moderna os dois principais agentes de gestão dos recursos naturais têm sido o mercado e o poder público estatal, e que só recentemente a sociedade civil organizada tem assumido um papel especialmente significativo na questão ambiental. Por isso é importante que se permitam soluções negociadas e que reconheçam a variedade para além dos modelos mercantis ou administrativos.

Na categoria de Reserva da Biosfera, (Parque Estadual do Jacupiranga foi declarado pela UNESCO como Zona Núcleo da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica), existe uma grande consideração com relação às populações tradicionais residentes na área da reserva, as quais são vistas como parte integral e suas atividades econômicas e sociais são consideradas no manejo. Essa categoria, devido ao seu âmbito internacional, pode conter outras Unidades de Conservação como Parques, Reservas e Florestas e até mesmo áreas modificadas pelo uso humano, como áreas agrícolas e pastagens (BARBIERI, 1997).

No Brasil, com o objetivo de reformular a legislação referente a áreas protegidas, após muita discussão de diversos setores da sociedade envolvidos, foi publicado, em 2000, o novo Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, que definiu as várias categorias de UCs, dividindo-as em dois grupos: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável. Estes dois grupos de UCs se diferem quanto aos objetivos básicos de conservação e a restrição ao uso dos recursos naturais e serão mais bem detalhados no próximo capítulo da dissertação.

O importante a enfatizar neste momento é que esta nova legislação abriu a possibilidade de aliar a conservação da natureza e a presença humana, nas unidades de uso sustentável, assim como a formação de mosaicos que englobem os dois grupos de UCs, criando uma espécie de zoneamento, com a intocabilidade de áreas mais frágeis e importantes ecologicamente, com áreas de uso turístico e áreas de moradia em uma mesma região. Os mosaicos ajudam também na gestão das áreas, que podem ser realizadas de modo integrado aproveitando melhor os recursos humanos, materiais e de infraestrutura.

Com esta pesquisa pretende-se conhecer melhor a política de criação e implantação de mosaicos de UCs, analisando o processo de criação e as mudanças, do ponto de vista fundiário, ambiental e social, que estão acontecendo gradualmente com a implantação do MOJAC. Com os trabalhos de campo, foi possível detectar que restaram alguns conflitos (como populações que ainda permaneceram nos parques, falta de titulação das terras das comunidades quilombolas reconhecidas na APA e realização do contrato de Real Concessão de Uso para as comunidades tradicionais, inclusive quilombolas, que ficaram em áreas reclassificadas como RDSe RESEX) que deveriam ser trabalhados após a aprovação da lei de criação do mosaico, com a comissão de implantação do MOJAC criada por lei logo após sua criação. Entretanto tal comissão pouco atuou na região, diminuindo ainda mais suas ações com a mudança na gestão estadual iniciada no ano de 2011 com o Governador Geraldo Alckmin.

Assim, a criação do mosaico resolve, em parte, o problema do ponto de vista do Estado, mas as comunidades, em muitos casos, seguem esperando pela regularização fundiária que em muitos casos está nas mãos do poder judiciário, e mesmo após a sentença final das ações discriminatórias, torna-se uma questão política do Estado decidir como destinar estas terras (conservação ambiental, regularização fundiária, assentamentos de reforma agrária, etc.).

Elenquei aqui alguns fatos somente para ilustrar a situação atual da área, que será mais bem detalhada e trabalhada nos próximos capítulos.

Capítulo 3

Marco Legal das Unidades de Conservação

3. Marco Legal das Unidades de Conservação

3.1. Brasil – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

No ano de 2000, após ampla discussão da sociedade em nível nacional, sobre a necessidade de reestruturar e sistematizar a legislação ambiental referente a unidades de conservação, foi criada a Lei Federal 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o qual, dentre outras coisas, definiu com clareza quais são, como e onde podem ser implantadas as diversas categorias de áreas protegidas brasileiras.

Um importante ponto de avanço do SNUC está na determinação de formas mais adequadas de lidar com a relação homem-natureza, como pode se observar no seu Art. 4º (objetivos) item XIII – “proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente”. Assim como no Art. 5º (diretrizes) item IX – “considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais”

Entretanto, apesar de aparentemente ser uma conquista de mudança sobre a política de criação das UCs no Brasil, Leitão (2002 apud Giacomini, 2010, p. 188) faz a seguinte crítica ao SNUC: “[...] a lei não inova, não conseguindo romper a rígida e antiga classificação utilitarista do meio ambiente que só enxerga os sujeitos sociais pelo viés maniqueísta de quem faz uso ou não dos recursos naturais”.

Para Giacomini (2010, p. 188), “de acordo com as críticas de Leitão, as populações tradicionais têm garantido ainda, pela Constituição, o direito à identidade e à continuidade cultural, declarados no art. 215. Desse modo, a Lei do SNUC não pode deixar de levar em conta os direitos constitucionais garantidos para as populações tradicionais (incluindo aqui os quilombolas) [...]”.

A criação de mosaicos pode ser interpretada como uma das diretrizes propostas pelo SNUC no art. 5º item XIII quando coloca sobre a proteção de “grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de

diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas”.

3.2. Definição e Detalhamento das Unidades de Conservação

As categorias das UCs compreendem dois grupos com características específicas: as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável. A primeira tem, de acordo com o SNUC (2000), o objetivo de “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais”, com exceção dos casos previstos na própria Lei. As Unidades de Uso Sustentável objetivam “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (SNUC, 2000).

Um exemplo de Unidades de Proteção Integral do SNUC é o Parque Nacional que, como previsto no art. 11 desta lei, “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”. É importante ressaltar que o “Parque Nacional é de posse e domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei” (SNUC, 2000). Entretanto, este ponto não é efetivamente aplicado pelo governo e seus gestores, tornando-se, assim, um grande ponto de conflito fundiário e de preservação versus utilização econômica das áreas, o que pode ser visto claramente no PEJ.

Conforme Art. 14 do SNUC, constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

- I - Área de Proteção Ambiental;
- II - Área de Relevante Interesse Ecológico;
- III - Floresta Nacional;
- IV - Reserva Extrativista;
- V - Reserva de Fauna;

VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e
VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Destas, estão presentes no Mosaico do Jacupiranga as referentes aos itens I, IV, VI e VII, que serão detalhadas a seguir, conforme as definições do SNUC.

Área de Proteção Ambiental, segundo o art. 15 do SNUC (2000),

é uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. A Área de Proteção Ambiental pode ser constituída por terras públicas ou privadas, mas, respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

O art. 18 do SNUC define a Reserva Extrativista como

uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 do SNUC e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é definida no art. 20 do SNUC como

área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem como objetivo básico preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

Conforme prevê o SNUC (2000), tanto a Reserva Extrativista quanto a Reserva de Desenvolvimento Sustentável serão geridas “por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.” O Plano de Manejo destas unidades será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo.

A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato de Concessão Real de Uso, ficando obrigadas a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação. (SNUC, 2000, art. 23)

Na Reserva de Desenvolvimento Sustentável, as atividades desenvolvidas devem obedecer às seguintes condições, conforme art. 20 § 5º do SNUC:

- I - visitação pública, deve ser compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área;
- II - a pesquisa científica deve estar voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, devendo ser previamente autorizada pelo órgão responsável pela administração da unidade;
- III - deve ser sempre considerado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação; e
- IV - é admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo da área.

Ainda do art. 20 § 6º do SNUC é estabelecido que “o Plano de Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável definirá as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos, e será aprovado pelo Conselho Deliberativo da unidade.”

A RESEX primeiramente e posteriormente a RDS surgiram no Brasil, conforme bem colocou Marinho (2006, p. 23), “como resultado da resistência histórica de camponeses, especialmente na região amazônica, ao avanço do latifúndio e da devastação ambiental, justificadas pelas políticas desenvolvimentistas do Estado. Surge, nesta época, o ecologismo social, também conhecido como ‘ambientalismo camponês’ segundo Viola (1991).” Foi nesta vertente que muitos movimentos, como o dos seringueiros da Amazônia, conseguiram o início das demarcações das primeiras RESEX, sendo acompanhados mais recentemente pelos movimentos dos pescadores artesanais, atingidos por barragens e outras populações tradicionais, na reivindicações de RDS e RESEX.

Vários autores (BALÉE, 1994 e 1998; DIEGUES, 2000; GÓMEZ-POMPA E KAUS, 2000; LARRÈRE, 1997; POSEY, 1987, 1998 e 2000 apud SILVA, 2008, p. 171-172) concordavam com a ideia da manutenção do uso dos recursos naturais pelas comunidades tradicionais de maneira como sempre o fizeram.

Afirmam que muitas das áreas habitadas por populações tradicionais se conservam com cobertura florestal e com alta biodiversidade em virtude do manejo ligado ao modo de vida dessas comunidades. Esta forma de enxergar as relações entre homens e natureza pode ser chamada de “ecologia social”, que em geral apoia-se na etnociência ou etnobiologia, isto é, nos conhecimentos empíricos e cosmológicos das populações tradicionais acerca da natureza como fonte de informação.

Complemento esta ideia com o pensamento de Bensusan²⁴ (2006 apud SILVA, 2008, p. 164):

a biodiversidade de uma área seria o produto da história da interação entre o uso humano e ambiente. Uma combinação não apenas de alterações de fatores biofísicos, mas também de mudanças nas atividades humanas. Frequentemente o que é chamado de padrão natural não é senão o resultado de padrões de uso da terra e dos recursos associados, fruto de determinados estilos de vida ao longo do tempo.

Especificamente sobre os mosaicos, o art. 26 do SNUC coloca que,

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

O caso específico do MOJAC não foi constituído por “conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobreposta”. Pelo contrário, tais UCs de diferentes categorias, que compõem o mosaico hoje, foram criadas através da reclassificação de áreas anteriormente pertencentes a um único parque, como forma de amenizar e resolver conflitos fundiários e de uso da terra.

Isto evidencia que a definição nacional de categorias de manejo não resolve o problema da ocupação humana em UCs. Pelo contrário, tem uma visão excludente. Aliado a isso, a política internacional de áreas protegidas reconhece apenas os parques nacionais e não tem uma política totalmente clara perante eles, não sendo bem explicada a questão da ocupação humana, mas nas alternativas de manejo recomendadas colocam o impedimento de toda exploração ou ocupação humana.

Sobre este ponto Silva (2008, p. 162) afirmou: “quando uma área protegida é criada quase nunca há o questionamento de por que tal trecho de natureza foi preservado. Em geral, se resiste à ideia de que a alta biodiversidade ou o bom

²⁴ BENSUSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. São Paulo: Editora FGV, 2006. 176p.

estado de conservação de muitas áreas está relacionado à presença de populações tradicionais, sendo estas, via de regra, expulsas ou marginalizadas dentro na nova territorialidade que lhes é imposta.”

Bensusan (op. cit. apud Silva 2008, p. 163) complementou este pensamento.

A exclusão das populações humanas é essencialmente injusta, pois dela deriva-se a distribuição desigual dos sacrifícios: algumas populações são direta ou indiretamente beneficiadas com a melhoria da qualidade ambiental derivada da proteção de determinadas áreas, enquanto outras são privadas das terras que ocupavam tradicionalmente, sendo, em geral, realocadas em locais e condições indefensáveis. É injusta também porque muitas das populações beneficiadas são aquelas responsáveis pelo modelo predatório, que resultou na necessidade de se reservar áreas para a proteção ambiental, enquanto as populações sacrificadas são aquelas que conservaram, por meio do uso tradicional da terra e dos recursos naturais, as poucas áreas naturais ainda existentes e por isso pagam um preço muito alto: sua destruição cultural e social.

Neste contexto, em casos de população em parques a saída adotada mais recentemente, usando a ideia de mosaico como mediador destas mudanças, tem sido a revisão do desenho e reclassificação da área compreendida por algumas UCs (de proteção integral), em classes ou zonas de manejo menos restritivas, que permitam o uso dos recursos naturais e moradia em seu interior.

Assim, na criação do mosaico do Jacupiranga foi ato intrínseco reclassificar algumas áreas do parque em UCs de proteção ambiental menos restritas de acordo com suas características biológicas, mas principalmente social, populacional e cultural. Reclassificaram as áreas onde existia população tradicional em APA, RDS ou RESEX, para legalizar a permanência das populações existentes e o convívio delas com a proteção e o uso dos recursos naturais. Onde a vegetação estava com alto grau de conservação, sem presença humana (com exceções), permaneceu como proteção integral, e por seguir sendo uma enorme área, foi dividida em três Parques, visando melhorar a gestão.

A instituição de um mosaico de UCs pode demonstrar também a preocupação com a inserção das UCs no desenvolvimento regional, em torná-las instrumentos desse desenvolvimento, com a participação da comunidade local e das autoridades municipais na busca de somar esforços e investimentos e desestimular o conflito entre os diferentes sujeitos sociais envolvidos, melhorando assim a gestão das UCs vizinhas que compõem um mosaico, pensando no conjunto e não em cada unidade isoladamente, otimizando recursos em fiscalização, educação ambiental, trabalhos com as comunidades etc.

A criação de mosaico também envolve o domínio das terras a serem definidas como UCs, visto que abarca diferentes tipos de UCs com exigências diversas de domínio público e privado. Tem como ponto positivo o fato de que alguns tipos de UCs eximem a necessidade de desapropriação pelo Estado (o que tem sido fator de grandes problemáticas de efetiva implantação das UCs), como as APA's, e retira do Estado a responsabilidade exclusiva de conservação dos recursos naturais, colocando-a também nos proprietários de terra. Cria formas de estimular o interesse econômico, por exemplo, com ecoturismo ou políticas de compensação de crédito com abatimento de imposto de renda por preservar as áreas, como no caso de constituição da Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), além do ICMS ecológico, que beneficia os municípios que possuem UCs, áreas em que não pode haver um desenvolvimento econômico por conta da conservação ambiental e por isto são compensadas economicamente através de aumento na arrecadação do município.

No processo de criação do Mosaico do Jacupiranga, ficou acordada a criação de duas RPPN's dentro das áreas a serem regularizadas e tituladas em benefício de comunidades quilombolas, o que será detalhado mais à frente. A Reserva Particular do Patrimônio Natural, de acordo com o SNUC art. 21, "é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. [...] Só poderá ser permitida, na RPPN, a pesquisa científica, e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais."

Sobre as populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida, o SNUC no art. 42 determina que "serão indenizadas²⁵ ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas prioritariamente pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes", por exemplo em UC's de usos sustentável. E "até que seja possível efetuar o reassentamento, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações". Contudo, a parte do SNUC que definia

²⁵ O Decreto nº 4.340/02, que regulamenta o SNUC, detalha sobre o processo indenizatório das populações tradicionais, que se localizarem em localidades inadequadas de acordo com o SNUC.

população tradicional (inciso XV do artigo 2º) foi vetado quando da aprovação da Lei, evidenciando as contradições existentes nesta Lei.

Entretanto, não é isso que a prática vinha mostrando. Segundo Diegues (1996a),

em determinadas situações até os postos de saúde, escolas e estradas vicinais deixaram de serem mantidas no interior das áreas naturais protegidas. Muito frequentemente, os muitos moradores tradicionais, depois de esperarem inutilmente por uma solução por parte do Governo, acabam deixando as áreas protegidas sem ao menos serem indenizados, ingressando numa situação de pobreza e até miséria, morando nos arredores das cidades em bairros novos sem nenhuma infraestrutura. Poder-se-ia até pensar que a falta de política definida tem-se constituído na política real que se baseia na estratégia de vencer as populações tradicionais pelo cansaço e pela desesperança. Como resultados dessa política, muitos parques e reservas vão se esvaziando de suas populações tradicionais e com elas desaparecem conhecimentos seculares sobre os ecossistemas e engenhosas formas de manejo de recursos naturais. Por outro lado, ocorre também que o vazio deixado por essas populações é novamente ocupado, por exemplo, por especuladores de terra, madeireiros e outros agentes degradadores dos ecossistemas, em virtude da reduzida fiscalização por parte dos órgãos responsáveis.

De fato, durante os anos de abandono do PEJ a “política” utilizada pelo governo do Estado foi essa, conhecida também como “política do torniquete”, apertando a população, com falta de serviços e públicos e alternativas econômicas voltadas para auto consumo, até que esta desistisse de morar em determinadas áreas. Com a criação do MOJAC, muitas destas populações tiveram suas áreas reclassificadas, permitindo assim a implantação dos serviços públicos e exploração econômica sustentável. Entretanto, até o momento, a ação do Estado e do município tem sido lenta em implantar equipamentos públicos e dar apoio ao desenvolvimento econômico, logístico e assistência técnica à produção agrícola, por exemplo.

Além disso, no Parque Estadual Rio Turvo, o de maior ocupação dentro do MOJAC, cerca de 200 famílias ainda permanecem como residentes. Segundo a lei, para que estas populações possam continuar produzindo e sobrevivendo na área, até que sejam realocadas ou indenizadas, é necessário a realização de um Termo de Compromisso Ambiental - TCA, previsto no SNUC. No caso deste parque o TCA foi elaborado em conjunto entre gestor e moradores, mas (até fevereiro de 2012) não assinado entre as partes (morador e Estado) por lentidão ou falta de interesse do Estado.

Isso tudo demonstra que os direitos de grande parte das populações residentes em UCs, no momento histórico de discussão do SNUC, não foram

considerados verdadeiramente, quanto ao papel do Estado de assegurar as condições de sobrevivência digna destas populações. Foram efetivadas medidas paliativas, ao invés de buscar o desenvolvimento humano e social e a conquista da cidadania por parte das populações residentes em UCs. (MARINHO, 2006)

Outro ponto da legislação ambiental com reflexo na população tradicional é o Decreto, nº 750, editado em 10/2/93, que disciplina a exploração da Mata Atlântica, e pode ser considerado como uma exceção na legislação ambiental brasileira, uma vez que, pela primeira vez, em um decreto federal, levam-se em conta as populações tradicionais que habitam estas áreas. Através deste decreto, a Mata Atlântica deixa de ter um caráter intocável, e sua exploração sustentada pelas populações tradicionais passa a ser permitida.

Ainda sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, em dezembro de 2006 foi aprovada a Lei Federal nº 11.428, que também beneficiou as populações tradicionais em diversos pontos quanto a exploração deste bioma, como em seu art. 9º que diz:

A exploração eventual, sem propósito comercial direto ou indireto, de espécies da flora nativa, para consumo nas propriedades ou posses das populações tradicionais ou de pequenos produtores rurais, independe de autorização dos órgãos competentes, conforme regulamento. Parágrafo único. Os órgãos competentes, sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, deverão assistir as populações tradicionais e os pequenos produtores no manejo e exploração sustentáveis das espécies da flora nativa.

Já nos casos em que a lei exige um pedido para utilização dos recursos florestais, ou supressão da vegetação para produção agrícola, a mesma lei garante em seu Art. 13 que

os órgãos competentes do Poder Executivo adotarão normas e procedimentos especiais para assegurar ao pequeno produtor e às populações tradicionais, nos pedidos de autorização de que trata esta Lei:

- I - acesso fácil à autoridade administrativa, em local próximo ao seu lugar de moradia;
- II - procedimentos gratuitos, céleres e simplificados, compatíveis com o seu nível de instrução;
- III - análise e julgamento prioritários dos pedidos.

Sobre o uso agrícola de forma tradicional voltado para o auto consumo realizado pelas comunidades tradicionais, esta lei garante em seu Art. 16 que, “na regulamentação desta Lei, deverão ser adotadas normas e procedimentos especiais, simplificados e céleres, para os casos de reutilização das áreas agrícolas submetidas ao pousio.” E ainda no Art. 23 complementa,

o corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados: (...) III - quando necessários ao pequeno produtor rural e populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à sua subsistência e de sua família, ressalvadas as áreas de preservação permanente e, quando for o caso, após averbação da reserva legal, nos termos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

O Estado de São Paulo, através da Secretaria de Meio Ambiente criou a Resolução SMA-27 de 2010, que “dispõe sobre procedimentos simplificados de autorização para supressão de vegetação nativa, que se referem os artigos 33 e 34 do Decreto Federal nº 6.660, de 21 de novembro de 2008, para camponeses e populações tradicionais, visando a agricultura sustentável nas áreas de regeneração inicial da Mata Atlântica”.

Entretanto, como já foi colocado anteriormente por Diegues, não adianta apenas a criação de legislação que beneficie as populações tradicionais se estas não forem de fato implementadas, acontecendo que em muitos dos casos a lei não é cumprida, quando se trata dos direitos de populações menos favorecidas.

Sobre a legislação ambiental e os direitos socioambientais, Santilli²⁶ (2005 apud Marinho 2006, p. 33) fez uma exposição bem interessante e pertinente.

A atuação do Estado na promoção dos direitos socioambientais já encontra sólida base jurídico-institucional. Não é suficiente, entretanto, que o Estado se limite a reconhecer os direitos socioambientais e adotar medidas repressivas quando são desrespeitados. Mais do que isso, a efetividade dos direitos socioambientais exige um papel proativo do Estado na sua promoção, por meio de políticas públicas apropriadas e específicas. Distinguem-se, portanto, dos direitos “clássicos”, em que o papel do Estado se dá apenas na garantia, por meio de instrumentos repressivos quando são violados. Os direitos socioambientais só se efetivam mediante a ativa promoção de políticas públicas.

3.3. Reserva da Biosfera

Conforme Lino (1996), em 1971 a UNESCO criou o “Programa Homem e Biosfera” (MAB), com uma série de metas e objetivos a serem buscados em nível mundial, como a compreensão do homem como elemento da Ecologia. Foram

²⁶ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos: Proteção Jurídica à Diversidade Biológica e Cultural**, 2005.

criadas reservas da biosfera, tipos de unidades de conservação em nível internacional, compondo uma rede, cujos princípios básicos seriam concentrar esforços voltados para demonstrar formas de compatibilização entre o desenvolvimento humano, econômico e a conservação da biodiversidade com bases científicas, monitoramento a médio e longo prazo e participação das populações diretamente envolvidas.

Em 1991, o Parque Estadual do Jacupiranga foi declarado pela UNESCO como Zona Núcleo da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Em 2000, com o SNUC o Brasil incorporou a Reserva da Biosfera cuja definição e características estão apresentadas no art. 41 do SNUC.

A Reserva da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.

A Reserva da Biosfera é constituída por:

I - uma ou várias áreas-núcleo, destinadas à proteção integral da natureza;

II - uma ou várias zonas de amortecimento, onde só são admitidas atividades que não resultem em dano para as áreas-núcleo; e

III - uma ou várias zonas de transição, sem limites rígidos, onde o processo de ocupação e o manejo dos recursos naturais são planejados e conduzidos de modo participativo e em bases sustentáveis.

A Reserva da Biosfera é constituída por áreas de domínio público ou privado e pode ser integrada por unidades de conservação já criadas pelo Poder Público, respeitadas as normas legais que disciplinam o manejo de cada categoria específica. Sua gestão é realizada por um Conselho Deliberativo, formado por representantes de instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser em regulamento e no ato de constituição da unidade.

Como se pode observar neste capítulo, a legislação ambiental brasileira, no caso específico o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, conceitua, define e cria critérios e normas para melhor gerir o patrimônio ambiental brasileiro. Entretanto, apresenta algumas deficiências do ponto de vista conceitual e ideológico, deixando a desejar em certos aspectos, abordados ao longo deste capítulo. Além disso, assim como em diversas outras leis, não ocorre a efetivação dos pontos estabelecidos, ficando a administração pública sempre a desejar em se tratando de cumprir as leis por ela mesma criada.

Sobre este aspecto pode-se citar Milano (1993), que colocou os principais problemas que dificultavam a efetiva operacionalização das Unidades de Conservação no Brasil: a falta de regularização fundiária; a falta de pessoal para manejo e gerenciamento; a falta de qualificação e treinamento do pessoal existente;

a burocracia da administração pública (a relação hierárquica entre as unidades e os órgãos); e a falta de recursos financeiros ou disponibilidade de uso dos existentes. Reforçando a ideia de Milano, Kaniak (1990) realizou pesquisa sobre caracterização dos parques nacionais brasileiros com relação à disponibilidade e necessidade de recursos humanos e constatou que a relação área protegida versus funcionário é da ordem de 23.210 hectares por pessoa, sendo que o ideal é de 4.810 hectares por pessoa, como média nacional.

Assim, muitos problemas ainda existem na administração pública quanto à gestão ambiental. Vem desta realidade contraditória a motivação para estudar este tema visando contribuir para sua melhoria, ampliando o conhecimento sobre a causa e sua realidade específica no mosaico do Jacupiranga.

Capítulo 4

O Parque Estadual do Jacupiranga, um histórico

4. O Parque Estadual do Jacupiranga, um histórico

Neste capítulo realizo um histórico sobre a área do Parque Estadual de Jacupiranga desde sua criação, passando pelas ações nele realizadas, mas que não alcançaram resultados efetivos. Busco demonstrar, a partir dos fatos históricos, a situação em que se encontrava o parque e ressaltar a necessidade de mudanças de gestão. Enfatizo por fim a criação de um Grupo Intersecretarial de Trabalho, responsável pelos estudos realizados na região que levaram à transformação do parque em um Mosaico de Unidades de Conservação. A tabela 5, a seguir, resume os fatos históricos do PEJ, sendo que alguns pontos serão abordados no desenrolar deste capítulo.

O PEJ foi primeiramente decretado, em terras devolutas, como reserva florestal em 1945, com 126.000 ha. Somente passados quase vinte anos é que o governo paulista criou o PEJ, em 1969 “para fins de defesa da flora, da fauna e das belezas naturais da região, bem como para atender a objetivos educacionais, recreativos e científicos”. (art 1º do Decreto-lei Nº 145)

Em nenhum momento a lei de criação do PEJ cita os possíveis moradores, trazendo apenas uma área de domínio particular que seria posteriormente desapropriada, evidenciando que a estratégia de criação de Unidades de Conservação tem sido historicamente, em São Paulo, a de proteger áreas que estejam ameaçadas pelo processo de desenvolvimento especulativo vigente no país. Neste sentido, a política de criação de UCs neste Estado não considerava a presença ou não de ocupantes em seu interior, a participação da população e instituições locais, mas sim a ameaça que a área, os ecossistemas e a biodiversidade que abriga, sofrem ou podem vir a sofrer na região.

Assim, o PEJ foi criado deixando muitas falhas a serem resolvidas posteriormente, sendo as principais delas, no nosso ponto de vista, a regularização fundiária e a presença de populações tradicionais em seu interior impedidas de continuar exercendo suas atividades de sobrevivência. Além disso, o descaso em sua gestão agravou os problemas já existentes.

A figura 2, mostra o MOJAC com suas diversas UCs e o traçado do antigo PEJ, deixando claro a expansão da área em determinados locais e a reclassificação de áreas de parque para UCs de uso sustentável como APAs e RDSs.

Tabela 5 - Marcos Históricos da criação, implantação e administração do PEJ

ANO	FATO HISTÓRICO
1906	Levantamentos e pesquisas espeleológicas; aquisição pelo Estado, da Caverna do Diabo (Gruta Tapagem)
1945	Decreto nº 14.916 de criação da Reserva Florestal do Jacupiranga
1961	Implantação da Rodovia BR-116
1969	Criação do PEJ pelo Decreto-lei nº 145/69
1972	Instalação da primeira sede do PEJ (município de Barra do Turvo)
1973	Criação do Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto Estadual nº 981/73
1975	Criação de outro Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto Estadual nº 6370/75 - Equipe de fiscalização e demarcação – equipe da Sessão de Reservas Carlos Botelho
1985	Projeto Piloto PETAR (regularização fundiária e gestão)
1986	Zoneamento Recreativo
1990	Projeto Caverna do Diabo de regularização fundiária - Macrozoneamento do Vale do Ribeira - Macrozoneamento do Complexo Estuarino - Lagunar de Iguape e Cananéia
1991	O PEJ foi declarado pela UNESCO como Zona Núcleo da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica.
1993	Diagnóstico Preliminar do PEJ realizado pela Fundação SOS Mata Atlântica
1994	Equipe técnica para implantação do PEJ - Programa Olho Verde
1997	Plano de Trabalho de Convênio referente ao cumprimento do dispositivo CONAMA 002/96 e Decreto Federal 95.733/97 - Duplicação da BR-116
1998	Ações de fiscalização, Comissão síntese e sistematização
2001	Lei Estadual nº 10.850 de alteração dos limites do PEJ visando o reconhecimento da aquisição de domínio das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos.
2003	Projeto de Lei – PL nº 984/03 apresentado pelo Deputado Hamilton Pereira, que <i>exclui áreas ocupadas pelas populações que especifica</i> - vetado integralmente pelo Governador Geraldo Alkmin, pela Mensagem nº 97, de 19 de setembro de 2005
2005	Decreto Estadual nº 50.019, de 20 de setembro de 2005, cria o Grupo Intersecretarial de Trabalho objetivando efetuar estudos e apresentar propostas relativas à preservação das áreas do Parque Estadual de Jacupiranga.
2008	Lei nº 12.810, de 21 de fevereiro de 2008, altera os limites do Parque Estadual de Jacupiranga, e atribui novas denominações por subdivisão, reclassifica, exclui e inclui áreas que especifica, institui o Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga.
2008	Decreto Estadual nº 53.248 de julho de 2008, dispõe sobre a instituição da Comissão para a Implantação do Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga
2009	Resolução SMA - 77, de 4 de novembro de 2008, alterada em março de 2009. Dispõe sobre a designação de representantes da Comissão para a Implantação do Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga.

Fonte: Watanabe, 2003, complementação Duarte (2012)

Figura 2 – MOJAC com limites do Parque Estadual do Jacupiranga

Infelizmente esta não é uma realidade exclusiva desta Unidade de Conservação. Em uma pesquisa realizada por Diegues (1995), constatou-se que só no Estado de São Paulo, (dados de 1990) seis dos dezesseis parques estaduais, representando 85% do total, têm ocupação humana. Estes dados apontam uma situação comum em todo o país, que é o conflito existente entre a criação e implantação de Unidades de Conservação e populações humanas, sejam tradicionais ou não.

Contudo, as ações governamentais não estavam totalmente ausentes frente às dificuldades por que passava o PEJ. Em 1973 através do Decreto Estadual nº 981, foi instituído um Grupo de Trabalho para realização de um estudo sobre o Parque Estadual de Jacupiranga, tendo como missão

estudar as condições globais e atuais do Parque Estadual de Jacupiranga, definindo conceito e propondo rumos, normas e medidas necessárias à sua consolidação, de acordo com os padrões internacionais de política florestal e conservacionista, a legislação federal e a supletiva pertinente à matéria e as diretrizes apontadas para o desenvolvimento do Vale do Ribeira. Este grupo técnico relaciona como principais problemas: a manifestação de algumas prefeituras num estímulo às invasões e derrubadas clandestinas; a indefinição da demarcação das divisas interestaduais com o Paraná favorecendo a ação de especuladores e grileiros profissionais com a venda de terra no estado de São Paulo; abertura de uma estrada municipal dentro do PEJ, sem consulta ao órgão responsável, ligando a BR-116 à sede do Município de Barra do Turvo; a aceleração da exploração predatória do palmito; a campanha de extinção parcial do Parque, especialmente por parte da prefeitura de Cananéia, valendo-se do argumento da abertura da estrada do Iriri e a falta de entrosamento entre os órgãos públicos para resolver os problemas locais. (NOGUEIRA NETO et al., 1973)

O Zoneamento Recreativo do PEJ, realizado em 1986, segundo Pfeiffer et al. (1986), reforçava a necessidade de elaboração do plano de manejo da unidade, além da implementação de recursos humanos e materiais. Isto demonstrava que embora o grupo de estudo tivesse detectado muito dos problemas por quais passava o PEJ, a maioria deles não foi resolvida e, passados 17 anos de sua criação, nem sequer seu plano de manejo foi elaborado.

Em âmbito regional podem-se destacar os seguintes estudos: Macrozoneamento do Vale do Ribeira (SÃO PAULO, 1990b); Macrozoneamento do Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape e Cananéia (SÃO PAULO, 1990c);e Programa Olho Verde.

O Macrozoneamento do Vale do Ribeira (SÃO PAULO, 1990b) teve como intuito difundir informações e esclarecimentos técnicos para subsídios das reuniões

e negociações com as comunidades e organizações engajadas na região bem como as decisões políticas que dessem rumos às recorrentes questões do Vale. Este estudo classificou a situação do PEJ quanto aos conflitos de uso, como alarmante, com 43% das terras indevidamente ocupadas, incluindo áreas com uso antrópico intenso. Este dado do macrozoneamento refletia uma posição conservadora do governo, pois não identificou nem detalhou que tipo de “ocupantes” eram estes, e porque eram considerados indevidos, se estavam inclusas as populações tradicionais e camponeses que estavam na área há muito tempo etc.

O Macrozoneamento do Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape e Cananéia (SÃO PAULO, 1990c), afirmava que existiam “diversos problemas de limites, que são incoerentes do ponto de vista ambiental e social” e propunha incorporação das áreas da Serra Gigante e Baixada do Varadouro para dar maior consistência ecológica ao PEJ (no projeto do mosaico algumas áreas foram incluídas no Parque Estadual do Lagamar de Cananéia, como forma de expansão das áreas de uso integral em detrimento de transformações de outras áreas para uso sustentável).

As recomendações do documento técnico foram: prioridade para demarcação e implantação de um plano de manejo; definir a estrada Parque do Ariri antes que se transforme em via perene de escoamento de produtos florestais não autorizados, fiscalização na mineração e desmatamentos ilegais; definição de políticas a serem implantadas junto às comunidades inseridas; articular as atividades extrativistas para as unidades vizinhas convenientemente estabelecidas para esta finalidade; e resolução dos problemas fundiários que comprometem porção significativa do PEJ.

Segundo Marinho (2006, p. 43), referente ao Macrozoneamento do Vale do Ribeira ou Zoneamento Ecológico-Econômico, (que há quase duas décadas tramita nas esferas públicas) “existem divergências quanto às categorias propostas no zoneamento e aspectos fundiários (relativos a processos indenizatórios de propriedades particulares afetadas por restrições) e que refletem as estruturas do poder hegemônico presente na região.”

Outros avanços na sistematização e caracterização do PEJ foram obtidos através do Diagnóstico Preliminar do PEJ, realizado pela Fundação SOS Mata Atlântica (1993), que teve como objetivo sintetizar informações dispersas e identificar os diferentes obstáculos à efetiva implantação e consolidação do Parque.

Com a ampliação da importância da legislação ambiental associada à estrutura que o Parque Estadual Jacupiranga (PEJ) passa a contar, a partir do início dos anos 90,

através de projetos de financiamento do governo federal (com recursos internacionais, destacando-se entre eles o Programa Nacional para a Mata Atlântica – PNMA, que em 1994, proporcionou investimentos em infraestrutura através de uma política de implantação de núcleos de gestão), ocorreu também a ampliação dos conflitos na área. Nos anos seguintes as ações de fiscalização se intensificam. Após o término de investimentos do PNMA vieram em 1998 mais recursos para as ações de fiscalização, provenientes do Projeto de Preservação da Mata Atlântica (PPMA), viabilizados através do convênio entre o Estado e o banco alemão KFW. Este aporte de recursos financeiros e equipamentos intensifica as ações de fiscalização das áreas ocupadas, estabelecendo-se na área um grande conflito entre os ocupantes e o órgão gestor estadual, com a ocorrência de vários episódios de prisões, ataques a veículos oficiais, além de uma infinidade de processos abertos no Poder Judiciário por crimes ambientais cometidos. Cabe aqui ressaltar que, enquanto nas outras unidades de conservação que integravam o convênio, parte dos recursos era utilizada para a realização dos planos de gestão e formação dos conselhos, no PEJ apenas se privilegiava as ações de fiscalização, mantendo a política de considerar os povos que ocupavam a área como seres invisíveis e a questão da ocupação como mero problema de regularização fundiária e de implantação. (BIM, em fase de elaboração)²⁷

Em 1999, o Deputado Renato Simões, buscando atender ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal e assim resolver os conflitos quilombolas em grande parte do Vale do Ribeira, escreveu o Projeto de lei nº 583, aprovado em 2001, tornando-se a Lei nº 10.850, que “altera os limites dos Parques Estaduais de Jacupiranga e Intervales, visando o reconhecimento da aquisição do domínio das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos.” Esta lei, entretanto, foi praticamente ignorada pela SMA do Estado de SP, que continuou tratando as comunidades quilombolas como ocupantes ilegais do PEJ, sem autorizar a construção de estradas, ligação de energia elétrica e produção agrícola, dentre outras atividades nos territórios quilombolas.

A administração do PEJ, na figura de Gina Guerra de Andrade, em entrevista realizada no ano 2000 por Watanabe (apud WATANABE, 2003), cita como principais problemas: a dificuldade para cumprir os projetos do parque devido à situação incompatível entre preservação e alta ocupação humana; a pouca existência de áreas regulares, apesar de o Estado possuir o domínio das terras (devolutas); dificuldade financeira; e falta de plano de manejo.

²⁷BIM, Ocimar José Batista. **A Criação de mosaicos de áreas protegidas pode contribuir para a conservação da natureza e solucionar conflitos socioambientais? Estudo de caso do mosaico do Jacupiranga – Vale do Ribeira, São Paulo.** Relatório para Exame de Qualificação de Mestrado em Geografia Física, FFLCH - USP. São Paulo, 2011.

Sobre as dificuldades de gestão do PEJ, Mario Nunes (informação pessoal)²⁸ colocou que:

Na época do PEJ era um abandono total, havia uma funcionária chamada Gina que não fazia nada, ficou 20 anos gerindo o parque sem ir à área, ficava em Registro e não fazia nada pelo parque. Eu (Mario) era o chefe regional e em 2004 tirei a Gina e assumi a gestão do parque. Montei três conselhos, um em Barra da Turvo, um em Cananéia e um na Caverna do Diabo. No início fiquei tocando os três conselhos sozinho, depois de um ano chegou o Ocimar Bim para ajudar que ficou com a Barra da Turvo. Depois de um tempo passei a área da Caverna do Diabo para o Josenei. Durante a elaboração do Mosaico os conselhos não funcionaram, mas depois de criado o mosaico reativamos os conselhos, permanecendo os respectivos gestores.

Bim (em fase de elaboração)²⁹ tratou também, sobre esta mesma época abordada por Mario Nunes, e, complementou suas ideias e acrescentou seu ponto de vista.

No ano de 2004, muda a direção da Unidade de Conservação, coincidindo com a minha (Ocimar Bim, inclusão minha) chegada ao Parque como pesquisador científico do Instituto Florestal. A nova direção do Parque, que acompanhava a mobilização social, nos solicita o apoio à criação dos Conselhos dos Núcleos Cedro e Caverna do Diabo, e o início de um processo de gestão mais próximo da sociedade. Em fevereiro de 2005, com a presença de 170 pessoas - moradores, lideranças comunitárias, organizações não governamentais e órgãos do Estado - é criado o Conselho Consultivo do Núcleo Cedro do Parque Estadual do Jacupiranga. No mesmo ano são criados os Conselhos dos Núcleos Caverna do Diabo e Cananéia, iniciando-se um novo processo de gestão na área, após longos anos de conflito e disputas, onde o Estado e a população só se encontravam ou na Delegacia ou no Fórum da Comarca. O Estado começa a reconhecer que os quase oito mil moradores deveriam ser pelo menos ouvidos em suas reivindicações e anseios. Inicia-se, então, o processo de diálogo, fundamental para a construção do consenso para a nova lei do Mosaico. A aprovação da lei, o veto e a constituição do grupo de trabalho de preparação de uma nova lei coincidem com este novo processo que o Parque passaria a vivenciar.

Analisando todos estes estudos, fatos e opiniões sobre a região, podemos detectar pontos problemáticos constantemente citados, como a presença humana dentro do Parque, desrespeito às populações tradicionais e moradoras da área mesmo antes da criação do parque, a falta de um plano de manejo, com gestão e fiscalização efetiva da área do PEJ e sua regularização fundiária. Apesar de claramente explicitados junto à gestão governamental, não foram resolvidos durante os mais de 30 anos de existência do PEJ.

²⁸Mario José Nunes de Souza - Servidor da Fundação Florestal, foi gestor dos núcleos de Cananéia e Caverna do Diabo do PEJ, participou do GT-PEJ e após a criação do MOJAC assumiu a gestão do PE Lagamar de Cananéia. Entrevista concedida em 10 de fevereiro de 2012.

²⁹Bim, Op. cit.

Frente a todos estes problemas, em 25 de setembro de 2003, atendendo à reivindicação de moradores locais, o deputado Hamilton Pereira apresentou na Assembleia Legislativa Estadual o Projeto de Lei – PL nº 984/03, que propunha excluir do Parque algumas áreas ocupadas por comunidades tradicionais, outras ocupadas por fazendeiros e sitiantes, e a partir da década de 1980, também por populações carentes oriundas do Paraná. Segundo Bim (em fase de elaboração)³⁰ a área proposta de exclusão era composta por

mais de 40 bairros existentes, onde já funcionavam 12 escolas, 4 postos de saúde, 4 postos de combustível, vários pequenos mercados, uma intrincada rede de estradas rurais com mais de 200 km de extensão, além de salões de baile, restaurantes, lanchonetes, enfim, uma gama de serviços e atividades que não se enquadram no manejo de uma área protegida da categoria de proteção integral.

Como justificativa o deputado Hamilton Pereira colocou no texto do PL nº 984/03 que, no caso do PEJ, várias populações lá já se encontravam quando da sua criação.

Cumpra ainda destacar que atualmente vivem no Parque Estadual de Jacupiranga, segundo estimativas de várias ONGs de atuação local, entre 2.000 e 3.000 (duas mil e três mil) famílias, uma média de 10 mil pessoas, que o poder público jamais conseguirá remover sem a ocorrência de acirramento de conflitos e outras consequências; e que, por outro lado, não podem continuar “esquecidas”, sendo lembradas somente quando são autuadas pela Polícia Ambiental. [...] Trata-se de uma questão de relevante cunho social e ambiental, [...], pois a persistir a situação atual, aquelas populações permanecerão numa situação de ilegalidade injusta, simplesmente pelo fato de morarem onde sempre moraram, sendo privados de muitos dos direitos e garantias fundamentais, garantidos pela Constituição Federal, como a vida, a propriedade, locomoção, moradia, educação, saúde e trabalho.

Muitas pessoas do Governo, da SMA, ambientalistas etc. discordavam deste PL argumentando que fragilizaria o parque, com retirada de muitas áreas sem um estudo prévio, deixando o parque retalhado com vários “buracos” de conservação. Contudo, mesmo com muitos esforços no sentido de impugnar e cercear a aprovação do referido PL nº 984/03, a Assembleia Legislativa Estadual votou pela sua aprovação em sessão extraordinária do dia 16 de agosto de 2005. Entretanto, usando do poder que lhe confere a Constituição, o Governador Geraldo Alkmin, pela Mensagem nº 97, de 19 de setembro de 2005, vetou integralmente o Projeto de Lei (LINO, 2009).

³⁰ Bim, op. cit.

O ato do governador acirrou ainda mais o conflito. Segundo Bim (em fase de elaboração)³¹, foi realizada uma manifestação na BR-116, inclusive com a paralisação da rodovia, além de outros episódios de demonstração da insatisfação geral das comunidades locais, prefeituras e câmaras municipais - agentes públicos que se integraram ao movimento pela mudança dos limites do Parque.

Nesse contexto, e entendendo que apenas vetar o PL nº 984/2003 não resolveria o problema da conservação dos ecossistemas abrigados pelo Parque, nem das comunidades que residem em seu interior, o Governador do Estado editou o Decreto nº 50.019, de 20 de setembro de 2005, instituindo o Grupo de Trabalho Intersecretarial do Parque Estadual de Jacupiranga – GT-PEJ e determinando a elaboração de estudos e levantamentos cuja conclusão dos trabalhos viesse a subsidiar um novo PL, levando em conta as questões ambientais, sociais e econômicas da região.

Sobre este ponto Mario Nunes (informação pessoal)³² acrescentou:

A ideia do mosaico começou com uma lei que queria excluir a área de todas as comunidades que estavam dentro do parque. Sabiam que tinha muito moradores na área do parque, mas não sabiam quantos e onde exatamente. Tinha uma preocupação de fazer algo com este parque, mas na prática nada se fazia. Com este projeto de lei veio a tona a necessidade de mexer, mas não podia ser como o projeto de lei propunha (opinião de ambientalistas e de quem trabalhava no parque), pois iria fragmentar muito a área do parque. O projeto de lei passou na assembleia e pediram então para o governador vetar e propor algo novo com proposta técnica e participação das comunidades, criou-se assim o GT³³ com coordenação do Clayton Lino.

Clayton Lino (informação pessoal)³⁴ confirmou que a ideia de criar um mosaico não foi pensada exatamente desde o início, mas serviu como solução para os problemas encontrados. “O mosaico surgiu como a conclusão natural do que deveria acontecer, mosaico como conclusão e não como ponto de partida”.

A participação do GT ocorreu também na discussão da alteração da lei do ICMS ecológico paulista (Lei nº 8.510/1993), e junto à Assembleia Legislativa, na

³¹Bim, op. cit.

³²Entrevista concedida em 10 de fevereiro de 2012.

³³ Através do Decreto Estadual nº 50.019 de 20/09/2005, o qual cria o Grupo Intersecretarial de Trabalho objetivando efetuar estudos e apresentar propostas relativas à preservação das áreas do Parque Estadual de Jacupiranga

³⁴Clayton Ferreira Lino – Coordenador do GT-PEJ, pelo Gabinete da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo e Presidente do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Entrevista concedida em 31 de janeiro de 2012.

proposta de PL que regulamenta o artigo 200 da Constituição Estadual, que dispõe sobre a compensação financeira aos municípios que abrigam Unidades de Conservação do Estado em suas jurisdições.

A título de exemplo, vale destacar que (antes da criação do MOJAC) cerca de 40% de toda receita do município de Barra do Turvo, que abrigava cerca de dois terços da área do PEJ, eram provenientes do ICMS ecológico. Assim, a exclusão ou inclusão de áreas no Parque representava um grande impacto nas finanças municipais e na capacidade de custeio e investimento do Município de Barra do Turvo (assim como outros), que tem um dos mais baixos IDH - Índice de Desenvolvimento Humano do Estado de São Paulo. Este fato fez com que, durante a discussão do referido GT, alguns prefeitos ficassem receosos de perder área de parque e assim diminuir sua receita de ICMS ecológico, buscando áreas dentro dos municípios onde o parque pudesse expandir para compensar a perda de área de proteção integral e com isso de ICMS.

Referente especificamente à questão quilombola no contexto do mosaico, Oriel Rodrigues (informação pessoal)³⁵ declarou que:

o movimento quilombola levou para o legislativo a discussão de que era necessário um tratamento diferenciado aos territórios quilombolas no planejamento de criação de UCs. Houve uma grande discussão estadual, mas não houve consenso para se trabalhar todos os territórios quilombolas e as UCs próximas ou sobrepostas. A tendência política era de se começar o trabalho por um projeto piloto e depois outros, principalmente no litoral norte uma região muito valorizada. Na discussão política tirou-se que iria se iniciar pelo parque do Jacupiranga, fazendo uma lei para sua reformulação. Foi um avanço o recuo do parque sobre as comunidades quilombolas, pois a legislação só o permite havendo compensação em outras áreas (o que houve de fato, inclusão minha), mas entenderam a causa quilombola como importante nesta desafetação.

Também sobre a temática quilombola, Nilto Tatto (informação pessoal)³⁶ declarou o seguinte:

No caso no mosaico, já existiam territórios quilombolas reconhecidos pelo governo, sem este procedimento mais restritivo da SMA, quando não tinha uma política do governo nos casos de sobreposição, mas havia um sentimento interno da SMA quanto a perda de área de parque, ficando um impasse nesta negociação. Além da interpretação do SNUC e marco legal ambiental do Estado de São Paulo de que não

³⁵Oriel Rodrigues - Membro da comunidade quilombola de Ivaporunduva, representante da CONAQ (A Coordenação Nacional de Articulação de Comunidades Negras Rurais Quilombolas). Participou do GT-PEJ como representante das comunidades quilombolas. Entrevista cedida em 8 de fevereiro de 2012.

³⁶Nilto Tatto – Coordenador de Programas e Atividades Permanentes da OSCIP Instituto Sócio Ambiental – ISA, participou do GT-PEJ como sociedade civil, representando principalmente o interesse das comunidades quilombolas. Entrevista cedida em 2 de fevereiro de 2012.

pode perder área de UC com desafetação, sem compensação com outras áreas. Isso tudo estava na lógica de construção do mosaico, como uma oportunidade de resolver grande parte dos conflitos do PEJ, com desafetação das áreas quilombolas e estudos no entorno para ver para onde o parque poderia aumentar, e rever as categorias de conservação.

O resultado do Grupo de Trabalho (GT), que envolveu diversas secretarias estaduais, administrações municipais, comunidades e entidades locais, foi a transformação do Parque Estadual do Jacupiranga em um mosaico de unidades de conservação, proporcionando diversas mudanças sociais, ambientais e também econômicas na região. Estas transformações serão abordados nos capítulos seguintes, assim como mais detalhes sobre o funcionamento deste GT e sobre o significado do mosaicos de UCs.

Capítulo 5

Mosaicos, breve histórico sobre esta nova forma de gestão de Unidades de Conservação

5. Mosaicos, breve histórico sobre esta nova forma de gestão de Unidades de Conservação

O tema Mosaicos de Unidades de Conservação apareceu no debate da lei do SNUC, promovido pelo Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo, no qual Capobianco (In: ISA, 1996, p.87-88) colocou:

Se não há alternativas como, por exemplo, a proposta que o Dr. Paulo tem defendido de que você use o critério de mosaicos – quer dizer, onde você tem Unidades de Conservação de uso indireto com populações e os estudos permitem a reclassificação baseada no conceito de mosaicos, onde você tem diferentes categorias que possam contemplar esta convivência – se você exclui essa possibilidade e obriga a retirada, nós vamos colocar o governo diante de uma situação inadmissível. [...] Quer dizer, no ato de reclassificação considerando a presença das comunidades, fazer uma avaliação da viabilidade da questão de mosaico, onde você garanta a conservação em consonância com a presença das comunidades abrindo a possibilidade de uma negociação.

Neste seminário, que debateu amplamente a lei do SNUC com a presença de cientistas, técnicos e lideranças ambientalistas, a proposta de mosaico de Unidades de Conservação apareceu como um instrumento que poderia ser utilizado para a recategorização de Unidades de Conservação com populações residentes. A proposta final não abarcou a recategorização de forma explícita, porém abriu possibilidade para esta recategorização, como a que foi feita no Mosaico da Juréia e do Jacupiranga, onde se utilizando da ideia original se caminhou para a recategorização. Além da gestão integrada de grandes áreas, o que se almejava no início da discussão de mosaicos no SNUC era a recategorização como forma de resolver a questão da ocupação no interior das unidades de conservação de uso indireto, como eram definidas anteriormente. (BIM, em fase de elaboração)³⁷

As exposições de Capobianco e Bim evidenciavam que, desde as discussões realizadas para a elaboração do SNUC, a categoria de mosaico já era vista, ou havia sido criada, com o propósito de resolver conflitos socioambientais e fundiários das

³⁷BIM, Ocimar José Batista. **A Criação de mosaicos de áreas protegidas pode contribuir para a conservação da natureza e solucionar conflitos socioambientais? Estudo de caso do mosaico do Jacupiranga – Vale do Ribeira, São Paulo.** Relatório para Exame de Qualificação de Mestrado em Geografia Física, FFLCH - USP. São Paulo, 2011.

UCs, mesmo que isso não ficasse claro no texto no SNUC nem tampouco em outras publicações oficiais sobre mosaicos, colocando à frente, por exemplo, a questão de melhoria da gestão com otimização de recursos materiais e humanos. O SNUC coloca que,

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

Tambelline (2007), em pesquisa para dissertação intitulada “Mosaico como modelo de gestão de áreas protegidas: análise conceitual e processo de implantação”, entrevistou especialistas no assunto a fim de avaliar algumas questões observadas durante o processo de estudo. Uma delas foi sobre o conceito de mosaico de UC. Destaco aqui algumas das respostas que julgo mais interessantes:

É um conjunto orgânico constituído de unidades ambientais (unidades de conservação da natureza e outras áreas protegidas) que inter-relacionam suas atividades em benefício do todo. Esse conjunto de unidades ambientais denominados mosaicos tem um processo de gestão integrado em contínua mutação e em permanente contato e articulação com o ambiente externo (legislação, esferas governamentais, sociedade usuária dos benefícios do mosaico, outras organizações na área de influência do mosaico, etc.)

Entendo o mosaico de unidades de conservação como uma área territorial onde estão inseridas duas ou mais UC. A instituição de um mosaico tem como objetivo proporcionar uma integração de ações de proteção, fiscalização e relação com os moradores ou visitantes exercida por cada uma das áreas protegidas.

Conjunto de unidades de conservação seja ela federal, estadual, municipal sendo pública ou privada que se ligam geograficamente entre si formando um desenho. Este mosaico pode ser instituído politicamente com a união dos gestores das unidades de conservação que compõem o mosaico com o intuito de constituir políticas públicas integradas. (TAMBELLINE, 2007, p. 69)

Dentre estas definições pode-se observar pontos em comum, principalmente o verbo integrar referente às diversas ações como gestão, políticas públicas, fiscalização, relações humanas etc. Portanto, a questão de mosaicos de UC envolve diversos assuntos, formando uma teia de ideias e ações com objetivo de melhorar a conjuntura atual das UCs em uma ampla gama de aspectos, com destaque para a humanização da gestão ambiental, da necessidade de envolver os sujeitos sociais presentes e influentes da área para que eles se sentissem e agissem como elementos ativos no processo de criação e gestão contínua do mosaico.

Assim, o mosaico de áreas protegidas está inserido dentro dos modelos de gestão territorial reconhecidos pelo SNUC, juntamente com a reserva da biosfera e os corredores ecológicos, que são utilizados como instrumentos de gestão e ordenamento territorial. “Estes modelos têm as unidades de conservação e demais áreas protegidas, como o referencial básico para sua conformação, e podem ser complementares, de acordo com a região onde se encontram.” (PINHEIRO, 2010, p.18)

Tambelline (2007, p. 81) alertou para a questão na necessidade de mudança na forma como se pensavam as áreas protegidas de acordo com modelos já ultrapassados.

É preciso mudar a visão das Unidades de Conservação e Áreas Protegidas como “Ilhas Isoladas”, espaços autos suficientes administrativa e ecologicamente. As Unidades de Conservação e Áreas Protegidas são compostas de ecossistemas, que possuem uma biodiversidade relevante, a qual, para sobreviver, depende da interação saudável com a região onde estão localizadas. Com isso, se faz necessário uma cooperação administrativa entre os diferentes atores presentes na região, para que possam garantir os processos ecológicos essenciais e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais.

Verifica-se então que um dos pontos principais para a criação de um mosaico, do ponto de vista governamental, é a gestão integrada e um planejamento territorial mais amplo, englobando a sócio e a biodiversidade em âmbito regional. Pinheiro (2010, p. 19), escreveu que,

No processo de discussão sobre mosaicos foram propostos critérios e objetivos para sua construção e implementação. Os critérios mais importantes indicados para a conformação de um mosaico de áreas protegidas são:

- possuir identidade territorial;
- melhorar a operacionalidade das ações de gestão;
- ampla articulação interinstitucional;
- definição de objetivos comuns mais ambiciosos do que a soma dos objetivos das áreas protegidas que o compõem.

Os principais objetivos indicados para a gestão de mosaico são:

- fortalecer a gestão integrada das áreas protegidas e o alcance de seus objetivos individuais, de acordo com sua categoria, respeitando-se sua autonomia;
- promover a conectividade funcional e física dos ecossistemas, contribuindo para a ampliação e conservação da biodiversidade e demais serviços ambientais por eles fornecidos;
- estabelecer espaços de articulação institucional e de políticas públicas;
- desenvolver, reconhecer ou fortalecer a identidade territorial;
- contribuir com o ordenamento territorial e para o desenvolvimento territorial sustentável;
- contribuir para a resolução e gestão de conflitos;
- melhorar a capacidade operacional do conjunto das áreas protegidas.

No caso do MOJAC, seu processo de criação se deu de maneira diferente da usual prevista no SNUC e da concepção geral para mosaicos. O MOJAC não foi criado a partir de um “conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas” (SNUC, 2000), mas sim a partir da recategorização e redelimitação de um único Parque Estadual, o do Jacupiranga, que possuía uma imensa área, com gestão governamental precária, e conflitos sociais e ambientais de toda ordem.

Assim, após muitos estudos realizados na área pelo GT durante o processo de criação do MOJAC, do ponto de vista social, ecológico, econômico e ambiental, foram criadas UCs de uso sustentável, com recategorização de parte da área do parque, excluídas áreas intensamente ocupadas e sem grande relevância ecológica e incluídas outras áreas em bom estado de preservação que estavam fora de qualquer UC, muitas vezes tratando-se inclusive de terras devolutas.

Como o parque modificado era estadual, todas as UCs criadas a partir dele continuam estaduais. Mesmo em seu entorno havendo outras UCs “próximas ou justapostas”, inclusive de esfera federal, elas não foram incluídas neste mosaico, que ficou limitado às áreas do antigo Parque do Jacupiranga e áreas anexadas que não faziam parte de nenhuma outra UC vizinha. Em consequência, todas as UCs deste mosaico são geridas pelo mesmo órgão estadual, a Fundação Florestal, o que pode parecer um pouco desconexo com a ideia de gestão integrada para otimização de recursos humanos e materiais entre diferentes instituições e esferas de governo. Pois, uma vez administradas pela mesma instituição, isso já poderia ocorrer, sem a necessidade de um mosaico para tal.

Entretanto, o que ocorria antes do mosaico era praticamente uma ausência de gestão. Espera-se que após todos os esforços humanos e financeiros empenhados para a criação do MOJAC, esta área passe a ter uma boa gestão e sejam aplicados todos os princípios e preceitos para cumprir os objetivos indicados para a gestão de mosaico.

O Decreto Federal nº 4.340, que regulamentou o SNUC, determinou em seu artigo 9º que “o mosaico deverá dispor de um conselho de mosaico, com caráter consultivo e a função de atuar como instância de gestão integrada das unidades de conservação que o compõem.” No artigo 10º detalhou as atribuições deste conselho.

I - elaborar seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instituição;

II - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar:

a) as atividades desenvolvidas em cada unidade de conservação, tendo em vista, especialmente:

1. os usos na fronteira entre unidades;

2. o acesso às unidades;

3. a fiscalização;

4. o monitoramento e avaliação dos Planos de Manejo;

5. a pesquisa científica; e

6. a alocação de recursos advindos da compensação referente ao licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental;

b) a relação com a população residente na área do mosaico;

III - manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades;

IV - 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 a gestão do mosaico.

Pinheiro (2010, p. 28) reafirmou a importância e valorização dos mosaicos em todas as esferas de governo. “Além da legislação federal, os sistemas estaduais e municipais de Unidades de Conservação existentes no Brasil, na sua maioria, fortalecem o conceito de mosaicos de áreas protegidas, buscando estabelecer normas e diretrizes para este instrumento de gestão territorial, segundo as características de cada unidade política da federação.”

Existe uma polêmica quanto à possibilidade de composição dos mosaicos. Enquanto o SNUC assegura que são passíveis de compor um mosaico as “unidades de conservação e outras áreas protegidas públicas ou privadas”, o Decreto nº 4.340 cita apenas as unidades de conservação. Entretanto, como uma lei é hierarquicamente superior a um decreto, no sistema de legislação brasileiro, considero aqui a possibilidade de incluir nos mosaicos as áreas protegidas.

O Plano Nacional de Áreas Protegidas, estabelecido pelo Decreto nº 5.758 de 2006, inclui nas áreas protegidas as terras indígenas e as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Assim, essas áreas podem ser inseridas em mosaicos se for conveniente e de forma consensuada, ou então, apenas terem representantes no conselho de um mosaico que se localize próximo a essas áreas, garantindo a participação de suas populações na gestão integrada das UCs, sem implicar, necessariamente, a inclusão destas áreas no mosaico.

No caso do MOJAC, os territórios quilombolas já pertenciam a uma UC, a APA da Serra do Mar, criada em 1984, muito antes do reconhecimento oficial dos

territórios quilombolas já inseridos na APA. No processo de criação do MOJAC, foi desmembrada uma parte desta APA para a criação da APA dos Quilombos do Médio Ribeira. Deste modo, não houve polêmica quanto à inclusão ou não das áreas quilombolas no mosaico. O que ocorreu posteriormente à criação do mosaico foram questionamentos quanto à necessidade de inserção dos quilombos em UCs, uma vez que já são considerados áreas protegidas, conforme o Decreto nº 5.758 citado anteriormente. Mas principalmente, segundo algumas opiniões, porque restringe o uso das terras por seus habitantes. Este ponto está desenvolvido no capítulo 6.

Pinheiro (2010, p. 30) concordou que território quilombola e UC são coisas distintas e que não existe a obrigação de conservação, mesmo que esta ocorra culturalmente.

Os territórios quilombolas são demarcados por mandato constitucional, que reafirma seus direitos originários, sem que os mesmos tenham qualquer objetivo de conservação adicional à manutenção da reprodução física e cultural desses povos e comunidades. Essas áreas tão somente contribuem com a conservação da biodiversidade, na medida em que o manejo tradicional dos recursos naturais praticado por esses atores seja de baixo impacto, sustentável, sem comprometer a capacidade de resiliência dos ecossistemas abrangidos por essas áreas.

Para Pinheiro (2010, p. 45) a filosofia da criação dos mosaicos teve grande influência dos princípios do desenvolvimento territorial:

No contexto de desenvolvimento regional sustentável, a atuação do mosaico deve considerar todos os aspectos regionais (político, ambiental e social). Ao ampliar o olhar para a escala da paisagem, é possível identificar as lacunas de conservação e direcionar a atuação e os esforços da gestão do território do mosaico de forma a suprir essas lacunas, seja através da criação de novas áreas protegidas ou da definição de estratégias compatíveis com a conservação dos recursos naturais de interesse para determinado território.

O trabalho em mosaicos traz a oportunidade de aprofundar o conhecimento da região abrangida, com mais detalhes sobre o histórico de uso da terra, a identificação de restrições e oportunidades de usos e de conservação, e contribui para a construção e/ou identificação de uma identidade para a região que funcione como indutora de desenvolvimento territorial. O conceito de construção da identidade territorial em um mosaico, além de facilitar o processo de governança, oferece uma ideia de pertencimento a determinado lugar e pode ser o ponto de apoio para a construção da proposta de desenvolvimento territorial.

Neste contexto Tambelline (2007, p. 81) colocou que,

este novo modelo de gestão integrada, mosaico, pode ser relacionado com o modelo de gestão do conhecimento. É um reflexo da mudança organizacional que ocorre atualmente e como tal deve focar um enfoque no ser humano. É planejar uma gestão

que consiga preservar a biodiversidade e satisfazer de forma equilibrada, variados interesses. Para isso, as relações interpessoais, o diálogo, a troca de experiências e união necessitam ser estimulados, entre as pessoas que integram a gestão e a paisagem, sendo assim uma organização viva.

“Os mosaicos de áreas protegidas configuram-se como espaços de gestão integrada e de resolução de conflitos, ao mesmo tempo em que delimitam um contorno territorial com lugares e referências de sociobiodiversidade regional, podendo gerar desenvolvimento com enfoque nas identidades territoriais, com valorização dos patrimônios naturais e culturais (materiais e imateriais).” (PINHEIRO 2010, p. 66)

O primeiro Mosaico de Unidades de Conservação do Brasil, segundo a normatização do SNUC, foi criado em março de 2005, no Piauí. Ao mesmo tempo foi criado um Corredor Ecológico integrando as duas unidades que o compõem. Em maio de 2006, o segundo mosaico foi criado abrangendo o Litoral Sul de São Paulo e Litoral do Paraná. (TAMBELLINE, 2007, p. 47)

Pode-se observar (na tabela a seguir) que a grande maioria dos mosaicos reconhecidos no País localiza-se no Bioma Mata Atlântica, como estratégia para alavancar as ações de conservação neste Bioma. Atualmente, a implantação dos mosaicos está se ampliando por várias regiões do Brasil, com diferentes experiências sendo institucionalizadas nos diversos biomas brasileiros, em especial na Amazônia e Mata Atlântica.

É possível observar que este novo modelo de gestão integrada ultrapassa os limites político administrativos municipais e estaduais, o que “segundo a Conservation International (CI) leva ao máximo de resultados positivos à conservação, com o mínimo de custo à sociedade” (Center for Applied Biodiversity Science – CABS³⁸, 2000, apud TAMBELLINE, 2007, p. 47). No Brasil já existem diversos mosaicos com diferentes composições, (quantidade, tipo e localização das UCs) de acordo com as características regionais. Entretanto, é relevante pensar que o número de UCs e a área envolvida no mosaico podem aumentar o grau de dificuldade de integração de sua gestão.

³⁸CABS - Center for Applied Biodiversity Science. **Planejando Paisagens Sustentáveis A Mata Atlântica**. 2000.

Tabela 6 - Mosaicos oficialmente reconhecidos no Brasil até agosto de 2010.

Nº	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, suspenso 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	Maio de 2010	Federal
14	Mosaico do Manguezal da Baía de Vitória. ES	Novembro 2010	Estadual
15	Mosaico Baixo Rio Negro. AM	Aguardando assinatura	Federal
16	Mosaico Mico Leão Dourado. RJ	Aguardando assinatura	Federal
17	Mosaico Extremo Sul da Bahia. BA	Aguardando assinatura	Federal
18	Mosaico da Foz do Rio Doce. ES	Aguardando assinatura	Federal

Fonte: Pinheiro 2010

Sobre este desafio de gestão integrada proposto pelo mosaico, Dios (2005) acrescentou que esse processo de integração da gestão das UC's tornava-se mais um desafio e um exercício de aprendizado coletivo através desse novo modelo de ação sobre o meio ambiente, pois que envolvia níveis diferentes de governo, e UC's com estágios distintos de implementação.

Assim, para minimizar as dificuldades de gestão é fundamental a participação dos entes envolvidos e uma discussão aberta e democrática que ouça os diferentes pontos de vista para desenvolvimento de um consenso na forma de trabalhar. Como colocou Tambelline (2007, p. 82),

Instituições privadas, comunidades, prefeituras, entre outros atores, que fazem parte da paisagem do mosaico, devem ser convidados a participar do planejamento deste território. Com isso conhecerão a realidade na qual vivem, entendendo que suas ações refletem em toda a dinâmica do mosaico, podendo assim adequar suas atividades econômicas e outras, à dinâmica do ecossistema local visando um desenvolvimento sustentável regional. [...] Necessita incluir neste debate uma visão ampla de gestão territorial, pois nos mosaicos estão inseridos variados atores que por sua vez possuem interesses diferentes sobre os recursos ambientais da região em que vivem, gerando conflitos ambientais que requerem dos gestores locais uma interação e preparo para lidar com relações humanas de poder e vaidade.

Sobre o enfoque de compreender as Unidades de Conservação dentro de um ordenamento territorial, Sanson (2001) acreditava que a análise das Unidades de Conservação sob a ótica do ordenamento territorial era uma perspectiva inovadora se comparada às concepções anteriores, que enxergavam as UCs fechadas sobre si mesmas. Nessa nova ótica, não se pretende que as UCs sejam destituídas de qualquer vínculo com as comunidades e grupos humanos próximos a elas ou apenas conectadas através de corredores ecológicos criados para atingir os objetivos da conservação da natureza. A ideia de focar as UCs como vetores do ordenamento territorial baseia-se na suposição de que essas áreas protegidas possam ser vistas como indutoras do desenvolvimento sustentável local e regional, através da sua inserção na pauta política e econômica dos agentes atuantes sobre essas áreas.

Outras iniciativas para reconhecimento de mosaicos estão em andamento em várias regiões do Brasil, conforme detalha a tabela a seguir.

Tabela 7 - Mosaicos em processo de discussão ou de reconhecimento no Brasil, identificados até agosto de 2010.

Nº	Mosaico em formação ou discussão	Estado	Instância de formalização
1	Mosaico Cipó-Intendente,	MG	Estadual
2	Mosaico da Serra do Espinhaço	MG	Federal
3	Mosaico do Contínuo da Serra da Cantareira	SP	Estadual
4	Mosaico Porta de Torres	RS/SC	Federal
5	Mosaico Baixo Sul da Bahia	BA	Federal
6	Mosaico do Médio Macaé	RJ	Federal
7	Mosaico Ibiapaba Sobral	CE	Federal
8	Mosaico Itabira	MG	Federal
9	Mosaico Recife de Coral	PE/AL	Federal
10	Mosaico do Litoral Sul do ES	ES	Estadual
11	Mosaico do Litoral Norte do ES	ES	Estadual
12	Mosaico Oeste do Amapá e Norte do Pará	AP/PA	Federal
13	Mosaico Litoral Leste do Ceara	CE	Federal
14	Mosaico da Calha Norte	PA	Federal
15	Mosaico Nascentes de Rondônia	RO	Federal
16	Mosaico Terra do Meio	PA	Federal
17	Mosaico Amazônia Meridional	AM, MT, RO	Federal
18	Mosaico Oiapoque	AP	Federal
19	Mosaico Quadrilátero ferrífero	MG	Estadual
20	Mosaico Jaíba	MG	Estadual
21	Mosaico Alto Jequitinhonha / Serra do Cabral	MG	Federal

Fonte: Pinheiro 2010

5.1 O Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga.

O Parque Estadual do Jacupiranga tinha área de aproximadamente 150 mil hectares. Apesar das imprecisões do memorial descritivo, trabalhos técnicos posteriores constataram que o Parque abrangia uma área de 149.249 ha. Em 2001, a partir da Lei Estadual nº 10.850, foram excluídos do Parque 9.419 ha, destinados ao reconhecimento das comunidades quilombolas de André Lopes, Sapatu e

Nhunguara. Outros 411,7 hectares estavam previstos para a exclusão por força da área reconhecida para o Quilombo do Mandira, no município de Cananéia. Assim, a área do Parque no início dos trabalhos do GT-PEJ estava reduzida a 139.418,3 hectares (LINO, 2009, p. 21). E ainda persistiam diversos outros pontos de conflito de uso do espaço a serem solucionados.

Diversas razões impulsionaram a revisão das características do Parque Estadual do Jacupiranga, dentre elas a dificuldade de gestão efetiva do parque e principalmente a presença de muitos ocupantes, com diferentes origens e peculiaridades no relacionamento com o meio ambiente. Dentre estes ocupantes, encontram-se os que já habitavam o local ou detinham a propriedade legal de áreas anteriormente à criação legal do PEJ e os que ocuparam (ou grilaram) a área após sua criação.

De acordo com as ideias de Diegues (1995), as Unidades de Conservação restritivas eram idealizadas como áreas totalmente inabitadas. Objetivando a conservação integral do meio ambiente, separavam-se espaços destinados exclusivamente para este fim. A presença de populações, seja em seu interior, seja no entorno, ou mesmo populações previstas dentro dos objetivos das próprias unidades, era apontada frequentemente como um dos fatores mais problemáticos para sua implantação. A concepção destas UCs delineava, por si só, a condição destas populações, principalmente dos ocupantes, como ilegais, e definia *a priori* uma relação conflituosa entre a Unidade e os moradores. Ou seja, considerando-se a legislação das Unidades de Conservação restritivas, que dispõe que não deve haver qualquer ocupação humana no interior dessas áreas, fica claro que *a priori* existe um conflito latente com a realidade, que demonstra que estas áreas são ocupadas de diferentes maneiras, e a legislação.

Entretanto é importante ressaltar que existe um período longo entre a criação legal de um parque e sua efetiva implantação. Isto revela, além da falta de participação das populações locais na criação das UCs, a inexistência de informação para esta população sobre a UC recém criada. Geralmente, a população passa a saber da existência da UC quando toma conhecimento, através da fiscalização, das proibições que suas atividades estão sujeitas a partir de então. Muitas vezes, inclusive, as UCs são decretadas e abandonadas por anos, como foi o caso do PEJ, criado em 1969 com enorme extensão territorial e baixa presença do poder público. O intervalo entre o decreto de criação e o início de implantação da Unidade

ultrapassou décadas, período no qual ocorreu entrada de novos ocupantes do parque. Quanto maior este intervalo, mais estas pessoas têm direito de fato sobre a área, e menos elas podem ser chamadas de "invasoras".

Assim, de acordo com o pensamento de Diegues (1995), as populações locais não deixam de ser vítimas de um conflito que se produziu em um processo autoritário de criação e implantação das Unidades de Conservação restritivas. E a conservação se coloca, neste sentido, como oposta ao desenvolvimento das atividades econômicas destas populações, tornando-se assim agente de conflito.

Em face desta realidade e na busca pela efetiva implantação da gestão desta UC e resolução das sérias questões nas quais o PEJ estava inserido, foi instituído um grupo de trabalho, pelo Decreto nº 50.019, de 20 de setembro de 2005, composto por 45 pessoas, entre representantes de órgãos governamentais: Instituto Florestal de São Paulo – IF, Procuradoria Geral do Estado – PGE e Instituto de Terras do Estado – ITESP da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania, municípios; e não-governamentais, universidades, Instituto Sócio Ambiental - ISA e comunidades para a elaboração de estudos, levantamentos e diálogos cuja conclusão dos trabalhos viesse a subsidiar a redação de um projeto de lei, reformulando esta UC. O GT, coordenado por Clayton Ferreira Lino, assessor da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e presidente do Conselho da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, realizou diversas reuniões e o resultado desse processo participativo foi o projeto de lei apresentado em junho de 2007 à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Ainda assim, conforme colocou Lino (2009), foram necessárias diversas correções ao texto exigindo novas reuniões e negociações entre as comunidades envolvidas e a assessoria da Assembleia, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, a Fundação Florestal, o Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, o Instituto Socioambiental (ISA) e instituições locais. Por tudo isso, a aprovação do projeto pelos deputados acabou acontecendo só no dia 20 de dezembro. Em 21 de fevereiro de 2008, o governador José Serra sancionou a lei nº 12.810/2008 que formalizou o Mosaico do Jacupiranga.

Esta iniciativa de revisão do PEJ ocorreu, na medida do possível, conforme pode ser verificado com os participantes do GT, em consonância com a legislação ambiental federal, mais especificamente com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que em seu Art. 22 traz o seguinte:

As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. § 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento. § 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas. § 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

Clayton Lino (informação pessoal)³⁹ declarou que o caso do Jacupiranga, que não era um caso típico de mosaico, mas sim uma forma de resolver um conjunto de conflitos de 40 anos de abandono de gestão, com tentativas, diagnósticos, mas que ninguém queria mexer “*no vespeiro*”.

Nesta mesma linha João Winther (informação pessoal)⁴⁰ colocou que:

A figura do mosaico não foi criada para resolver conflito de terra e de falta de regularização fundiária no país. Ela foi criada para permitir uma gestão conjunta dos recursos naturais protegidos e agora está sendo usada, ou se está querendo com isso, resolver problemas fundiários que são muito anteriores. O PEJ é um exemplo clássico de omissão do Estado na proteção dos recursos naturais e na resolução da malha fundiária do Vale do Ribeira [...] o PEJ de fato, precisava de um novo layout, pois ele foi tão atacado pela omissão do Estado ao longo dos anos, ou melhor dizendo, demandado por populações em situação e miséria e essa situação autoriza qualquer ataque. Mas de algum modo, como o PEJ estava sobre a omissão do Estado há tanto tempo, foi um avanço. Este mosaico do Jacupiranga, embora tenha sido provocado para resolver a questão fundiária já muito séria e grave na região, especialmente pela formação de bairros com feitio urbanos e pela descoberta e demarcação das áreas quilombolas, eu acho que ele foi necessário e é muito bem vindo.

Os membros do Grupo Intersecretarial de trabalho (GT-PEJ) foram nomeados através da Resolução SMA nº 34 de 22 de novembro de 2005, iniciando seu trabalho em 09 de dezembro de 2005. Considerando a grande demanda de trabalho e o elevado grau de complexidade das questões a serem tratadas pelo GT-PEJ, o Grupo entendeu ser necessária a participação de outros representantes nos trabalhos empreendidos. Como detalhou Lino (2009), a equipe técnica do grupo de trabalho foi ampliada e passou a ser constituída por técnicos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, do Instituto Florestal, do ITESP, da PGE e representantes das câmaras de vereadores, prefeituras municipais envolvidas, associações quilombolas, conselhos

³⁹ Entrevista cedida em 31 de janeiro de 2012.

⁴⁰ João Winther – Advogado, atualmente presta serviço para a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Trabalhou na SUDELPA e no ITESP e participou da elaboração da legislação que dá base para o ITESP promover a regularização fundiária das áreas de quilombo. Entrevista cedida em 18 de janeiro de 2012.

Consultivos do PEJ, Fundação Florestal, organizações não governamentais e moradores do Parque.

Segundo João Winther (informação pessoal)⁴¹, *“o processo de criação do MOJAC foi um trabalho de pacto e de costura política muito bem feito, o Clayton Lino foi em todas câmaras de vereadores, prefeituras, a todas as áreas, conversou com todas as lideranças, ele chamou as populações para conversar.”*

O tempo previsto para a realização do estudo e consulta pública teve que ser ampliado, tendo em vista a quantidade de questões complexas e serem levantadas, estudadas e resolvidas da forma mais participativa possível. O prazo previsto inicialmente pelo Decreto nº 50.019 era de 120 dias. Entretanto viu-se ser impossível resolver todos os conflitos neste prazo, levando cerca de 2 anos para finalizar o projeto de lei e ainda ficando pendências a serem resolvidas pela comissão de implantação criada após a aprovação da lei de criação do MOJAC.

As primeiras medidas do GT-PEJ foram criar as condições para a participação de todos os envolvidos e o estabelecimento de princípios e diretrizes, dentre as quais se destacavam:

- a) a nova proposta deveria contemplar com a mesma prioridade a conservação da Mata Atlântica e a melhoria das condições de vida das populações tradicionais da área;
- b) o PEJ deveria ser mantido nesta categoria de manejo e deveria ser assegurado o contínuo florestal que ele representa formando um importante corredor entre as Unidades de Conservação do Vale do Ribeira;
- c) seria necessário rever os limites do PEJ, de um lado retirando áreas de comunidades tradicionais ou de intensa ocupação que estivessem consolidadas e que não fossem fundamentais para a integridade do Parque. De outro lado, incorporando áreas de remanescentes florestais e outras áreas estratégicas, de modo a não diminuir a área de proteção integral abrigada pelo Parque;
- d) deveria ser criado um grande mosaico de áreas protegidas, tendo o PEJ no centro, envolvido por outras UC, de várias categorias de manejo, como APA e RDS;
- e) a proposta deveria ser desenvolvida com a efetiva participação de todos os segmentos envolvidos na questão (LINO, 2009, p. 17).

Em entrevista Clayton Lino(informação pessoal)⁴² declarou que *“foram feitos estudos profundos de toda ordem: fundiária, ambiental, ecológica; para ter uma base científica onde se apoiar. Definiram um conjunto de diretrizes políticas: carta de princípios e para isso foi feito um grande processo de negociação aberto e transparente, foi construído o consenso, no lugar que parecia o mais impossível.”*

⁴¹ João Winther, op. cit.

⁴²Entrevista cedida em 31 de janeiro de 2012.

Sobre o estudo da questão fundiária, Arlete Ohata⁴³ participou do GT-PEJ junto à procuradoria do Patrimônio Imobiliário do Estado (PPI), responsável por retratar a situação fundiária dos 27 perímetros que envolviam a área. Arlete Ohata (informação pessoal)⁴⁴ explicou um pouco da metodologia utilizada para a redefinição e demarcação do MOJAC.

Fizemos um layer da malha fundiária, com identificação dos problemas com informações vindas do ITESP. De 27 perímetros, 21 estavam discriminados e, legitimados (para posseiros) ou destinados (à proteção florestal). Juntamos um quebra cabeça com as áreas já discriminadas e refizemos o traçado do parque. Articulando o desenho da malha fundiária, estudos da situação biótica, meio físico e sócio econômico, foi desenhado o novo traçado das UCs na proposta final. As UCs de proteção integral se ampliaram para as áreas devolutas não tituladas e vazias.

Mario Nunes, que foi um dos responsáveis pela cartografia do MOJAC informou (informação pessoal)⁴⁵ que para fazer uma proposta inicial usaram o programa ArcGis e uma base de imagem de 2001, tendo a escala 1:50.000 como padrão para delimitar as áreas com ocupação a serem excluídas do parque. Como o memorial descritivo inicial do parque era impossível de se traçar no campo, muito antigo de 1969, os perímetros do PEJ foram georreferenciados em escala 1:10.000 para análise minuciosa da situação fundiária e produção de um mapa digitalizado em escala 1:50.000. Depois de traçados os primeiros limites no mapa, os técnicos do parque iam a campo discutir com as comunidades para chegar a um consenso de limite.

Ocimar Bim⁴⁶, na época do GT-PEJ, era o responsável pelo núcleo Cedro do PEJ, sendo então o presidente do conselho gestor, que estava bem atuante na época, com reuniões mensais e nas comunidades. Ele relatou (informação pessoal)⁴⁷ que no processo de elaboração do Projeto de Lei do MOJAC, reunia-se o conselho para debater as propostas e discutir a gestão do parque. Faziam também reuniões nas comunidades, das quais na verdade não sabe dizer qual foi o nível de entendimento destas populações sobre os assuntos discutidos (ele escreveu uma dissertação de mestrado no programa de geografia física da USP, defendida em 26/10/2012, que dentre outras coisas procura avaliar esta questão). Segundo sua

⁴³ Arlete Ohata –. Trabalhou do GT-PEJ como representante do Instituto Florestal e da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Foi responsável pelo levantamento fundiário da área do PEJ e arredores.

⁴⁴ Entrevista cedida em 20 de janeiro de 2012.

⁴⁵ Entrevista cedida em 10 de fevereiro de 2012.

⁴⁶ Ocimar José Baptista Bim – Servidor do Instituto Florestal, emprestado a serviço da Fundação Florestal. Foi gestor do núcleo Cedro do PEJ, participou do GT-PEJ e após a criação do MOJAC assumiu a gestão do PE Rio do Turvo.

⁴⁷ Entrevista cedida em 7 de fevereiro de 2012.

compreensão, pela boa dinâmica do conselho do Cedro, tiveram muito mais discussão, em quantidade pelo menos, que Cananéia e Eldorado. Fizeram visitas no campo com conselheiros de cada região, lideranças, levando cartas de 1:50.000, olhando a paisagem para traçar os limites das APAs e RDSs em discussão com a comunidade, tentando preservar floresta e nascente para dentro do parque, que é um bem comum, e onde era área de uso colocar como APA e RDS. Foi feita uma cartografia de campo participativa: projetavam o mapa em uma sala, discutiam com a comunidade e depois iam para campo juntos. Mesmo assim ainda restou sítio com parte da área no parque e parte na APA, e as pessoas achavam que estava tudo fora do parque, e com o georreferenciamento realizado posteriormente viram que ainda tem uma parte no parque. Como trabalharam com carta 1:50.000 era necessário um levantamento mais preciso que está sendo feito agora.

Segundo Lino (2009), foram realizadas treze reuniões do GT-PEJ em São Paulo e em paralelo foram realizadas cerca de quinze reuniões na região, com moradores e representantes locais. Em ata da 9ª Reunião do Grupo de Trabalho do Parque Estadual de Jacupiranga (GT-PEJ) ocorrida em 14/06/2006,

O Sr. Clayton Lino reforçou que o trabalho realizado pelo GT-PEJ tem sido um processo bastante rico, e que tem contado sempre com as participações da Prefeitura de Barra do Turvo e também das Câmaras de Vereadores de Barra do Turvo, de Cajati e Iporanga. Relatou que esteve no Vale do Ribeira, discutindo com os representantes dos municípios de Barra do Turvo, Cajati, Iporanga e Cananéia, as questões envolvidas na proposta do PL.. Dessa forma, o PL que será encaminhado pelo GT-PEJ será produto de um consenso entre o IF, o ITESP, as Prefeituras e Câmaras Municipais, a comunidade; com o aval do Ministério Público e da PGE (que já estão acompanhando o assunto). Assim, será possível por exemplo, nas áreas consensuadas para transformar em RDS ou APA, autorizar os serviços públicos básicos como, energia nas escolas, melhoria nas estradas entre outras.

Ocimar Bim disse na entrevista anteriormente citada, que houve muita divulgação e participação, com vereadores, prefeitos, agentes de saúde, pastores, moradores, nas reuniões que ocorriam nos bairros, além das reuniões do conselho, onde se apresentava o projeto discutido junto com os conselheiros de cada região. Tentando montar um desenho que depois ia ser decidido na reunião central do GT em SP, onde tinha um setor que não queria abrir mão de nada. Com os tradicionais a questão era mais tranquila, apesar do grande tamanho de seus territórios (ex. quilombolas), mesmo assim querendo interferir na área deles (ex. RPPN). *“A posição da SMA com os tradicionais era mais amena, o problema era com os migrantes e os*

caboclos, estava muito claro quem era quilombola, consagrado já, com os migrantes não!”

Sobre a participação nas reuniões, Andre Luiz de Moraes (informação pessoal)⁴⁸ do quilombo André Lopes colocou que: foi divulgado, mas faltou explicar o que de fato iam discutir, o que era mosaico, qual a importância do assunto para os moradores. Faltou esclarecimento prévio do real conteúdo das discussões e da proposta do mosaico. Assim, mesmo sabendo das reuniões, muitos não iam porque não tinham claro o que se ia discutir e qual o impacto para sua vida. Em André Lopes participaram bastante pois, estavam no olho do furacão (pela Caverna do Diabo). Em Sapatu nem tanto, e, perdeu parte de seu território para o parque, pois os moradores na hora não entenderam o que estava acontecendo. A participação das comunidades era ainda menor nas reuniões ocorridas em São Paulo, pela distância e dificuldades de locomoção, mas que eram as mais importantes nas tomadas de decisão. E, o processo só foi mais longo porque houve a pressão das advogadas e alguns membros da comunidade quilombola André Lopes, na assembleia para a revisão do primeiro PL. E, mesmo assim, outras comunidades (de Barra do Turvo – quilombos, e Cananéia) não conseguiram demandar tudo o que precisavam, pois os acordos e as amarrações políticas (entre prefeitos, vereadores, sindicatos etc) com prazos para aprovar o projeto, já estavam feitas.

Este depoimento reflete que, por mais participativa que a administração pública diga ser, geralmente está aquém da participação efetiva de toda a comunidade. Por motivos logísticos, de metodologia, de tempo e financeiros, mas também por questões políticas e interesses maiores, que do ponto de vista do governo, não podem ser decididos totalmente pela população. Como ocorreu na RDS quilombola, que foi demarcada com um território muito menor do que o reivindicado, assunto que será detalhado no capítulo 6.

Na opinião da Ignez Maricondi (informação pessoal)⁴⁹, as reuniões para elaboração do mosaico foram bastante abertas, havia prefeitos, quilombolas,

⁴⁸ André Luiz de Moraes- Membro da comunidade quilombola de André Lopes e representante da EAACONE. Participou do GT- PEJ como representante das comunidades quilombolas. Entrevista cedida em 8 de fevereiro de 2012.

⁴⁹ Maria Ignez Maricondi – Servidora da Fundação ITESP – no momento da elaboração desta dissertação exercia a função de Assistente Especial de Quilombos. Participou do GT-PEJ como representante do ITESP. Entrevista cedida em 23 de fevereiro de 2012.

reuniões em cada município e comunidades, audiências públicas etc. Mas algumas comunidades reclamaram que partes de suas reivindicações não foram atendidas.

Nilto Tatto, em entrevista citada, disse que o ISA fez parte do subgrupo da questão quilombola no GT - PEJ, participou das reuniões no sentido de resolver os conflitos sócioambientais de retirar os parques de cima dos territórios quilombolas. Ele colocou também que no processo do mosaico as reuniões eram setoriais, com os grupos específicos e não houve na região da APA dos quilombos, grandes plenárias envolvendo todos os públicos. Houve mais na Barra do Turvo, onde há uma presença muito forte de comunidades não quilombolas e não tradicionais. Mas foi pedido que a pauta quilombola fosse tratada separadamente, para que os quilombolas não perdessem força diante do grupo maior.

Para João Winther (informação pessoal)⁵⁰,

algumas comunidades participaram ativamente através de algumas lideranças um pouco mais formadas. Houve uma participação intensiva dessas lideranças na negociação com o Estado. Essa articulação foi muito bem feita e trabalhada, se existe um modelo democrático de construção de um espaço protegido, esse modelo é o MOJAC. Todas as negociações que foram feitas, foram muitas rodadas, foram de forma transparente e legítima com os interlocutores reais que deveriam estar se expressando da melhor forma, se conseguiram se expressar da melhor forma ou não, eu não sei dizer.

O depoimento de Antônio Furquim (informação pessoal)⁵¹ do quilombo Sapatu deixou claro que nem sempre a participação garante bons resultados “A gente mesmo discute as coisas, a gente discute sem entender, sem ter o conhecimento do que está sendo discutido, isso só favorece o Estado. Mesmo a comunidade, depois que vai começando a acontecer as coisas, aí você vai ver que discutiu errado, discutiu e assinou né!

Durante os estudos do GT foi realizado também “um sobrevoo com fotografia e filmagem de toda área de abrangência do parque e seu entorno, o levantamento cadastral dos ocupantes, o levantamento da situação fundiária dos perímetros, levantamento bibliográfico, aquisição de imagens de satélite SPOT e elaboração de base cartográfica temática”. (LINO, 2009, p. 18)

⁵⁰ Entrevista concedida em 18 janeiro de 2012.

⁵¹ Antônio Furquim Neto (conhecido como Totó) - Membro da comunidade quilombola de Sapatu. Morador da área que dá acesso a cachoeira Queda de Meus Deus do quilombo Sapatú. Entrevista concedida em 10 de fevereiro de 2012.

O levantamento cadastral dos ocupantes foi encomendado pela SMA ao ITESP, sendo incluído no cadastro um questionário sobre as atividades econômicas desenvolvidas e renda. Também houve a demarcação da área que ocupavam com utilização de GPS. Ainda em fase de planejamento para realização deste cadastramento na ata da 4ª reunião do GT-PEJ ocorrida em 21/02/2006, foi colocado que

o cadastro deve responder perguntas como: quem ocupa, quantos são, de onde vieram, quais as benfeitorias existentes e o valor delas, e qual é a ideia de futuro (gostaria de ficar, gostaria de ser indenizado e sair ou o que pretende), identificando situações individuais e coletivas. O cadastro também é importante para a definição das eventuais futuras unidades de conservação de uso sustentável (APA ou RDS) a compor o mosaico de UCs na região.

Realmente, este cadastramento foi muito importante para definir a recategorização de áreas do PEJ. Foram cadastradas 2.100 posses ou famílias (cerca de 10 mil pessoas) na área do PEJ, não incluindo as áreas de quilombo que o ITESP já havia cadastrado.

Clayton Lino, em entrevista citada, declarou ainda que:

O MOJAC foi pensado como um momento de criação de novas unidades, acerto dos desenhos do ponto de vista ecológico, resolução de conflitos, na maioria de sobreposição, e ordenamento territorial para a região, integrando municípios, ampliando o ICMS ecológico, que é um ponto super importante para esses municípios com grande território coberto por UCs, estimular o ecoturismo, desestimular o êxodo rural.

O GT-PEJ que, ao longo de dois anos desenvolveu um processo participativo de revisão da Unidade de Conservação, elaborou um novo anteprojeto de lei, em substituição ao PL nº 984/2003 vetado que, segundo Lino (2009, p.19), apresenta os seguintes resultados, dentre outros:

- a) O novo PL exclui, reclassifica e incorpora áreas ao Parque de Jacupiranga, subdividindo seu território em três Parques, mantendo-se o contínuo de áreas de Proteção Integral.
- b) Instituiu o Mosaico do Jacupiranga, criando além dos três parques estaduais, cinco Reservas de Desenvolvimento Sustentável – RDS, duas Reserva Extrativista - RESEX e quatro Áreas de Proteção Ambiental – APA;
- c) Uma cartografia de precisão (vetorial) e atualizada de toda área do Mosaico e de seu entorno, bem como de cada Unidade de Conservação, acompanhados dos respectivos memoriais descritivos;
- d) Subsídios para o Plano de Manejo e zoneamento das novas UC's com levantamentos técnicos e fundiários;
- e) Indicações para a criação de novos núcleos de visitação;
- f) Indicadores para a regularização de nove comunidades de remanescentes de quilombos e várias outras comunidades tradicionais (caiçaras e caboclos);
- g) Levantamento de fontes de recursos de compensação ambiental e efetiva destinação para implementação do Mosaico do Jacupiranga.

Do ponto de vista ambiental cabe destacar que muitas áreas florestadas, devolutas ou em fase de discriminação, foram identificadas nas áreas limítrofes e, após estudos, incorporadas ao Parque. Assim, mesmo após as reclassificações e exclusões, graças a estas incorporações a área total protegida na categoria de Parque Estadual foi ampliada em cerca de 15.000 hectares. (LINO, 2009, p. 22)

Considerando a grande extensão, a diversidade dos ecossistemas abrangidos e as questões logísticas para o manejo e proteção da área, o PL propôs a divisão da área de proteção integral do Parque, retificada e ampliada, em três UC da mesma categoria: o Parque Estadual da Caverna do Diabo, o P.E. do Rio do Turvo e o P.E. do Lagamar de Cananéia. (LINO, 2009, p. 23)

Tabela 8 – Parques Estaduais Criados a partir do Mosaico do Jacupiranga

Nome da UC	Municípios	Área (ha)
Parque Estadual da Caverna do Diabo	Barra do Turvo, Eldorado e Iporanga	40.219,66
Parque Estadual do Rio Turvo	Barra do Turvo, Cajati e Jacupiranga	73.893,87
Parque Estadual do Lagamar de Cananéia	Cananéia e Jacupiranga	40.758,64
TOTAL		154.872,17

Fonte: adaptação de Lino (2009), organização Duarte (2011)

Conforme a Lei Estadual nº 12.810/2008 que criou o Mosaico do Jacupiranga, este envolveu uma área de 243.885,78 ha com 14 Unidades de Conservação (além de 2 RPPNs previstas). A aprovação da lei resultou em significativos ganhos ambientais e sociais. Contemplou a conservação da Mata Atlântica e, ao mesmo tempo, legalização da situação de moradia e trabalho da maioria das populações tradicionais e camponeses sitiantes da área. Embora a situação da agricultura camponea local não esteja totalmente resolvida, ainda dependendo de processos burocráticos para licenciamento das roças pela CETESB. Este tema será desenvolvido posteriormente, no capítulo 8.

O mapa 2 a seguir, mostra o perímetro do MOJAC em imagem de satélite, localizando os diversos tipos de UCs criadas, destaque para as UCs de quilombolas (RDS e APA), que serão abordadas no capítulo 6.

Mapa 2 - Mosaico do Jacupiranga em imagem de satélite

Fonte: Reserva da Biosfera da Mata Atlântica

Capítulo 6

**Unidades de Conservação de uso sustentável
no mosaico - possibilidade de solução para os
conflitos de uso e ocupação das áreas.**

6. Unidades de Conservação de uso sustentável no mosaico - possibilidade de solução para os conflitos de uso e ocupação das áreas.

Com o objetivo de melhorar a gestão da área do antigo PEJ, equacionando a regularização fundiária e a existência de populações no interior do parque ou próximas às suas divisas, foram realizados pelo GT-PEJ estudos técnicos que identificaram áreas de nove comunidades quilombolas, outras áreas de comunidades tradicionais⁵², além de ocupações intensas, muitas já urbanizadas, que envolvem populações mais recentes. Estas áreas foram reclassificadas em novas categorias de manejo mais adequadas, passando a integrar outras unidades de conservação que compõem o mosaico. Assim, grande parte dos moradores identificados e cadastrados durante a fase de levantamento de dados do GT-PEJ, tiveram suas áreas excluídas do parque e transformadas em UC de uso sustentável como APA, RDS e RESEX, para que pudessem continuar morar e/ou trabalhar no local sem a pressão de viver em área de proteção integral, onde sua presença não é permitida.

Foram criadas cinco Reservas de Desenvolvimento Sustentável que somam 12.665,06 hectares; duas Reservas Extrativistas, que somam 2.790,46 hectares e quatro Áreas de Proteção Ambiental, que somam 73.558,09 hectares.

Assim, as onze Unidades de Conservação de uso sustentável criadas no Mosaico de Jacupiranga resultam em uma área de 89.013,61 hectares, que somadas às áreas das três Unidades de Conservação de Proteção Integral (154.872,17 hectares) chegam a um total da área do Mosaico de 243.885,78 hectares, muito superior à área original do PEJ de 150.000 hectares.

⁵² Detalhadas no artigo 2º da Lei 12.810 do item I e III ao VII.

Tabela 9 - UCs de uso sustentável no Mosaico do Jacupiranga

Nome da UC	Município	Área (ha)
RDS Barreiro/Anhemas	Barra do Turvo	3.175,07
RDS Quilombos de Barra do Turvo	Barra do Turvo	5.826,46
RDS dos Pinheirinhos	Barra do Turvo	1.531,09
RDS de Lavras	Cajati	889,74
RDS Itapanhapima	Cananéia	1.242,70
RESEX Ilha do Tumba	Cananéia	1.128,26
RESEX de Taquari	Cananéia	1.662,20
APA do Planalto do Turvo	Barra do Turvo e Cajati	2.721,87
APA de Cajati	Cajati	2.975,71
APA do Rio Pardinho e Rio Vermelho	Barra do Turvo	3.235,47
APA dos Quilombos do Médio Ribeira	Iporanga, Barra do Turvo e Eldorado	64.625,04
TOTAL		89.013,61

Fonte: adaptação de Lino (2009), organização Duarte (2011)

O mesmo artigo 2º da Lei do MOJAC, que reclassifica algumas áreas, coloca:

A reclassificação das áreas discriminadas, de unidades de conservação de proteção integral para unidades de conservação de uso sustentável, não implica a alteração da titularidade pública do Estado de São Paulo, reconhecidas como devolutas, ou, se terras particulares, que tenham sido adquiridas ou em processo de aquisição, observada a legislação federal e estadual pertinentes, em especial, o artigo 31 do Decreto-lei federal nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

Também segundo o artigo 11As Reservas de Desenvolvimento Sustentável – RDSs, as Reservas Extrativistas – RESEXs e as Áreas de Proteção Ambiental – APAs, previstas nesta lei,

que estejam localizadas em território público ou em processo de aquisição, especialmente aquelas abrangidas pelo corredor da Rodovia Federal Régis Bittencourt – BR - 116, serão objeto de um plano de reordenamento territorial que assegure a sustentabilidade ambiental, a proteção dos recursos naturais de seu interior e entorno, e a melhoria da qualidade de vida das populações ali residentes, vedada a transferência de domínio a particulares por qualquer procedimento, em especial o de legitimação de posses.

Assim, as terras que forem de domínio do Estado assim o permanecerão, não sendo tituladas em nome das comunidades, mesmo porque o SNUC define que a RDS e a RESEX devem ser de domínio público. Portanto, caso haja propriedades particulares nelas inseridas, deverão ser desapropriadas, conforme Decreto-lei citado anteriormente, não sem antes a realização de ações discriminatórias, a fim de averiguar a veracidade dos títulos privados. Já a APA permite a existência de propriedades privadas em seu interior, não havendo a necessidade de tal desapropriação, contudo sendo apropriado que se tome a mesma precaução de

averiguar a veracidade dos títulos privados, por se tratar de uma região com grande ocorrência de grilagem de terras.

Ainda segundo o SNUC, em seu Art. 23, “a posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato”. Este é denominado contrato de concessão de direito real de uso, firmado entre a comunidade tradicional moradora da UC (com cada família ou associação legalmente constituída) e o Estado responsável pela gestão da UC, devendo ser primeiramente outorgados pela Procuradoria Geral do Estado. O Estado de São Paulo, através de sua SMA, criou a resolução SMA-29/2010, que trata especificamente desta questão, na qual afirma no art. 10 que devem ser “garantidas as condições de reprodução física e sociocultural sustentáveis, deverão prever, pelo menos, direitos e obrigações do órgão gestor e dos ocupantes” para o qual elenca 16 itens a serem atentados.

Assim, o Estado está se comprometendo a gerir estas áreas de maneira especial, assegurando a conservação ambiental aliada à existência de populações habitantes nos locais, cujas necessidades devem ser supridas, além de se atentar para a questão fundiária, com objetivo de efetivar o domínio público destas áreas.

Entretanto, segundo entrevista com gestores de UCs do MOJAC, nenhum contrato foi firmado entre moradores de RDS e RESEX e o Estado desde a criação do mosaico (há quatro anos). Desta forma, a comunidade que habita e/ou usufrui destas áreas fica fragilizada, sem um documento legal que garanta sua permanência e exploração no local. Demonstra-se, assim, mais uma vez que o Estado coloca as regras no papel e ele mesmo não cumpre, sendo ingênuo acreditar que as coisas de fato acontecerão da maneira proposta, sem que haja luta e reivindicações das populações tradicionais para conquistar seus direitos.

Em alguns casos a justificativa do Estado é exatamente a falta de domínio sobre as terras, por falta de sentença final das ações discriminatórias, ou até de início das mesmas. Muitas vezes, para o cumprimento da Lei, o Estado necessita realizar diversas ações, mas não o faz, como é o caso da discriminação e arrecadação de terras públicas. Isto deixa um ônus para as populações fragilizadas que, muitas vezes sem alternativa, permanecem sem garantias legais, e um bônus para os ocupantes ilegais (grileiros), que seguem tirando proveito de terras que não são legalmente suas.

Tratando especificamente de comunidades quilombolas, foco que será dado nos itens a seguir deste capítulo, Guanaes; Almeida e Portilho (In: Diegues e Viana (Orgs.) 2000), abordaram algumas das relações desejadas dos órgãos ambientais com quilombos:

- Estabelecer parcerias com comunidades no entorno de UCs para proteção da diversidade biológica e apoio às dinâmicas de culturas das populações locais.
- Elaborar planos de manejo das UCs de forma participativa de maneira a promover a inserção das comunidades no processo de gestão.
- Ajudar na implementação de ações paralelas, visto que somente o acesso à terra não garante a melhoria da qualidade de vida dos moradores locais.
- Assegurar aos quilombolas melhores condições de vida, associadas à conservação ambiental, com fomento de correto uso dos recursos naturais, de maneira a não provocar desequilíbrios ambientais significativos.
- Garantir implementação de alternativas produtivas compatíveis com a cultura local e com as especificidades ambientais da região, com projetos alternativos de geração de renda.
- Analisar participativamente as questões de desafetação de territórios quilombolas das UCs.
- Fortalecer os aspectos organizacionais das comunidades, para todas suas necessidades, desde a luta por acesso a propriedade da terra até melhorias na geração de renda.

Durante a elaboração desta dissertação pude verificar que, dos pontos elencados anteriormente, alguns estão sendo trabalhados, mas ainda timidamente, como a participação dos quilombolas nos conselhos gestores dos parques vizinhos, e/ou das UCs de uso sustentável no qual estão inseridos. Como os planos de manejo ainda não tiveram sua elaboração iniciada, não foi possível averiguar a participação das comunidades na elaboração dos mesmos. Com o mosaico os quilombos (em grande maioria, ficando pendentes algumas frações de territórios ou comunidade isoladas) foram desafetados de UC de proteção integral. Entretanto a regularização fundiária com a propriedade da terra para os quilombolas ainda não foi definida.

Existem pequenos projetos voltados para o desenvolvimento econômico dos quilombos (construção de galpão, minifábrica de processamento de alimentos, sobretudo banana), mas que necessitam de maior apoio e em sua grande maioria não foram realizados pelos órgãos ambientais. Faltam fomentos à organização

produtiva e aliada ao meio ambiente. Pelo contrário, uma das maiores críticas dos quilombola é o desestímulo à produção tradicional por falta de licenças ambientais para elaboração das roças. Além das dificuldades no transporte e venda dos produtos, incluindo o artesanato.

Quanto aos serviços direcionados ao turismo, de grande ocorrência na região devido às cavernas e às UCs, não há muito estímulo às comunidades, que terão que competir com empresas externas nos processos licitatórios, conforme prevê a lei de terceirização dos serviços relacionados com as UCs. Podem ser contratados como empregados da empresa ganhadora, mas com pouca chance de conseguir a gestão efetiva de algum dos serviços, como restaurantes, lanchonetes etc.

Poderia ser realizado também um trabalho junto às agências de turismo, que levam a maioria dos grupos (principalmente estudantes) para a região, visando incluir os territórios quilombolas nos roteiros turísticos. E não apenas para uma visita rápida, mas realizando refeições e até pernoite nas áreas. Já existe alojamento devidamente equipado para receber grupo de turistas e estudantes no quilombo Ivaporunduva. Caso o roteiro quilombola seja de fato inserido no turismo e no ecoturismo, é importante que o órgão ambiental ajude a angariar recursos para ampliar a infraestrutura de receptivo turístico nos quilombos. Trata-se de uma atividade econômica que pode agregar muito na renda das comunidades, com baixo impacto ambiental.

A seguir será detalhada a forma de criação das UCs de uso sustentável em territórios quilombolas e os conflitos no processo de criação, alguns ainda existentes.

6.1. Reserva de Desenvolvimento Sustentável dos Quilombos de Barra do Turvo

O artigo 6º da Lei nº 12.810 criou, dentre outras, a “Reserva de Desenvolvimento Sustentável dos Quilombos de Barra do Turvo, inserida no Município de Barra do Turvo, destinada às comunidades quilombolas de Ribeirão

Grande/Terra Seca, Cedro e Pedra Preta”, com uma população de 136 famílias, das quais 90% são remanescentes de quilombos, segundo laudo antropológico do ITESP. De acordo com a Lei nº 12.810, a RDS é composta por três glebas, totalmente inserida em terras públicas, que se sobrepunham ao Parque Estadual de Jacupiranga, reivindicadas pelos quilombolas, com áreas de 1.938,31 ha (mil novecentos e trinta e oito hectares e trinta e um ares), 1.034,81 ha (mil e trinta e quatro hectares e oitenta e um ares), e 2.853,34 ha (dois mil oitocentos e cinquenta e três hectares e trinta e quatro ares), somando um total de 5.826,46 ha (cinco mil oitocentos e vinte e seis hectares e quarenta e seis ares). Os usos do solo realizados na área são a agricultura para produção de alimentos através do sistema de pousio e da agrofloresta; criação de pequenos animais; e pecuária de corte e leite. A área tem cobertura de floresta ombrófila densa, em mais de 50% da área, com relevo ondulado.

Segundo o SNUC, a RDS é uma área que abriga populações tradicionais cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. A criação de uma RDS não exige demanda formal da comunidade, isso é visto como uma facilidade, possibilitando a criação de unidade de conservação de uso sustentável em áreas onde a população tradicional não está ainda organizada.

No caso do mosaico, o Estado optou por criar RDS em áreas com população tradicional em áreas de parque ou não e que fossem devolutas. Segundo Ocimar Bim (informação pessoal)⁵³,

o GT-PEJ utilizou a RDS como meio de convencer uma parte rígida, conservacionista do governo a tirar o parque de cima de áreas com populações tradicionais, até para ganhar aliados no governo. O caminho que uma parte dos representantes do Estado sempre pensou era fazer ações de reintegração de posse e expulsar os ocupantes, poderiam ter feito, mas ainda bem que não fizeram! Era necessário então convencer as lideranças do Governo através de jogo de forças, política e jurídica.

Durante as reuniões do GT-PEJ, foi sendo desenvolvida a ideia de criar uma RDS nos territórios quilombolas de Barra do Turvo, como pude verificar na ata da

⁵³ Entrevista cedida em 7 de fevereiro de 2012.

9ª reunião ocorrida em 14 de junho de 2006 na sede do Instituto Florestal em São Paulo – SP. Nesta ocasião Clayton Lino declarou que

como a área está dentro do PEJ pode-se abrir um processo no IF⁵⁴ formalizando a proposta de desafetação dessa área do Parque e sua transformação em RDS, caso haja consenso. É fundamental identificar e caracterizar os moradores, porque se tiver que autorizar algum serviço básico necessário, precisa saber quem é quem. Se o morador não for tradicional não poderá ser beneficiado.” Ele ressaltou ainda que, havendo consenso entre o GT-PEJ e a comunidade, o processo de reconhecimento da comunidade como quilombola seria facilitado. Nesta mesma reunião a Sra. Ignez Maricondi colocou que os quilombolas da Barra do Turvo têm dúvidas sobre as diversas categorias de UC, seus objetivos e características e que seria importante passar-lhes essas informações.

Assim, pode-se observar que as RDSs do mosaico foram criadas para resolver conflitos fundiários e de uso da terra entre as comunidades tradicionais e o Estado, na figura da Fundação Florestal, responsável pela administração das UCs. Entretanto, esta solução, que de certo modo foi vendida, em um primeiro momento, às populações como a melhor maneira de resolver seus conflitos, pode estar sendo reavaliada e criticada por alguns grupos envolvidos, por diferentes motivos. A seguir avalio especificamente a RDS dos quilombos de Barra do Turvo, como foi seu processo de criação e como se encontram atualmente.

Existem algumas contradições na criação desta RDS. Por se tratar de territórios remanescente de quilombos, que possuem condições e direitos específicos garantidos pela constituição, regulamentado por decreto, estas comunidades têm garantida a titulação da terra em seu nome, sendo a terra coletiva da comunidade, com a retirada de moradores e ocupantes não quilombolas do território.

Entretanto, segundo o SNUC, a figura de UC RDS deve ser de domínio público, sendo transferido à comunidade tradicional, ocupante e beneficiária da área, apenas o direito real de uso, através de contrato assinado com cada família moradora ou associação que as represente. De certo modo, os direitos adquiridos com este tipo de contrato e com a titulação quilombola são bastante semelhantes, visto que o título de propriedade transferido à comunidade quilombola é feito de

⁵⁴O Decreto Estadual nº 25.341/1.986, aprovou o Regulamento dos Parques Estaduais Paulista que, seguindo o modelo do Regulamento dos Parques Nacionais, foi um marco na gestão dos Parques Estaduais. Seu artigo 4º estabeleceu que “Os Parques Estaduais, compreendendo terras, valores e benfeitorias, serão administrados pelo Instituto Florestal – IF”. Com a criação do SIEFLOR – Sistema Estadual de Florestas, pelo Decreto nº 51.453, de 29 de dezembro de 2006, complementado pela Resolução SMA 16, de 2-4-2007, a responsabilidade pela administração dos Parques Estaduais passou do Instituto Florestal para a Fundação Florestal.

forma coletiva, através da associação, com cláusulas de indivisibilidade e inalienabilidade. Entretanto, legalmente a titulação coletiva de um território quilombola é diferente do contrato de concessão de real direito de uso de uma RDS.

De acordo com o Decreto Federal nº 4.340, que regulamenta o SNUC, o artigo 13 diz: “O contrato de concessão de direito real de uso e o termo de compromisso firmados com populações tradicionais das Reservas Extrativistas e Reservas de Uso Sustentável devem estar de acordo com o Plano de Manejo, devendo ser revistos, se necessário.” Está colocado então que o contrato pode ser revisto de acordo com o plano de manejo, sendo uma questão para discussão o tempo da Concessão de Direito Real de Uso.

Em busca de elucidar estas questões, em pesquisa realizada pela internet⁵⁵ encontrei algumas respostas.

O órgão ambiental e a Associação dos Moradores da Reserva assinam o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), esta última, por sua vez, assina com cada morador o "Contrato de Autorização de Uso", ou outro documento jurídico apropriado. A CDRU é definida como sendo o "contrato solene, pelo qual se transfere, a título de direito real, o usufruto temporário, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social". Ou seja, trata-se de um contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui um bem de seu domínio (a área onde está a reserva, neste caso) a particular (a associação dos moradores), para que explore segundo a sua destinação específica. Como é um contrato, dá maior segurança para seus signatários. Esse “direito real de uso” é concedido gratuitamente e contém cláusulas de rescisão para o caso de haver danos ao meio ambiente.

De acordo com estas informações, interpreto que o contrato de Concessão de Direito Real de Uso pode ter prazo determinado ou indeterminado, além de existir possibilidade de rescisão, cujas cláusulas devem ser definidas no contrato, como por exemplo, referente à obrigação de conservação, quantidade de moradores, etc. Todas estas questões devem constar no contrato e ter como referência o plano de manejo da UC.

⁵⁵site www.uc.socioambiental.org consultado em abril de 2012.

Quando questionei aos entrevistados representantes do Estado o porquê desta diferenciação na criação de dois tipos de UC (APA e RDS), envolvendo comunidades quilombolas no mosaico, a resposta foi dada de maneira muito superficial por todos. Apenas alguns expuseram mais detalhes da questão.

Grande parte da área que se tornou esta RDS estava dentro do perímetro do PEJ, mas se tratava de uma propriedade que foi julgada particular e sofreu ação de desapropriação indireta do proprietário (fazenda Itaoca) contra o Estado, sendo inclusive avaliada por um preço exorbitante (cerca de R\$ 300 milhões). Todos os entrevistados reconhecem se tratar de um caso de corrupção e máfia entre o proprietário e os poderes judiciário e executivo.

Em entrevista com Clayton Lino, ele descreveu o caso da RDS da seguinte forma:

Em uma falcatura histórica uma empresa conseguiu um título da área inteira (grilagem), dada como particular em juízo e entraram em ação de desapropriação indireta contra o Estado por ser parque, corromperam juízes, peritos, etc em um negócio de milhões que o Estado indenizou e ainda ficou com a terra ocupada por posseiros, quilombolas etc. Por isso não se podia modificar o destino daquela área, tem que ser parque. Diante do caso criaram uma solução, devido a abertura existente no governo para resolver os problemas da região, a proposta foi redelimitar a área mas não podia doar para o quilombo por ter comprado a área por indenização indireta. Mas o Estado podia destinar a área para outra UC, fez então uma RDS onde a propriedade permanece com o Estado, passando a concessão de uso eterna para a comunidade, que na prática não faz diferença do título dado para os quilombos em geral. Se fizesse uma APA ficaria mais frágil do ponto de vista legal e de conservação.

Esta área se tornou pública por meio da compra pelo Estado, com clara destinação à conservação. Por este motivo a PGE não permitiu que tal área se tornasse APA, podendo vir a ser titulada às associações quilombolas ali existentes, nem tampouco que fosse desafetada do parque em benefício das comunidades quilombolas. “As terras desapropriadas para tal fim (conservação) não podem ser destinadas a outra finalidade.” (SÃO PAULO/SMA/FF, 2009, p. 27) Assim, a opção por RDS foi uma maneira de conciliar esta questão, uma vez que a RDS é de domínio público direcionada para comunidades tradicionais, porém, embora os quilombolas possam se enquadrar neste perfil, eles têm os direitos à titulação garantidos pela CF de 1988.

Sobre este caso Nilto Tatto (informação pessoal)⁵⁶ do ISA colocou que:

⁵⁶ Entrevista cedida em 2 de fevereiro de 2012.

A RDS foi criada antes do reconhecimento dos quilombos, não tinha definido área de cada quilombo, no processo do mosaico se definiu um pouco, com acordo de área, cede aqui ganha ali etc, mas ainda sem a elaboração de RTC. Criou-se então uma figura intermediária, que é a RDS, onde é permitido a moradia e exploração sustentável, discutiu-se na época que a RDS era melhor também por ter um conselho deliberativo, e depois seguir em frente na luta pelo reconhecimento dos territórios quilombolas, que só ocorreu depois da criação do mosaico.

Na fase de estudos técnicos para realização do mosaico, as comunidades quilombolas da região da Barra do Turvo ainda não tinham o Relatório Técnico Científico – RTC do ITESP, peça inicial para o reconhecimento e delimitação de seu território. Por não serem ainda reconhecidas pelo Estado como comunidades quilombolas e não terem seus territórios delimitados, encontravam-se fragilizadas e em situação desfavorecida, deste ponto de vista, para estabelecer uma melhor negociação naquele momento. Entretanto, ao menos estas comunidades estavam organizadas em associações e participaram ativamente das reuniões de discussão do mosaico, sobretudo nesta questão.

Clayton Lino em entrevista, citada anteriormente, colocou que:

O reconhecimento de quilombos dessa área se deu depois, como primeiro caso de negociação de território, os quilombolas levantaram o território que ocupavam e reivindicavam e o Estado negociou a área e desenhou junto com eles em reunião dentro da comunidade os limites do território. Depois é que o ITESP foi fazer o laudo dos quilombos e na hora de delimitar a área, foi utilizada a mesma já acordada pelo processo do mosaico. Havendo apenas alguns erros a serem revistos permitido pela lei do mosaico.

Nestas circunstâncias, quando das reuniões do GT do mosaico na área e a “descoberta” pelo Estado de comunidades quilombolas, aproveitou-se o momento de concentração de esforços para a prioridade do mosaico, e o ITESP, que integrava o GT, passou estas áreas na frente de uma lista de comunidades de todo o Estado de São Paulo e fez os RTCs. Na realização dos RTCs, as comunidades delimitaram as áreas que utilizavam, algumas apontaram um trecho de mata muito preservada no coração do que viria a ser o PE Rio do Turvo que não foi inserido no território, mas outros trechos reivindicados foram inseridos, delimitando os territórios de forma participativa com as comunidades. Entretanto em muitos casos prevaleceu a vontade do governo.

Sobre este ponto pude verificar na ata da 4ª reunião do GT-PEJ, ocorrida em 21/02/2006, que “foi apresentado um segundo desenho das prováveis áreas de quilombo em Barra do Turvo (Terra Seca, Ribeirão Grande, Cedro e Areia Preta). O desenho foi considerado ainda inadequado, pois inclui áreas de floresta primária do

Planalto do Alto Turvo, situadas na zona core do PEJ. Esse é um dos principais remanescentes florestais componentes do corredor de florestas entre SP e PR.” Em vista disso, os encaminhamentos tirados foram que “o desenho seja novamente reavaliado. Dr. Clayton, Dr. Ocimar e Dra. Inês conversarão com as associações dos quilombos para discutir novos limites, buscando um consenso.”

Realizaram então outras reuniões entre representantes do Estado e as comunidades quilombolas. Na 9ª Reunião do GT-PEJ em 14 de junho de 2006, conforme posto em ata, o “Sr. Ocimar Bim informou que havia cerca de 100 pessoas [na reunião]. Inicialmente explicaram para a comunidade que não é recomendado que a área de floresta primária saia do PEJ, até por conta do ICMS ecológico. A comunidade entendeu que se o município perde parte do recurso do ICMS, a comunidade também perde.” Também na dita reunião “o Sr. Mário Nunes apresentou para as comunidades um mapa com uma proposta de área delimitada como território quilombola.” Na discussão sobre a definição dos territórios quilombolas, as comunidades solicitaram “a ida de um técnico para, junto com eles, percorrer as áreas com o intuito de traçar os limites no mapa, pois uma dificuldade identificada na comunidade é o entendimento do mapa. [...] Sr. Mário Nunes se propôs a ir com eles e traçar o caminho com GPS.”

Assim foram se desenhando os limites da RDS e dos territórios quilombolas que os compõem, em uma parceria entre Estado e comunidades, muito embora o consenso atingido possa ter sido pressionado pelo governo para conseguir delimitar os territórios da maneira que lhe parecia mais conveniente. Deste modo, a criação desta RDS não ocorreu em reais condições de concordância entre as partes (Estado e associações quilombolas).

Em virtude disso, algum tempo após a aprovação do mosaico algumas comunidades pediram revisão com aumento de área, alegando que grande parte de seu território ficou de fora. (por exemplo a comunidade Pedra Preta pede um ampliação de 500 ha). Em entrevista (citada anteriormente) com Ignez Maricondi do ITESP, ela acha que isso não vai ocorrer, justificando que:

os territórios já foram reconhecidos, traçado os limites antes e junto com a comunidade, em uma negociação onde todos perdem. Os quilombolas perderam área e o parque também, cedendo área para a criação dos quilombos. Eles foram contemplados num processo de revisão de limite de área do parque em que não haveria outra oportunidade semelhante e eles entenderam isso na época e fizeram o acordo. Ganham a definição do território como quilombola, mas perderam um pedaço de área. Algumas nascentes ficaram para o parque, outras para os

quilombos. A nascente do divisor principal era território deles e eles queriam todas as nascentes, que pegava uma parte de mata fechada e central do parque. Mas o GT-PEJ e o Clayton não permitiram, ficando as nascentes principais dentro do parque. Alguns quilombolas reclamaram muito por suas nascentes, achando que o parque não cuidaria bem de sua conservação, entretanto não houve acordo nessa questão, mas em compensação conseguiram o reconhecimento de seu território.”

Além da questão do tamanho do território, outra questão levantada pelos quilombolas após a criação do mosaico é o fato de ser uma RDS e não poderem receber o título definitivo, somente a concessão real de uso. Por outro lado a RDS já tem um gestor que discute as questões com a comunidade em um conselho deliberativo em que a comunidade pode decidir sobre seu território. Em contraposição, a APA dos Quilombos do Médio Ribeira, até o momento das entrevistas de campo (fevereiro de 2012) ainda não tinha formado seu conselho gestor, por discordar de ser somente consultivo, além de outros pontos que serão discutidos no capítulo 6.2. Assim existem pontos positivos e negativos, para os quilombolas, em terem seu território inserido em uma RDS, sendo importante que o órgão ambiental trabalhe com eles em busca de ressaltar as positivities para melhorar a qualidade de vida das comunidades envolvidas.

Para Ignez Maricondi (informação pessoal em entrevista citada anteriormente),

o fato de ser RDS gera uma vantagem para as comunidades pois o Estado, através da SMA, passa a ter o poder e dever de desapropriar áreas particulares que ficaram na RDS. Ainda hoje há vários fazendeiros dentro da RDS, uns de posse, outros não se sabe se os títulos são bons, pois a área foi julgada como particular de propriedade Itaoca, que recebeu a desapropriação indireta milionária, mas na verdade o Estado pagou por um papel, pois os donos não ocupavam a área e sim várias comunidades quilombolas, posseiros, fazendeiros etc que continuam lá. A área do PEJ tem 2 a 3 andares de títulos... Assim, como a área é uma UC, quem tem que resolver a questão fundiária é a SMA e no caso de RDS o SNUC diz que só pode haver moradores tradicionais, tendo então que desapropriar ou indenizar e retirar os demais ocupantes.

O problema é que, segundo o gestor do PE Rio Turvo, Ocimar Bim (informação pessoal em entrevista citada anteriormente), a prioridade da SMA é resolver os conflitos fundiários e de moradores em área de proteção integral (RDS é de uso sustentável). Até fevereiro de 2012 (quando das entrevistas com os gestores dos parques) a regularização dos moradores dos parques ainda estava lenta, causando conflitos entre estes moradores e a administração da SMA (como será detalhado no capítulo 7.3), embora o artigo 9º da Lei do MOJAC diga que “será elaborado, pelo Poder Executivo e seus órgãos competentes, o cadastro das

populações tradicionais existentes nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, bem como promoverá a regularização fundiária destas áreas, de forma a assegurar o uso do território por essas populações.”

A proposta que Ignez Maricondi (informação pessoal em entrevista) do ITESP fez para a SMA, no sentido de começar a resolver os conflitos de terra na RDS quilombola, foi de desapropriar, inicialmente, pelo menos um fazendeiro por quilombo, o mais conflitante, para desocupar uma área para os quilombolas trabalharem etc. Mas a SMA alega que não pode ser feito enquanto não resolver todas as questões de ocupantes dos parques.

Para André Luiz de Moraes (informação pessoal)⁵⁷, membro da comunidade quilombola de André Lopes e representante da EAACONE, as comunidades quilombolas, que por lei deveriam ter o domínio da propriedade, na RDS só terão a permissão de uso, o que acham perigoso, ficando a dúvida de qual será o uso permitido neste espaço. Para eles é questão ainda não resolvida, até porque ainda não foi dada, formalmente, a concessão real de uso em papel e, quando o fizerem, não sabem se vão respeitar todos os direitos que as comunidades quilombolas têm. Questionam se será necessária uma ação judicial para garantir esses direitos. Para eles a questão da falta de titulação nas RDS é muito perigosa, questionando se o Estado poderia tirar a concessão de uso na hora que quiser. Não entendem porque não pode ser titulada a área que foi desapropriada indiretamente. Acham que “legalmente até pode, mas a SMA não quer! Quer ter mais terras para conseguir financiamento do BID”.

Os quilombolas da região da Barra do Turvo criticam a criação da RDS em território quilombola, argumentando que “aqui virou RDS por estar mais protegido que região de APA, não desmatamos etc. e como prêmio não vamos ganhar o título individual da terra!” O que pode não ter ficado claro para eles é que tampouco os quilombolas em área de APA, ou fora de qualquer UC, terão o título individual da terra, uma vez que a lei estabelece que o título dado a uma comunidade quilombola é coletivo e indivisível, além de inalienável.

Como afirmou João Winther, (informação pessoal em entrevista), “a diferença entre APA e RDS de quilombos na questão de propriedade privada, com a titulação para a comunidade no caso da APA, é com concessão real de direito de uso em

⁵⁷ Entrevista cedida em 8 de fevereiro de 2012.

terra pública, caso da RDS, na prática a situação não muda muito, pois nenhum deles pode vender a área ou dividir”

Ocimar Bim (informação pessoal em entrevista) colocou que:

A SMA tratou a questão da seguinte forma: como lá tem comunidades tradicionais, era parque e é terra pública, vamos criar RDS. Em alguns pontos RDS de quilombo é parecido com área tituladas para quilombos em APA, pois o título é indivisível, em nome da associação da comunidade, inalienável, ficando com um status parecido com RDS que tem a concessão real de uso coletiva para uma associação. Entretanto a diferença é que em território quilombola, quem manda são os quilombolas, na RDS o presidente do conselho é do Estado e deliberativo. Mas se os quilombolas quiserem acabar com a RDS eles conseguem é só deixar de participar do conselho...mas parece que estão entendendo que vale a pena ser quilombola em RDS. Ainda não receberam a concessão de uso da terra por documento, devido ao processo da Fazenda Itaoca [propriedade que compõe a RDS] de indenização indireta em que o Estado, embora tenha pagado em 1993 a última parcela dos 270 milhões por 20 mil ha, não se emitiu na posse ainda.

Assim, ainda existem questões a serem resolvidas pelo Estado, que voltou à inércia após a criação do MOJAC, deixando as populações que moram no mosaico inseguras quanto à sua situação nas áreas. Os principais pontos que necessitam ser trabalhados são as questões fundiárias (por exemplo de emissão na posse pelo Estado das terras adquiridas pela desapropriação indireta) e a elaboração dos planos de manejo das UCs, que ajudarão a resolver os problemas ainda pendentes, assim como a legalização da concessão real de uso das terras. Segundo Josinei Cará (informação pessoal)⁵⁸, nas RDS fizeram plano de uso, que serve como um termo de compromisso ambiental ou um pré-plano de manejo. Mas este serve apenas para regular o uso em termo de produção agrícola etc, não sendo válido para a legalização efetiva da área.

Na opinião de Ocimar Bim (informação pessoal em entrevista), na RDS se o gestor for bem arrojado, com boa presença, e a comunidade for organizada, há possibilidade maior de fazer agricultura de pousio, é mais fácil aprovar roça com desmatamento e queima, por ser cultural, pois a RDS possibilita um tratamento específico para as comunidades tradicionais, respeitando seu modo de vida e cultura. E o gestor pode autorizar a roça pois o conselho é deliberativo, sem a necessidade de licenciamento pela CETESB.

Apresentei neste subcapítulo o histórico de como se deu a criação da RDS dos Quilombos da Barra do Turvo, com a demarcação dos territórios quilombolas, fruto do trabalho de criação do MOJAC. Mostrei pontos positivos e negativos da

⁵⁸ Josinei Gabriel Cará - Servidor da Fundação Florestal, participou do GT-PEJ e após a criação do MOJAC assumiu a gestão do PE Caverna do Diabo e da APA dos Quilombos do Médio Ribeira. Entrevista cedida em 7 de fevereiro de 2012.

forma de criação e suas consequências para as populações envolvidas, além das obrigações do órgão ambiental que criou e administra a RDS. Assim, a escolha por RDS de quilombo, ao invés de se titular o território quilombola não foi apropriada, pois, não se respeitou o princípio constitucional do direito à terra coletiva. De toda forma acredito que a criação do MOJAC e todas as ações relativas a ele (como o reconhecimento e demarcação do território) deixou para as comunidades quilombolas a possibilidade de continuar a lutar pela emissão do título coletivo previsto, pois, no interior da RDS serão apenas, populações tradicionais com direito real de uso de uma terra que continuará a ser pública. E, o que é pior para eles, não terão autonomia de gestão sobre seu território, pois, no limite, serão geridos por um gestor do Estado.

Entretanto, como o governo do estado de São Paulo não quer emitir os títulos das terras quilombolas em nome das associações, fez esta manobra de incluí-los na RDS do Mosaico. Assim, julgam que eles não continuarão a reivindicar a titulação coletiva de seus territórios. Ledo engano do governo do estado de São Paulo, pois, o direito dos quilombolas, está acima dessa decisão estadual, pois, está amparada na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, os quilombolas das RDS continuarão tendo esse direito.

6.2. Área de Proteção Ambiental dos Quilombos do Médio Ribeira

A Área de Proteção Ambiental dos Quilombos do Médio Ribeira, criada pela Lei nº 12.810/2008, é composta por 11 territórios quilombolas que fazem parte do grupo dos primeiros territórios reconhecidos pelo ITESP no Estado de São Paulo, em 1998 (ver detalhes na tabela 4). Destes, alguns se sobrepunham ao Parque Estadual Intervales e outros ao Parque Estadual do Jacupiranga, o que os afetava diretamente, cerceando seus direitos de uso histórico da terra para produção agrícola, extrativismo, moradia, ou seja, sobrevivência.

Ao longo do tempo, com a luta do movimento social quilombola, os territórios foram sendo legalmente desafetados dos parques. Para isso teve grande importância a aprovação da Lei Estadual nº 10.850, de 06 de julho de 2001, de autoria do Deputado Renato Simões, que “altera os limites dos Parques Estaduais de Jacupiranga e Intervales, visando o reconhecimento da aquisição do domínio das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, nos termos do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.”

Esta lei englobava a exclusão das áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas Nhunguara, Sapatu e André Lopes dos limites do Parque Estadual de Jacupiranga, criado pelo Decreto-lei n.º 145, de 8 de agosto de 1969; e das áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas Pilões, Maria Rosa, São Pedro, Ivaporunduva e Pedro Cubas que se sobrepunham aos limites do Parque Estadual de Intervales, criado pelo Decreto n.º 40.135, de 8 de junho de 1995, e da Zona de Vida Silvestre da Área de Proteção Ambiental da Serra do Mar.

Na época da aprovação desta Lei, as UCs do Estado de São Paulo eram administradas por duas instituições diferentes dentro da Secretaria de Meio Ambiente, a Fundação Florestal - FF responsável pelo PE Intervales e o Instituto Florestal - IF, responsável pelo PEJ. Ocorreu, estranhamente, que a FF reconheceu e respeitou esta Lei, mas o IF não o fez. Assim, algumas comunidades quilombolas foram mais respeitadas quanto à garantia do uso e ocupação das terras em suas especificidades culturais, conforme propõe o artigo 3º desta lei e outras não. A comunidade do Nhunguara, por exemplo, apesar de ter saído do parque com a lei de 2001, até a criação do MOJAC ainda não tinha energia elétrica pois o Instituto Florestal não autorizava a instalação da energia por considerar a área um parque. As comunidades, junto com seus movimentos de classe, continuaram na luta por seus direitos, reivindicando o reconhecimento e aplicação da lei, junto a SMA.

Segundo Clayton Lino (informação pessoal em entrevista), a SMA entrou na justiça contra esta lei de exclusão das áreas de parque em benefício dos quilombolas, pedindo um estudo para saber qual a área dos quilombos e como fica o conflito entre parque e quilombos, já que a mesma Constituição assegura os dois usos do território (conservação e titulação quilombola). Houve uma audiência na justiça em que a SMA fez uma proposta para os quilombos. No caso do Sapatu a negociação foi mais simples, no caso de Nhungura, apesar de ser uma área muito

grande, não havia tantos conflitos de interesse, mas no caso do André Lopes havia o conflito por conta da Caverna do Diabo, que era disputada pela comunidade que estava em um forte momento de afirmação enquanto quilombo.

Estes três quilombos tiveram seu território reconhecido pelo ITESP exatamente no mesmo ano de aprovação da lei que exclui o PEJ de seus limites, representando um momento muito importante de afirmação enquanto quilombola e de seus direitos constitucionais.

No princípio dos trabalhos de delimitação e reconhecimento dos territórios quilombolas pelo ITESP, no final da década de 1990, ainda não existia um protocolo formal normativo que determinasse um trabalho governamental integrado entre secretarias, como existe hoje. Isso acontecia porque, de certa forma, a questão quilombola ainda era uma novidade dentro da administração pública. Além disso, as questões ambientais ainda não estavam em evidência. Na época, territórios quilombolas eram reconhecidos oficialmente, e não tinham que passar pelo crivo dos órgãos ambientais.

Atualmente o reconhecimento dos limites territoriais só é aprovado após um trâmite processual que envolve diversos órgãos governamentais, dentre os quais a Secretaria de Meio Ambiente e o ITESP, a fim de acordar os limites dos territórios, com as áreas de conservação ambiental. Diante deste contexto, o trabalho do mosaico foi importante para de fato se reconhecer a desafetação das áreas de quilombo do PEJ.

Com o aparecimento cada vez mais frequente de conflitos de território de populações tradicionais e áreas de conservação, o próprio governo de Estado resolveu modificar os procedimentos e reduzir a autonomia do ITESP de reconhecimento dos territórios quilombolas. Determinou-se que quando houver sobreposição com área de UC de proteção integral, o processo tem que ir para SMA para um parecer. Pensou equivocadamente, o governo do Estado de São Paulo, que poderia continuar a controlar, pelo viés ambiental, o direito sobre a terra destas populações quilombolas.

Entretanto, talvez até propositalmente, a SMA não tinha procedimentos de como fazê-lo, ficando os processos parados por lá. Somente a partir de 2010 criaram-se os procedimentos, com base na Resolução SMA 29 de 30/03/2010, de como aprovar o território definido pelo ITESP, ou propor mudanças. Pode-se

observar que esta Resolução é posterior à criação do Mosaico, que foi de certo modo, inovadora na forma de resolver tais conflitos e formou uma base de conhecimento para a normatização dos procedimentos relacionados à questão.

O artigo 5º da Resolução SMA-29 colocou que:

Nas Unidades de Conservação de Proteção Integral os estudos para alteração de limites ou mudança da categoria de manejo, deverão priorizar as possibilidades de realocação das comunidades de pequenos produtores de boa fé que ocupam áreas de forma mansa e pacífica e de populações tradicionais, incluindo indígenas e quilombolas, para outras áreas similares, indicando, quando for o caso, outras formas de ressarcimento e compensação social.

Parágrafo único - a sobreposição, de territórios indígenas ou quilombolas, com as Unidades de Conservação, quando reconhecido pelo órgão gestor da área protegida, poderá recomendar a alteração de limites, a mudança da categoria de manejo ou a desafetação de toda área protegida, desde que sejam elaborados estudos de crescimento demográfico da população e estudos que comprovem a capacidade suporte do meio para garantir a reprodução física e cultural em bases sustentáveis dessas populações.

Ao que parece, esta Resolução dá à SMA o poder de decidir se as populações tradicionais devem permanecer no território que ocupam, com a mudança da categoria de manejo ou a desafetação da área de parque; ou se devem ser reassentadas e/ou ressarcidas. Esta resolução é no mínimo inconstitucional, pois, especifica a "relocação" de população indígena que a CF de 1988 veda explicitamente no parágrafo 5º do artigo 231 "a remoção de grupos indígenas de suas terras". E mais, descumpre o inciso XIV do artigo 22 que define ser competência exclusiva da União, legislar sobre populações indígenas.

Também com relação aos direitos dos remanescentes de quilombo ela é inconstitucional, pois, seu direito à titulação da terra é também, explícito no artigo 68 das Disposições Constitucionais Transitórias: "aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos".

Inclusive, nesta resolução não está, se quer, previsto que estas populações possam ser ouvidas e também opinar neste processo, conforme Viana (In: DIEGUES e VIANA (Orgs.), 2000, p. 24) bem o colocou.

Um dos entraves à implantação do conceito de desenvolvimento sustentável é a distância dos tomadores de decisão em relação à realidade. Parte significativa dos ecossistemas naturais remanescentes do Brasil encontra-se em áreas habitadas por populações tradicionais (índios, caiçaras, quilombolas, caboclos, ribeirinhos e extrativistas). São raros os técnicos e autoridades que reconheçam a ecologia dos ecossistemas naturais e a realidade das populações tradicionais que vivem nessas áreas. Mais raros ainda são os que analisam os fatos de forma participativa, ouvindo e escutando a perspectiva das comunidades tradicionais nas quais se dão as ações

direcionadas ao desenvolvimento sustentável. Como resultado, as decisões são tomadas com base em informações e interpretações equivocadas. [...] O processo convencional de tomada de decisões normalmente não envolve as populações tradicionais de forma efetiva. As decisões sobre política e estratégias de conservação das nossas florestas não respeitam nem incorporam as populações tradicionais como atores chaves para a tomada de decisões coerentes com o ideário de sustentabilidade. Normalmente essa participação tem um caráter cosmético ou utilitarista. No primeiro caso, são feitas reuniões mal organizadas apenas para legitimar decisões tomadas à distância, para garantir uma roupagem mínima exigidas por doadores internacionais, governos, etc. No segundo caso, a participação é eficiente na coleta do conhecimento “deles” para o “nosso” projeto. Muito raramente as populações são envolvidas para compartilhar as decisões em todas as etapas de um projeto de intervenção: concepção, implementação e avaliação. Mais raras ainda são as iniciativas que se preocupam em capacitar técnicos e pesquisadores para a utilização de métodos que criem condições para uma participação efetiva, obedeçam um código de ética básico e resultem numa transferência de poder. O resultado é que, raramente, as populações tradicionais são *envolvidas* no processo de tomadas de decisões.

A Resolução SMA-29 prevê ainda no artigo 6º que

quando ocorrer a mudança de categoria de unidade de conservação, formando um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes próximas, justapostas ou sobrepostas, deverá ser instituído um mosaico, de forma a promover a gestão integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, a fim de compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

Isto mostra que o mosaico de UCs é uma política que está absorvida pelo Estado de forma positiva, que inclui um pensar regional, de forma integrada e sistêmica. É uma política que vem para ficar e não só no Estado de São Paulo, pois já existem mosaicos em diversos Estados do Brasil.

Envolvendo uma grande área do vale do Ribeira, existe a APA da Serra do Mar, que se sobrepõe às áreas de vários parques, incluindo o PE Intervales e PEJ. A Lei de 2001 determina que as áreas desafetadas dos quilombos permaneçam integrando esta APA. Em vista disso, por já se tratar de uma área de APA, mas que por sua grande extensão tinha diversas identidades, nos estudos para realização do MOJAC, julgou-se, contraditoriamente à CF de 1988, mais adequado criar uma APA direcionada para os territórios quilombolas, deixando estas áreas em uma categoria de proteção que permita o uso sustentável, com características próprias e englobadas pelo MOJAC.

Clayton Lino (informação pessoal em entrevista) apresentando uma visão a partir do Estado, explicou que os quilombos já estavam incluídos na APA da Serra do Mar, que era muito grande, sem identidade, com muitas coisas e regiões diferentes. A identidade é muito importante na gestão de UC, e é fundamental para a

definição de um mosaico a identidade cultural, social, econômica e ecológica, pois não é positiva a gestão integrada com coisas que não têm relação.

Já na visão de Nilto Tatto (informação pessoal em entrevista) do ISA, ao contrário da posição anterior, como a região dos quilombos já era APA da Serra do Mar, retirar as áreas da APA sem criar nada seria difícil de ser aprovado pelo Consema, que é composto por ambientalistas que não pensam muito no socioambiental. O ideal naquele momento era aproveitar a discussão para retirar as comunidades de qualquer UC, deixando-as apenas como territórios quilombolas, já que estavam discutindo os limites do PEJ e da própria APA.

Entretanto, de forma coerente como determina a CF de 1988, para André Luiz de Moraes (informação pessoal em entrevista), representante das comunidades na EAACONE, as comunidades quilombolas deviam estar fora de UC, para poder plantar os produtos nos locais onde sabem que eles produzem bem, sem a necessidade de defensivos ou sementes modificadas.

Assim, no momento de proposição do mosaico, com as desculpas pelo turbilhão dos acontecimentos, pontos problemáticos (como a caverna do Diabo), prazos apertados, e pressão da SMA, o Governo não abriu espaço para que as comunidades envolvidas colocassem a devida atenção na questão de retirar as áreas quilombolas de qualquer UC e deixando-as somente como territórios quilombolas, que por lei já são definidos para áreas protegidas e que historicamente vêm sendo preservadas por seus moradores tradicionais, revelando assim, sua intenção de não titulá-las.

A área que compõe a APA dos Quilombos é imensamente maior que as demais 10 UCs de uso sustentável do MOJAC (vide tabela 9) e representa um valor importante dentro do argumento quantitativo, em dizer que o MOJAC ampliou a área do antigo PEJ. Por conta disso não era, sob diversos pontos de vista, favorável para a SMA abrir mão desta área e deixá-la fora de qualquer UC. Entretanto, grande parte do território desta APA não estava dentro do PEJ, como ocorria com as demais UCs de uso sustentável, e foi incorporada da APA da Serra do Mar.

Para mostrar claramente a importância desta APA no contexto territorial do mosaico, podemos comparar alguns números. A APA dos Quilombos do Médio Ribeira, localizada nos Municípios de Iporanga, Barra do Turvo e Eldorado, composta pelos territórios das comunidades Quilombolas de Nhunguara, André Lopes, Sapatu, Ivaporanduva, Galvão, São Pedro, Pilões, Maria Rosa, Pedro Cubas,

Pedro Cubas de Cima e Praia Grande, tem área de 64.625,04 ha. A soma das 4 APAs do mosaico totalizam a área de 73.558,09 ha, e as UCs de uso sustentável do mosaico somam 89.013,61 ha.

Um lado positivo para os quilombolas, que se poderia pensar, com a criação da APA dos Quilombos do Médio Ribeira, seria a possibilidade de que este fato impulsionasse a SMA a ajudar politicamente na titulação das áreas para as comunidades. Entretanto, essa não é a intenção pois, o interesse não foi declarado pela SMA.

Benedito Alves da Silva (informação pessoal)⁵⁹ se colocou de acordo com a APA na região dos quilombos, pois existem outras leis que colocam a região da mata atlântica como área a ser preservada, sendo a APA uma UC mais flexível, pois permite o trabalho deles. Além de que “o sistema que trabalhamos na área há 400 anos nunca atrapalhou o meio ambiente. Quem desmatou aqui foram os terceiros que ocuparam a área, para colocar gado etc. Se pegássemos estas áreas de volta, além de preservar iríamos recuperá-las.” Já fizeram isso em áreas retomadas por eles, reflorestaram a micro bacia e a nascente voltou a ter água.

O pensamento de Viana (In: DIEGUES e VIANA (Orgs.), 2000, p. 26) se encaixa bem com o depoimento de Benedito exposto anteriormente.

O envolvimento sustentável impõe a necessidade de uma profunda mudança na política de conservação das florestas brasileiras. Até quando vamos encarar as populações tradicionais como ‘invasoras’ das unidades de conservação, cujo destino é seu *desenvolvimento* rumos às favelas urbanas? Não é hora de apoiar e valorizar essas populações como guardiãs das nossas florestas? Até quando vamos analisar os problemas ambientais como se fossem distantes dos cidadãos e cuja resolução é responsabilidade exclusivas dos governos e técnicos? A mudança deve ser radical e é urgente.

Uma das críticas que se pode fazer ao processo de criação do MOJAC foi o curto período de tempo disponível para resolver uma enorme quantidade de questões de grande complexidade, que estavam esquecidas e foram acumuladas por mais de 30 anos, desde a criação do PEJ. O Decreto nº 50.019, que criou o “Grupo Intersecretarial de Trabalho objetivando efetuar estudos e apresentar propostas relativas à preservação das áreas do Parque Estadual de Jacupiranga”, tinha o prazo inicial de apenas 120 dias, que finalmente se entendeu por 2 anos. Isto

⁵⁹Benedito Alves da Silva (Conhecido como Ditão) - Membro da comunidade quilombola de Ivaporunduva, participou do GT-PEJ como representante das comunidades quilombolas. Entrevista cedida em 10 de fevereiro de 2012.

aconteceu quando se depararam com situações diversas que demandavam mais tempo, como a questão dos Quilombos da Barra do Turvo. Também, por pressão popular que levou à modificações do primeiro PL que continha graves equívocos, como a expansão do parque em Cananéia sobre comunidades tradicionais que estavam fora de qualquer UC. Mesmo assim, restaram questões que necessitam ser trabalhadas e rediscutidas.

Um exemplo da falta de tempo, de aprofundamento e participação efetiva de todos os envolvidos no processo de criação do mosaico, foi dado por Josenei Cará (informação pessoal em entrevista). Ele relatou casos no quilombo André Lopes, em que até o ultimo momento algumas famílias ainda ficaram dentro do parque, mesmo após o levantamento do ITESP, e na última semana tiraram o parque da área que ocupavam 2 ou 3 famílias quilombolas, um deles era inclusive o presidente da associação na época.

Questionei os entrevistados quanto a uma avaliação sobre a transformação de certas áreas do PEJ em APA dos quilombos e exponho a seguir algumas das respostas que obtive.

Para Ocimar Bim, foi positiva a mudança de parque para área de uso sustentável pois, mesmo a lei dizendo que em área de parque as comunidades tradicionais têm direito a permanecer e desenvolver seu modo de vida até que sejam indenizadas e/ou realocadas, acontece muito autoritarismo, com cerceamento de direito, a exemplo de Nhunguara, sem energia, autuado por construir estrada, “acabar o pesadelo de morar em uma área onde você não pode nada já é um alívio”, ter acesso a coisas básicas como energia, estrada, escola, ainda que dependa da prefeitura, sendo ideal que o Estado ajudasse nesses casos.

Mauricio Pupo⁶⁰ colocou que com a saída do parque não ficou perfeito, mas melhorou alguma coisa na relação deles com o Estado, melhor diálogo, com ajuda de deputados etc. Agora que definitivamente saíram da ilegalidade de morar em área de parque, a comunidade quer trabalhar o turismo em seu território tendo como maior atrativo sua cultura.

André Luiz de Moraes destacou como ponto positivo que, após tantos anos de conflito com o parque, foi um pequeno avanço no sentido de tranquilizar a

⁶⁰Mauricio Pereira Pupo - Presidente da Associação da comunidade quilombola de André Lopes, participou do GT-PEJ como representante das comunidades quilombolas. Entrevista cedida em 9 de fevereiro de 2012.

comunidade. O ideal seria ter modelos específicos para a gestão da área quilombola etc. O ponto negativo é que o Estado ainda é controlador (por ser APA) dizendo o que pode ou não ser feito, sendo que a constituição diz que o povo tem o direito de exercer sua cultura. Isso tem consequências, como a variedade de semente, que está diminuindo, pois não deixam que eles plantem onde sabem que terá melhor qualidade e quantidade. O Estado deveria auxiliar as pessoas a viver bem naquele local, e não tentar adaptá-las a outra realidade. Antes a comunidade tinha autonomia em sua própria economia. Hoje não tem mais, sendo obrigada a buscar coisas fora de seu território, a segurança alimentar da comunidade está em dificuldade pela forma da produção de alimento (agricultura de pousio), que está sendo questionada pelos órgãos ambientais. O Estado piora a situação trazendo sementes de fora, modificadas, para plantar na região e a semente nativa vai se perdendo.

Sobre o conhecimento das populações que deveria ser valorizado e não menosprezado pelas ações do Estado, Diegues (In: DIEGUES e VIANA (Orgs.), 2000, p. 17) colocou,

Um dos critérios a ser incorporado é o da existência de *áreas de alta biodiversidade decorrente do conhecimento e do manejo tradicional ou etno-manejo* realizado pelas populações tradicionais indígenas e não-indígenas. Essas populações tradicionais, em vez de serem expulsas de suas terras para a criação de um parque nacional, passariam a ser valorizadas e recompensadas pelo seu conhecimento e manejo que deram origem a um mosaico de paisagens que incluem um gradiente de florestas pouco ou nada tocadas, até aquelas já manejadas. Ter-se-ia, sem dúvida, mapas de áreas críticas para a diversidade diferentes daqueles gerados em seminários financiados por instituições ambientalistas internacionais. Evidentemente, esses mapas deveriam conter indicadores tanto naturais quanto socioculturais.

6.2.1. Conflitos na gestão da Área de Proteção Ambiental dos Quilombos do Médio Ribeira

No processo de criação do mosaico e consequentemente da APA dos quilombos do Médio Ribeira, não se aprofundou na questão de como seria a gestão desta APA com suas especificidades, visto que é composta, em sua grande maioria, por territórios quilombolas, dos quais poucos detêm o título de domínio coletivo em nome de suas associações. Entretanto, já estão reconhecidos, sendo questão de

tempo, e vontade política, para que quase toda a área seja de propriedade coletiva quilombola. Digo quase porque existem, em pequena porcentagem, outros imóveis dentro da APA, de propriedade privada, que não pertencem aos territórios quilombolas.

Toda UC, por determinação do SNUC, deve ter um conselho gestor, visando uma administração participativa da área, com representação paritária de órgãos públicos e sociedade civil. O artigo 15º § 5º do SNUC coloca que “a Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.”

O SNUC determina então que a presidência do Conselho gestor seja governamental, mas não define quanto ao caráter deliberativo ou consultivo do conselho. Para regulamentar esta questão, dentre outras, o Governo do Estado de São Paulo elaborou o Decreto nº 48.149 de 2003, que dispõe sobre a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das APAs do Estado e em seu artigo 3º atribui o caráter consultivo para o conselho gestor das APAs. O Artigo 5º deste mesmo Decreto define a composição dos representantes do Conselho Gestor das APAs que deve conter:

- I - os municípios abrangidos pela APA;
- II - os órgãos e entidades da administração estadual;
- III - a sociedade civil, devendo contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

O Decreto nº 48.149 também define em seu artigo 4º as atribuições do Conselho Gestor das APAs, que são:

- I - elaborar o seu regimento interno, no prazo de 90 dias, contados a partir da data de sua instalação;
- II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;
- III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;
- IV - promover a articulação dos órgãos públicos, organizações não-governamentais, população residente e iniciativa privada, para a concretização dos planos, programas e ações de proteção, recuperação e melhoria dos recursos ambientais existentes na APA;
- V - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na área de sua atuação;

- VI - acompanhar a aplicação dos recursos financeiros decorrentes de compensação ambiental na respectiva unidade;
- VII - avaliar os documentos e deliberar sobre as propostas encaminhadas por suas Câmaras Técnicas.

Todas essas características demonstram a importância de um conselho na gestão das UCs e, neste caso, das APAs em especial. A questão é que a APA dos quilombos tem uma especificidade muito grande, por sua homogeneidade quanto às populações residentes, em grande maioria quilombola, não estão de acordo com algumas regras gerais impostas para a gestão das APAs, como as citadas anteriormente, sobretudo quanto ao caráter consultivo e a presidência governamental. Eles demandam que a APA dos quilombos tenha um caráter deliberativo, para que possam decidir sobre suas áreas que estão no interior da APA e que o presidente do conselho seja um membro das comunidades quilombolas. Além disso, querem restringir a presença no conselho de outros proprietários não quilombolas inseridos na APA e de alguns representantes da iniciativa privada local, que segundo eles sempre foram contra a causa quilombola e a legitimação de sua presença e propriedade na área.

Em entrevista com André Luiz de Moraes da EAACONE, ele declarou que seria melhor para os quilombolas que a APA fosse gerida pela comunidade quilombola, sendo o Estado apenas parceiro e suporte técnico (membro do conselho). Ele também disse que hoje o conselho pode ser composto por qualquer entidade que tenha afinidade com o Vale do Ribeira e a questão quilombola, o que considera um risco (ter empresas, mineradoras, com interesses diversos). É preciso definir em estatuto quem pode fazer parte do conselho, segundo opinião dos quilombolas, sendo governo ou sociedade civil.

Benedito Alves da Silva do quilombo Ivaporunduva, em entrevista, declarou que discordava em inserir as empresas (por exemplo de turismo) e sociedade civil da cidade no conselho, além de ONGs, que são na maioria ruins e se aproveitam deles. Critica o fato de as ONGs pegarem recurso com o governo para trabalhar com os quilombos. Acha que os quilombolas devem acessar diretamente estes recursos, sem passar por terceiros, no caso as ONGs, que ficam com a maioria dos recursos. Para ele a sociedade civil na APA deveria contemplar somente os quilombolas, sendo um deles o presidente. Acha que tem que ter o conselho, mas sempre com o pé atrás, pois os outros nunca querem que eles avancem, podendo participar da discussão, mas sem direito a voto. Citou o setor empresarial de Eldorado

interessado no turismo da região, mas que nunca foi favorável aos quilombos, que os discriminaram e faziam movimentos para que o Governo não avançasse na legalização dos quilombos, o que na visão deles iria atrapalhar o desenvolvimento do município.

Na visão de Clayton Lino (informação pessoal em entrevista), representante da SMA e coordenador do GT-PEJ de criação do mosaico, os quilombolas poderiam fazer as regras do regimento interno de como vai funcionar o conselho, pois eles são os conselheiros, além de um representante do Estado, o gestor da APA e do parque vizinho (Caverna Diabo do qual são zona de amortecimento além de APA) que é o mesmo, propondo uma gestão compartilhada, com a coordenação e subcoordenação revezando entre quilombo e Estado. De toda forma o conselho seria composto por grande maioria de quilombolas e poucos representantes do Estado, FF, ITESP, com mais de 90% de votos dos quilombos. Deveriam aproveitar a presença do Estado e não achar ruim.

Clayton Lino colocou ainda outra alternativa, que seria o Estado fazer um decreto específico para aquela APA, a qual, por ser formada exclusivamente por quilombos, possa ter a coordenação de quilombola, pela especificidade da área.

O plano de manejo da APA seria a soma do plano de manejo de cada quilombo, como o conselho do quilombo é deliberativo, a soma de deliberativos só pode ser deliberativo! Então mesmo o Estado falando que o conselho é consultivo, na verdade é deliberativo. Na prática não faz diferença mas estão gastando uma energia preciosa com isso que deveria ser utilizada para fazer os planos de manejo, programas comuns etc.

A servidora do ITESP Ignez Marincondi (informação pessoal em entrevista), coordenadora da questão quilombola deste órgão, apresentou a seguinte visão: acha que os quilombolas não entenderam que a parceria com as UCs pode ser proveitosa para eles.

Eles têm que tirar proveito disso e não ficar brigando! Se beneficiar com a parceria com o Estado. O problema é que o histórico de relacionamento entre Estado e Quilombolas não é bom, eles já sofreram muito no confronto com a questão de parque em seus territórios, em limitações de uso, autonomia etc. e agora fica difícil para eles pensarem em parceria. Mas esperamos que no futuro eles consigam mudar esta ideia e que também o parque fique mais ao lado deles.

Para Nilto Tatto (informação pessoal em entrevista) do ISA, a solução jurídica para a gestão daquela área poderia ter sido proposta na própria lei do mosaico. Mas não se pensou na época, por agenda apertada e pressão para terminar logo as negociações, não se discutiu e aprofundou o necessário sobre a gestão da APA e

mesmo se a área deveria permanecer como APA. Em discussão sobre o assunto, saíram, como proposta dos quilombolas, as condições que as comunidades querem: que o conselho gestor da APA seja deliberativo e gerido pelos quilombolas, seja por um decreto ou instrumento específico. Estão aguardando retorno da SMA. A iniciativa agora tem que partir da SMA, pois quem deveria ter maior interesse em criar os conselhos é o Estado. Para as comunidades não faz muita diferença ter ou não este conselho, pois elas já estão organizadas entre si.

Josenei Cará (informação pessoal em entrevista), gestor da APA dos Quilombos e do PE Caverna do Diabo (parque vizinho), colocou que dentro desta APA, no município de Barra do Turvo, há propriedades particulares de fazendeiros fora de área quilombola, e os quilombolas não querem que esses particulares tenham voz no conselho, que na maioria é quilombola. A FF, junto com os quilombolas, está tentando colocar no regimento interno cláusulas para garantir o direito deles, por exemplo, de que dentro da área delimitada como quilombola, somente eles podem tomar decisões, e não os demais proprietários da APA. Estão desde 2008 tentando formar o conselho, que daria força para a gestão, que seria formado por 11 comunidades quilombolas, que teriam assim a maior força ocupando a maioria das cadeiras, formando um colegiado para discussão.

Na prática, mesmo um conselho sendo consultivo, acaba virando deliberativo. Ainda mais no caso dos quilombolas, que já ocupam a área há muitos anos e tem um sentimento de preservação do uso da terra, que tipo de roça por em cada lugar, sabem que áreas podem ser desmatadas e quais devem ser deixadas intocadas, para corredor ecológico dos animais etc. possuem área extensa em que podem manejar com mais tranquilidade.

Josias Moreira (informação pessoal)⁶¹ e Odacilio Pereira (informação pessoal)⁶² colocaram que as comunidades querem que o Estado abra mão da presidência do conselho da APA, que tenha uma representação forte dos quilombos e que seja deliberativo, pois *“para se discutir um assunto que é de interesse da comunidade, mas essa só é consultada não adianta, não resolve, tem que decidir.”* Se for consultivo será visto como só mais um conselho, como já existente nos

⁶¹Josias Moreira – Presidente da Associação da comunidade quilombola de Sapatu, funcionário PE Caverna Diabo, Membro da Associação de Monitores Ambientais do Município de Eldorado – AMAMEL. Participou do GT-PEJ como representante das comunidades quilombolas. Entrevista cedida em 9 de fevereiro de 2012.

⁶²Odacilio Pereira- Membro da comunidade quilombola de André Lopes e da Associação de Monitores Ambientais do Município de Eldorado – AMAMEL, participou do GT-PEJ como representante das comunidades quilombolas. Entrevista cedida em 9 de fevereiro de 2012.

parques, que eles enquanto quilombolas e vizinhos já participam. Eles pensam que o Estado acha que se o conselho da APA for deliberativo os quilombolas vão fazer o que quiserem, mas argumenta que *“as pessoas já estão muito conscientes do que pode e não ser feito, se algum quilombola desmatar os demais vão denunciar, pois sabem que vai prejudicar o coletivo. Quem faz desmatamento são os grandes fazendeiros”*.

Mario Nunes (informação pessoal em entrevista), gestor do PE Lagamar de Cananéia, colocou que o conselho de APA é consultivo, onde se tiram decisões desde que não contrariem uma lei ou o interesse ou política do Estado. Quando se discute um assunto no conselho é só para referendar, pois geralmente as pautas são discutidas e acordadas anteriormente. Dentro da APA do Quilombo existem áreas de particulares fora dos quilombos. Os quilombolas podem deliberar sobre suas áreas independentes da APA. A APA foi criada para aumentar a área de influência deles, para ter uma política de controle ambiental sobre os particulares do entorno. *“O papel do conselho é de ajudar a administrar a área e resolver os conflitos, se não tiver o conselho vai ficar conflitando internamente”*. Quando se tem o respaldo do conselho para fazer algo na área é bom para o Estado e sociedade. A sociedade organizada ajuda a trazer parcerias de ONGs para trabalhar na área com financiamentos etc. *“Conselho é para melhorar a gestão conjunta de uma determinada área. Em APA ninguém manda na propriedade particular de ninguém, só existe a restrição legal para se fazer algumas atividades muito impactantes”*.

Mauricio Pupo (informação pessoal em entrevista), presidente da Associação do Quilombo André Lopez diz que necessitam de mais esclarecimento para saber a diferença entre conselho consultivo e deliberativo, para saber o que pode ser melhor para eles.

O Estado queria que agente engolissem a proposta sem ter o conhecimento, mas não admitimos. No dia que houve a reunião na Caverna do Diabo [em 2011], para discutir este assunto, a advogada da SMA foi tão questionada pelo ISA, advogada dos quilombos, EACONE etc, que acabou sem esclarecer a diferença entre as formas de conselho. O Josenei (gestor da APA) ficou de trazer uma explicação sobre isso, mas ainda não trouxe. Ele vem pouco na área, tem muito trabalho em outras áreas mas precisa dedicar mais atenção à APA.

Segundo Ocimar Bim (informação pessoal em entrevista), gestor do PE Rio do Turvo, uma saída para os quilombolas seria fortalecer o conselho, mesmo com um presidente do Estado, colocando um vice quilombola, pois apesar do conselho

ser só consultivo, se ele não vai contra a lei poderia decidir coisas, pois tem resolução que dá poder para o gestor da área tomar decisões.

Para Pedro Pereira (informação pessoal)⁶³, ainda não está clara a questão do conselho da APA e não está fechada a discussão sobre se vai facilitar o desenvolvimento das comunidades. O conselho deve fazer o planejamento para definir como vai ser trabalhado, o que vai dar para mexer, o que vai ter abertura para trabalhar. Ainda está confuso sobre essas questões, esperando melhor esclarecimento por parte do Estado.

Em virtude deste impasse, até o momento do trabalho de campo (fevereiro de 2012), não foi criado o conselho gestor desta APA. Como foi colocado, de acordo com os depoimentos das entrevistas de campo, as comunidades quilombolas e seus representantes, como a EACONE e o ISA, estão em negociação com a SMA e a FF para equacionar um acordo de criação desta APA. Entretanto, visto que as regras gerais de funcionamento das UCs estão na legislação, para modificá-las teria que se fazer por lei também.

Nos depoimentos dos diferentes grupos, representantes quilombolas e governamentais, vê-se claramente uma distinção em que o primeiro está inseguro em aceitar uma APA com um conselho que lhes parece desfavorável, e que ainda têm muitas dúvidas na questão, sobre o que seria melhor para eles, qual a diferença prática entre ser consultivo e deliberativo etc. Esperam maiores esclarecimentos por parte do Estado, que se comprometeu a explicar melhor os fatos e dar mais atenção para esta questão. Até o momento das entrevistas, entretanto, isto ainda não tinha ocorrido. Como não é favorável o histórico de relacionamento das comunidades quilombolas com o Estado, sobretudo com a SMA, que os repreendeu por muito tempo por se localizarem dentro dos parques, é natural que eles, neste momento em que estão mais fortes com a questão da reclassificação do mosaico, queiram garantir uma melhor situação de poder de decisão e participação sobre seus territórios

O ponto de vista dos representantes do governo é que estão complicando a questão sem necessidade, embora haja grandes diferenças entre o conselho ser consultivo ou deliberativo. Uma vez que a grande maioria dos participantes seriam

⁶³Pedro Pereira - Vice-presidente da comunidade quilombola de Sapatu, participou do GT-PEJ como representante das comunidades quilombolas. Entrevista cedida em 10 de fevereiro de 2012.

quilombolas, e, em tese, que deveriam aproveitar da presença governamental na área para conquistar benefícios ao invés de querer bater de frente com estes.

6.3. Reserva Particular do Patrimônio Natural em territórios quilombolas

Na área de sobreposição do Núcleo Caverna do Diabo com os territórios reconhecidos para os quilombos de André Lopes e Sapatu, está prevista a realização de estudos para a instituição de duas Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), propostas como forma de acordo de negociação, que resultou em um compromisso entre as comunidades quilombolas envolvidas e a Fundação Florestal.

De acordo com a Lei nº 12.810, na área de abrangência da APA dos Quilombos do Médio Ribeira, ficam reservados 663,84 ha (seiscentos e sessenta e três hectares e oitenta e quatro ares), área conhecida como André Lopes/Caverna do Diabo, e 169,77 ha (cento e sessenta e nove hectares e setenta e sete ares), área conhecida como Sapatu/Queda de Meu Deus, para os estudos necessários à efetivação do compromisso das Associações de Remanescentes de Quilombos dos Bairros de André Lopes e Sapatu, respectivamente, firmado com a Fundação Florestal, de instituir uma Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, a qual irá compor o Mosaico do Jacupiranga.

Entretanto, esta é uma questão polêmica, em que nem todos os quilombolas estão esclarecidos de suas consequências, com necessidade de melhor discutir e aprofundar o tema antes de efetivá-lo.

O questionamento sobre a reclassificação (de parque para APA) de todos os territórios quilombolas é destacada ao longo dos trabalhos do Grupo de Trabalho do Parque Estadual de Jacupiranga (GT-PEJ), como pode-se observar na ata de sua 9ª Reunião, realizada em 14 de junho de 2006. Nela o

Sr. Clayton Lino mostrou o mapa do PEJ ressaltando que a área que está em verde é o PEJ hoje; o verde e roxo são os quilombos reconhecidos. No território do Quilombo de Nhunguara há trechos de mata primária, não são áreas de uso. No processo de

delimitação dos limites físicos do território quilombola foram consideradas as nascentes e as bacias. Sr. Clayton Lino salientou que não era necessário retirar toda essa área do Parque, pois as bacias e as nascentes estariam protegidas no interior do PEJ como certamente também será pela comunidade local. Como a área de mata primária está inserida no território quilombola deverá ser averbada como reserva legal quando da titulação do ITESP. Sr. Clayton Lino lembrou que uma alternativa que surgiu das discussões do GT-PEJ é que essas áreas de mata sejam reconhecidas como RPPN, possibilitando acesso a vários fundos e financiamentos.

Mesmo observando esta colocação, as áreas de maior polêmica foram as dos quilombos Sapatu e André Lopes. Estas são áreas importantes ecologicamente e turisticamente, pois incluem, além de uma grande área de mata atlântica preservada, algumas cavernas no território demarcado e reconhecido como quilombo André Lopes, além de estar no entorno da caverna do Diabo; e a cachoeira Queda de Meu Deus, que se localiza dentro do quilombo de Sapatu. Assim, esta área estava em disputa pela SMA há muito tempo, desde a época em que o ITESP aprovou o reconhecimento e delimitação do território quilombola. Nesta ocasião a SMA entrou na justiça questionando a destinação da área aos quilombos, visto que estava dentro do parque e teria grande relevância na conservação ambiental.

No processo de negociação para criação do mosaico, após um grande impasse, foi decidido na justiça que esta área ficaria para os quilombos, visto que já tinha sido reconhecida como território quilombola pelo próprio Estado, mas que, para garantir a conservação integral da área, seriam criadas duas RPPN.

Clayton Lino (informação pessoal em entrevista) disse que na área onde foi proposta a RPPN de André Lopes existem duas áreas de recarga do aquífero da caverna do Diabo com vegetação conservada, sem moradores. O Estado queria a propriedade desta área, havendo inclusive uma ação na justiça anterior ao mosaico, do Estado (SMA) contra os quilombos. Com a discussão do mosaico, ficou acordado que o Estado abriria mão do limite da propriedade perante a justiça para o território quilombola, mas seria assinado um compromisso de fazer uma RPPN na área para garantir a conservação dos recursos naturais ali existentes e até então preservados. *“O acordo funcionou, não está mais em conflito, o Estado não discute mais, e os quilombolas também acham que é bom ter aquela área preservada, mas falta a regularização fundiária para efetivar a RPPN”.*

Ao contrário do que colocou Clayton Lino, não está tudo resolvido, muito pelo contrário. Primeiro porque o que consta na lei é somente um compromisso e não uma obrigação de criar as RPPNs. Por ser particular, o Estado não pode obrigar os

proprietários da área a criar uma reserva. Outro ponto de polêmica é sobre a gestão das cavernas inseridas no quilombo André Lopes. Por lei, cavernas são patrimônio da União e necessitam de um plano de manejo espeleológico para serem exploradas turisticamente. Diante desta realidade, quais seriam as possibilidades de realização destes planos de manejo, compostos de estudos científicos complexos e financeiramente custosos?

Mario Nunes (informação pessoal em entrevista) gestor do PE Lagamar de Cananéia, afirmou que as cavernas do quilombo André Lopes ficaram na área de proposta de RPPN, como último acordo entre Estado e quilombos, onde o Estado brigou muito para a área ficar no parque, sob ponto de vista de que a área em geral e especificamente as cavernas seriam mais bem preservadas. Mas acabou ficando com os quilombos e sem a garantia de criar as RPPNs, pois ainda depende da vontade dos quilombolas. Em área de RPPN quilombola, o Estado poderia fazer o plano de manejo das cavernas mais facilmente do que sem a RPPN, mas de todo modo a responsabilidade de fazer os planos de manejo é dos quilombolas, pois a área é deles, embora ainda não tenha sido titulada. Se esta área tivesse ficado dentro do parque, o plano de manejo das cavernas existentes já teria sido feito, pois foram feitos planos de manejo em 20 cavernas de parques da região, e os quilombolas se beneficiariam da visitação turística por serem vizinhos diretos. Durante a negociação do GT-PEJ, os representantes do Estado argumentaram que seria melhor para os quilombolas que as cavernas ficassem no parque, que poderiam usufruir do turismo do mesmo jeito e até melhor (pois não seriam os responsáveis pela manutenção, infraestrutura, plano de manejo etc.). Entretanto, o João, presidente da associação de André Lopes na época, “não concordou de jeito nenhum, ele era treinado pela advogada a falar não! O quilombola é tranquilo, eu sei que eles não causam impacto, o Governo apenas tentou negociar algumas áreas que achavam muito importante e melhor para a conservação estarem dentro do parque, mas em alguns casos não houve acordo.”

Como quis a comunidade do quilombo André Lopes, uma área ao redor da Caverna do Diabo, onde existem outras cavernas, foi retirada do PEJ, e por vontade da SMA inserida como proposta de RPPN. Entretanto, isto vem causando problemas sobre a utilização turística destas cavernas, que foram embargadas pelo IBAMA logo após a criação do mosaico, por não possuírem plano de manejo. Antes do embargo, estas cavernas eram exploradas turisticamente pelos mesmos guias quilombolas

que trabalham na caverna do Diabo, aumentando a renda adquirida com o turismo em território quilombola.

Na reunião do Conselho Gestor do PE Caverna do Diabo realizada em 31/08/2009, foi colocado pelo gestor do parque, Josenei Cará, que

nas cavernas fora do parque não será feito o plano de manejo espeleológico ainda este ano. Como estas cavernas não estão abertas à visitação não há necessidade de ser feito agora e para abrir para visitação deverá haver um entendimento entre a comunidade e o Estado. Pelo parque ter recuado ali não é mais considerado área do Estado, é uma área devoluta, mas o Estado não tem mais poder sobre ela, por estar inserida dentro de uma área de comunidade quilombola. Ficou amarrado no Ministério Público que a caverna seria desembargada mediante entendimento entre a comunidade e o Estado, o que não ocorreu.

Nesta mesma reunião Odacilio Pereira, monitor ambiental e membro da comunidade de André Lopes, informou que “a comunidade libera para fazer o plano de manejo desde que o Estado assine um documento dizendo que não será responsável pela caverna.” Josenei Cará, gestor do parque, declarou que “é preciso conversar para ver o que a comunidade quer, ver se o Estado e a União estão de acordo e resolver esta questão, já ocorreram várias tentativas de conversar com a comunidade, mas que não houve retorno.” Explica que o Estado foi autuado (por permitir visitação nas cavernas dentro de parques sem plano de manejo), a área de parque foi recuada, mas a Ação Civil Pública ainda é contra o Estado, por isso há a necessidade de entendimento entre o Estado e a comunidade. Sugere-se na reunião que o conselho do parque se reunisse com a comunidade para resolver esta questão.

Entretanto, até a realização dos trabalhos de campo desta pesquisa, em fevereiro de 2012, a situação continuava indefinida, com as cavernas embargadas e sem perspectiva de realização dos planos de manejo pelo Estado, nem tampouco pela comunidade, o que era motivo de queixados monitores ambientais, que deixavam de gerar renda com este atrativo turístico. Ao mesmo tempo havia um receio na comunidade quilombola de que o Estado, para realizar os planos de manejo, teria que se “apoderar” das cavernas por um tempo, não “devolvendo” as cavernas para a gestão dos quilombos após isto.

Na área proposta para a criação da RPPN em Sapatu, onde há a cachoeira Queda de Meu Deus, que é um grande ponto turístico, fala-se que é área particular, mas não se tem certeza quanto ao documento de propriedade, sendo provavelmente apenas uma escritura, direito de posse, sem título de domínio. Josenei Cará disse,

em entrevista, que em consulta antiga ao ITESP, a área foi tida como devoluta. O suposto “proprietário” comprou a área pensando em investir no turismo da cachoeira, em fazer um empreendimento, mas quando viu que se tratava de território quilombola e parque não quis investir na área.

Aguardando ser indenizado pelo Estado deixou um caseiro membro da comunidade quilombola, chamado Antônio Furquim Neto, conhecido como Totó, para cuidar da área. O suposto proprietário não ocupa a área nem tem benfeitorias ali, e também deixou de pagar o salário do caseiro. Este começou então a explorar a visitação da cachoeira de forma individual como compensação pelo serviço de caseiro não pago, para obtenção de renda.

Hoje a área é explorada em benefício de apenas uma família da comunidade, visto que a questão fundiária da área está em aberto, sem a titulação para a comunidade quilombola e com um fantasma de um proprietário de fora. A comunidade ainda não está se organizando para explorar de forma coletiva a área, em benefício de todos, e até o momento não quis comprar uma briga com um membro da comunidade para que o retorno financeiro do turismo na cachoeira seja em benefício da associação, ou seja, de toda a comunidade.

O gestor da APA dos quilombos pensa em fazer uma reunião entre a associação quilombola, Totó (que explora a área) e o departamento de turismo, para tentar organizar melhor o turismo no local, pois há denúncia de menores servindo como guia para visitação da cachoeira, sem capacitação e equipamentos, com risco de acidentes. O Josenei, como gestor da APA, será responsável por acidentes. Mas é uma situação delicada dentro da comunidade, que são todos parentes e amigos e não querem causar conflitos pela exploração da área, e aparentemente não estão tão incomodados com o fato de os ganhos financeiros da exploração da cachoeira ficar só com uma família da comunidade. Desta forma seria mais interessante que essa discussão fosse provocada pelo Estado.

Mario Nunes (informação pessoal em entrevista) colocou que a criação da RPPN de Sapatu foi mais tranquila, pois nem o Estado queria tanto a área (como no caso das cavernas) nem a comunidade estava tão intransigente. De toda forma o ponto de vista dos técnicos do Estado é que este tem melhor capacidade de manejar a cachoeira Queda do Meu Deus do que os quilombos, pois poderiam investir em infraestrutura (centro de visitantes, trilhas, mirantes, construções, estradas etc) com

dinheiro do BID, que tem como pré-requisito que a área seja de domínio do Estado. E os quilombolas poderiam se aproveitar e usufruir da exploração turística também.

A característica principal da RPPN é ser particular e criada a partir do desejo do proprietário em conservar a área e assim também se beneficiar de incentivos governamentais, como abatimento de imposto, apoio para a conservação e desenvolvimento de ecoturismo etc. Neste caso ficou claro que a criação das RPPNs quilombolas não foi de fato uma ideia que surgiu por vontade própria dos quilombolas, que são os proprietários coletivos da área (mesmo que ainda não titulados pelo Estado). Muito embora estas áreas sigam conservadas por mérito deles e que não tenham pretensões de explorar a área de forma a degradá-la. A criação destas RPPNs foi de certa forma imposta em um processo de negociação como moeda de troca para tirar a sobreposição do parque dos territórios quilombolas e como ficou na lei como uma proposta, uma área para estudo, no futuro os quilombolas podem resolver não criá-las.

A SMA tem política de favorecer a criação de RPPN, que não envolve gastos para o Estado, podendo este favorecer políticas para estudos, pesquisas, turismo, atividades possíveis de se realizar na RPPN. Abrindo outras oportunidades para os proprietários coletivos, no caso os quilombos, de diálogos com a sociedade, com o setores conservacionistas, por ter em seu domínio uma área destinada à conservação

Segundo Nilto Tatto (informação pessoal em entrevista) do ISA, a ideia da RPPN surgiu em reuniões com diversos sujeitos sociais, onde se buscavam alternativas. Veio também a questão de que para se criar uma RPPN era preciso ter o título de propriedade, assim se poderia ter a SMA como parceira dos quilombos para pressionar o Estado (ITESP) para titular logo essas áreas quilombolas, para implementar as RPPNs. Mas nem todas as ideias propostas eram consensuadas por todos os sujeitos sociais que estavam envolvidos, como ISA, quilombolas, EACONE, ITESP e SMA.

Neste acordo proposto pelo GT-PEJ, as áreas ficam sob domínio das comunidades, mas serão legalmente protegidas pela RPPN, possibilitando inclusive a criação de mecanismos de gestão compartilhada da área entre as comunidades quilombolas locais e a Fundação Florestal. Contudo, isto somente será efetivado após a titulação das propriedades em nome das associações quilombolas, ato até o momento ainda não realizado pelo governo do Estado. Pelo que transpareceu,

apesar da pressão da SMA em colocar estas RPPNs na Lei do MOJAC, não está havendo nenhum empenho, por parte da SMA, em pressionar o governo para titular os territórios quilombolas e assim criar oficialmente as RPPNs.

Quanto a esta questão Ocimar Bim (informação pessoal em entrevista) colocou que existia uma proposta da Reserva da Biosfera, de inserir na lei no mosaico a criação de dois RPPNs, para definitivamente acertar o território quilombola de Sapatu e André Lopes, na área da cachoeira Queda de Meu Deus (Sapatu) e no entorno da Caverna do Diabo, incluindo as cavernas do Rolado 1 e 2 e trilha do Bugiu (André Lopes). A Reserva da Biosfera e o Clayton Lino tinham uma postura de que as áreas de floresta mais protegida, com cachoeira, nascentes etc, o que seria a reserva legal dos quilombos, deveria ser RPPN. O grupo que propunha a RPPN nos territórios já reconhecidos como quilombolas (visto a impossibilidade de sua inserção no parque, o que este grupo realmente desejava) tinha como argumento também a questão de que, sendo uma zona tampão, de amortecimento, vizinha ao parque, daria um status de conservação que poderia gerar outras oportunidades para as comunidades quilombolas, que não concordaram muito com isso.

Eu [Ocimar] pessoalmente acho que isso não poderia estar na lei. Foi colocado na lei, mas como é um tipo de reserva privada, que necessita a intenção do proprietário, foi para a lei com controvérsias, pois tinham posições contrárias a aprovar a lei desta forma. Mas o entendimento dos quilombos foi o seguinte; pode por na lei, entretanto, quem decide criar é a comunidade quilombola. Eu [Ocimar] considero uma letra morta na Lei, foi um desejo somente de parte do GT que se criasse as 2 RPPNs. Nós não questionamos em público esta postura da Reserva da Biosfera e do Clayton Lino de criar as RPPNs, mas pessoalmente nós discordávamos, pois o Estado não pode criar uma RPPN. Existe uma discussão ideológica sobre isso, pois a região está preservada, mesmo sendo ocupada pelos quilombolas há anos, e continuará preservada com ou sem RPPN.

O pensamento de Mauricio Pupo (informação pessoal em entrevista) da comunidade de André Lopes, vai no sentido de que eles não são totalmente contra a criação da RPPN, mas com os quilombolas delimitando a área e não o Estado, visto que na área da reserva não vão poder plantar, nem tirar madeira ou cipó. Sendo assim, é preciso ver se já tem gente morando ou trabalhando no local e avaliar bem a localização e extensão desta reserva. Preferiam criar em várias pequenas parcelas que não usam, mas o Estado quer que seja uma área contínua.

Pensando no depoimento do Mauricio Pupo e na ideia abordada por outras pessoas, uma sugestão seria que esta área de RPPN fosse a Reserva Legal dos

quilombos, garantido a conservação nas áreas quilombolas sem pressionar tanto seu território nas possibilidades de desenvolvimento e expansão produtiva.

Benedito Alves da Silva (informação pessoal em entrevista) de Ivaporunduva, diz ser necessário mais esclarecimento sobre o que se pode fazer dentro da reserva, visto que os quilombolas têm na agricultura sua principal atividade econômica, principalmente banana, cujo plantio é propício em áreas úmidas como a beira do rio. Nilto Tatto (informação pessoal em entrevista) do ISA, afirmou que o local onde estão previstos os estudos para a criação das RPPNs, é íngreme, de grande declive, não propícios para agricultura.

Josenei Cará (informação pessoal em entrevista) colocou que a inserção das RPPNs na Lei do mosaico foi muito polêmica na época, com questionamentos dos quilombolas, sendo o principal deles sobre a titulação dos territórios que ainda não havia ocorrido, em contraposição ao fato de o poder público já querer impor uma RPPN na área. Neste contexto, só foi possível o encaminhamento desta proposta porque foi colocado como área de estudo para criação e não a criação de fato, até porque depende da titulação e da vontade dos proprietários. Para Josenei foi uma “negociação meio imposição”. Ele acha que no futuro não haverá interesse das comunidades em criar a RPPN.

6.4. Disputa pelo espaço da Caverna do Diabo

A caverna do Diabo e seus arredores estão, há tempos, em disputa de uso e domínio entre os quilombolas que ali vivem e o Estado de São Paulo. Destaco que por lei a União tem o domínio do subsolo brasileiro, incluindo nisso as cavernas. Os quilombolas que ocupam a região desde o século XVII (quilombo Ivaporunduva, o mais antigo), dizem ter descoberto a caverna na época da Guerra do Paraguai (que ocorreu entre 1864 a 1870), onde desertores foram se esconder para não serem levados para lutar na guerra, segundo relatos obtidos pelo Relatório Técnico Científico – RTC, do quilombo André Lopes realizado pelo ITESP em 2000.

Ao apontar os motivos que os levaram a ocupar a área da hoje chamada Caverna do Diabo, Maria Adelaide Pedrosa⁶⁴ indicou: “ela foi aberta no tempo da guerra do tal de Paraguai, saíram correndo. Correram tudo para lá, trabalharam mato adentro na boca da caverna, boqueirão grande para dentro eles trabalhavam, nessa época eles eram todos solteiros”.

João Maciel⁶⁵ também relata que “Eles contavam que depois eles desertaram, correram e se esconderam perto da Santa de Rubuquara. Eles foram para a guerra mas não chegaram a assistir todos os combates; lá dentro tem um salão, eles se esconderam de medo que os soldados levassem à força, até passar a guerra”.

Posteriormente, a caverna foi utilizada para guardar os produtos agrícolas, (sobretudo o arroz, principal produto agrícola do Vale do Ribeira na época), que devido a suas características de umidade e temperatura conservava os alimentos por mais tempo. Pelo RTC foi antropológicamente comprovada que a caverna do Diabo faz parte do território quilombola, a qual foi inserida no território de André Lopes, delimitado e mapeado pelo ITESP.

Entretanto, o Governo do Estado de São Paulo afirmou ter comprado a propriedade da Caverna em 1910. Segundo Michael Nolan (informação pessoal)⁶⁶, foi feita uma procuração em Iporanga de um casal de quilombolas em nome de um militar (Rafael). Este casal vendeu uma posse para a fazenda do Estado de São Paulo (era terra devoluta, não tinha que comprar, ainda mais uma posse), comprovando que era área de quilombolas, pois foram eles que venderam a posse para o Estado.

O documento de venda, conforme relatado pela advogada Michael Nolan, diz o seguinte:

a referida gruta com tudo que nela contém em sua integridade, bem como em seu subsolo [que é propriedade da União], incluindo nesta venda a servidão e caminho necessário para que a dita gruta possa em todo tempo ser visitada e que a mesma outorgada compradora não encontre embaraço para guarda e visitação da mesma gruta e mais, compreendendo-se na transmissão ora feita, um terreno com área de 500 metros de raio na entrada da dita gruta e de 250 metros de cada lado de seu percurso.

O Relatório Técnico Científico do quilombo André Lopes, realizado pelo Instituto de Terras do Estado de São Paulo em 2000, colocou que

⁶⁴ Moradora do quilombo André Lopes, relato retirado do RTC de André Lopes, realizado pelo ITESP em 2000, p. 25

⁶⁵ Morador do quilombo André Lopes, relato retirado do RTC de André Lopes, realizado pelo ITESP em 2000, p. 25

⁶⁶ Michael Mary Nolan – Advogada das comunidades quilombolas. Entrevista cedida em 31 de janeiro de 2012.

o território Quilombola de André Lopes abrange 3.200,1662 ha, com exceção de 24,9558 ha de rios e estradas, assim como 74,8274 ha da área que circunda a 'Caverna do Diabo' e laterais da estrada de acesso, que pertencem ao Estado. Que estaria composto no raio de 500 metros em volta da entrada da caverna e uma área de 50 metros ao lado da estrada que liga a rodovia à entrada da caverna.

Entretanto, até o momento o Estado não demarcou sua propriedade no terreno, pelo menos não claramente. O presidente da associação de André Lopes, Mauricio Pupo (informação pessoal)⁶⁷ se queixa que *“falta o Estado delimitar exatamente qual é esta área de parque dentro do quilombo, pois fala apenas em uma bola de raio de 500m, mas não demarcou no terreno e nós ficamos sem saber onde é de fato o território quilombola ao redor da caverna”*. Ele cita como exemplo as áreas onde se localizam o restaurante e a cachoeira (trilha do Araçá), que não está claro se estão dentro ou fora do território quilombola.

O PEJ foi criado em 1969 e pegou não só a área da caverna, mas também outras partes dos territórios quilombolas de André Lopes, Sapatu e Nhungura, que ainda não estavam reconhecidos nem delimitados (o direito quilombola passou a valer apenas após a constituição de 1988, e incluído na legislação estadual em 1998). Com isso o conflito começou a se acirrar.

Maria Adelaide Pedrosa⁶⁸ relatou: *“Agora tem um Parque na caverna, [...] o Parque invadiu tudo, eles tiveram que ir cada vez mais para dentro, teve que sair.”*

O RTC de André Lopes (ITESP, 2000, p.40) também colocou que

A falta de recursos também levou moradores a venderem partes de suas posses, principalmente a partir da década de 1980. Devemos aqui lembrar que a proibição das roças entrou em vigor em 1969, com a criação do Parque Estadual de Jacupiranga, que recaiu sobre o território de várias comunidades quilombolas. A atuação do policiamento e a imposição de multas aos agricultores, no entanto, se intensificou no início da década de 1980. As famílias que venderam seus direitos fizeram a opção que, certamente, lhes pareceu mais razoável. Ou seja, preferiram mudar-se para perto da estrada e ter facilitado o acesso aos outros locais de trabalho a continuar morando em um lugar distante, no qual não poderiam mais praticar a agricultura. Portanto, para uma população que foi proibida pelo Estado de utilizar seu território da forma tradicional, sem que se lhes tenham oferecido outras opções econômicas, as vendas significavam também uma forma de aliviar o sofrimento das famílias.

Um desses exemplos da relação hostil que existia entre a comunidade quilombola de André Lopes e os órgãos ambientais Estaduais foi colocado por Giacomini (2010, p. 196)

⁶⁷ Entrevistado cedida em 9 de fevereiro de 2012.

⁶⁸ Op. Cit, RTC, ITESP, 2000.

A reativação de projetos de turismo ambiental fomentados pelo Instituto Florestal ensejou nova fase de conflitos com as comunidades em setembro de 1997. As tentativas de promover a desocupação de áreas próximas à Caverna do Diabo, onde residem e mantêm cultivos os moradores da comunidade de quilombo de André Lopes, resultaram na Representação no 118/97, aberta pela Procuradoria da República em São Paulo. Qualificadas como “invasoras”, algumas famílias foram intimadas a prestar declarações na Promotoria de Justiça de Eldorado, instadas a deixar o local no prazo de seis meses. A Prefeitura local não se comprometeu em definir uma área para reassentar os moradores, mas ofereceu os caminhões para realizar a mudança. Foram reduzidas as áreas de cultivo, restando apenas algumas unidades domésticas no interior do Parque.

Com a realização dos RTCs pelo ITESP, no ano 2001, os territórios quilombolas de André Lopes, Sapatu e Nhungura foram delimitados e reconhecidos pelo governo do Estado de São Paulo. Entretanto, parte de seus territórios estava sobreposto ao PEJ, criando um impasse ainda maior entre as comunidades quilombolas, agora oficialmente reconhecidas pelo Estado, e a SMA que administra o parque. Assim, por pressão e articulação do movimento quilombola junto a alguns políticos, ainda no ano de 2001 foi aprovada na Assembleia Legislativa de São Paulo a Lei nº 10.850 (cujo PL era de 1999) que “altera os limites dos Parques Estaduais de Jacupiranga e Intervales, visando o reconhecimento da aquisição do domínio das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, nos termos do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.” Esta lei, contudo, não resolveu o problema dos quilombolas, visto que a SMA não a respeitou.

Assim os conflitos de disputa entre quilombolas e SMA pelo território continuam. Um dos conflitos que se destacou, entre a comunidade quilombola de André Lopes e o Estado, na figura da SMA, deveu-se ao programa de implantação de núcleos de ecoturismo na Mata Atlântica, lançado em 03 de fevereiro de 2005 no Município de Eldorado. Ficou a cargo da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, que receberia do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sob garantia de retorno do Governo Federal, quinze (15) milhões de dólares para implementar, em quatro (4) anos, esse programa. Afirmou-se que um dos núcleos do programa seria instalado justamente na região da Caverna do Diabo e que, segundo estudos realizados pelo BID, a soma dos núcleos de ecoturismo envolvidos neste programa receberia um total de até 300.000 visitantes ao ano. (Memorando BID de 08/01/2004 - fls. 60/82 apud AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2006.03.00.029172-9/SP, TRF 3º região, site www.trf3.jus.br).

Já havia um histórico de intervenção no território quilombola sem consultá-los, como ocorreu no final de 2004, quando uma empresa não identificada descarregou ferramentas e fez topografia para construir um chalé, no entorno da Caverna do Diabo. A comunidade quilombola comunicou ao Instituto de Terras do Estado de São Paulo que nada lhe respondeu. Desta forma, com esta nova ameaça sobre seu território, a Associação Remanescentes de Quilombo do Bairro de André Lopes, representada pela advogada Dra. Michael Mary Nolan, entrou com um processo no TRF 3º Região, agravo de Instrumento Nº 2006.03.00.029172-9/SP, contra a Fazenda do Estado de São Paulo pela realização de obras em território já reconhecido como quilombola.

Em argumentação no processo TRF 3º Região, Nº 2006.03.00.029172-9/SP, a Fazenda do Estado apegar-se a um julgado do Egrégio Tribunal de Justiça que confirmou serem devolutas as terras que compreendem o chamado "27º perímetro da Comarca de Eldorado Paulista" onde está a "Caverna do Diabo", e afirma que dentro desse perímetro a área da "Caverna do Diabo" já era de domínio do Estado de São Paulo por força de escritura pública de compra celebrada em 12 de junho de 1910. Ainda, considera que especificamente o sítio da "Caverna do Diabo", integrante do todo maior adquirido pelo Estado em 1910, foi transferido para a administração da Secretaria de Turismo conforme o Decreto nº 48.179 de 05 de julho de 1967 para "aproveitamento científico e cultural". Portanto, a Fazenda Estadual considera a área da "Caverna do Diabo" bem público de uso especial eis que destinada à realização de fim específico. Assim, afirma que não cabe a agravada pretender obstar implantação de projetos na região, eis que não detém a posse posto que, sendo o bem público indisponível, o particular sobre ele não exerce posse. Finalmente, assevera que a Comunidade do Quilombo André Lopes não recebeu título de domínio sobre a área que ocupa pois ainda não transitou em julgado a ação discriminatória do "27º perímetro de Eldorado" e além disso a Lei Estadual nº 10.850 de 06 de julho de 2001, que em seu art. 1º excluiu do perímetro do Parque Estadual de Jacupiranga, a área da comunidade quilombola não era autoexecutável porque dependia de medições sobre a real extensão dos espaços ocupados pelos remanescentes das comunidades quilombolas da região.

Dentre os argumentos da agravada, no agravo de Instrumento Nº 2006.03.00.029172-9/SP, TRF 3º Região,

é de se indagar se o desejado incremento do ecoturismo, pretendido pela parceria entre a Secretaria do Meio Ambiente e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, atraindo mais de 300 mil ecoturistas para a região do Vale do Ribeira, é interessante para a preservação dos últimos remanescentes da Mata Atlântica - que lá se encontram - uma vez que a Mata Atlântica do Brasil foi declarada pela UNESCO, em 1993, 'Reserva da Biosfera do Patrimônio Mundial'. [...] E o que será da rica cultura dos descendentes de escravos que moram na zona rural da região, as comunidades quilombolas de Ivaporanduva, Pedro Cubas, André Lopes (ora agravada), São Pedro, Sapatu, Nhunguara? A Secretaria do Meio Ambiente e o Banco Interamericano de Desenvolvimento não pensaram neles, [...] São membros de famílias descendentes de escravos negros trazidos ao Vale do Ribeira para trabalhar na extração de ouro durante os séculos XVII e XVIII, que aguardam ansiosamente a titulação de suas terras, garantida no art. 68 do ADCT. Essas pessoas são

descendentes daqueles que há trezentos e cinquenta (350) anos foram trazidos à força para o local e hoje vivem basicamente da cultura de arroz, feijão e milho. No Estado de São Paulo são contabilizadas 48 áreas quilombolas, mas ao que se sabe apenas cinco (5) delas receberam títulos de terra regularizando documentalmente aquilo que a Constituição assegura.

O desfecho deste episódio é que o recurso do BID foi aplicado para melhorar a infraestrutura de visitação turística da Caverna do Diabo, com centro de visitante e restaurante. Mas havia um projeto de construção de uma pousada a 500 metros da caverna, ou seja, em território quilombola, mas foi embargada, não seguindo adiante devido ao processo judicial. Segundo Oriel Rodrigues (informação pessoal)⁶⁹, da CONAQ, o BID tem, como requisito para empréstimos, que haja melhora no IDH das comunidades que vivem nas áreas onde o recurso será usado. Mas a SMA não queria se comprometer com isso, pois só estava pensando em investir na infraestrutura do parque, (estrada, centro de visitantes, restaurante, hospedagem) sem envolver os quilombolas no plano de exploração turístico da região. No final foi obrigada a inserir os cursos de capacitação das comunidades para ser aprovado pelo BID. Para isso as comunidades tiveram que ir até Brasília e participar das discussões com o BID para conseguir os benefícios. Foram então realizados cursos de monitores ambientais para que os moradores da região pudessem melhor atender ao turismo e assim participar de seus benefícios econômicos.

André Luiz de Moraes (informação pessoal em entrevista), da EAACONE, se queixava de que as autoridades (nacionais - SMA, FF, IF e internacionais - BID) ignoram os quilombolas nos momentos de discutir turismo. Um exemplo prático é que, na área de entrada na caverna, havia um galpão, construído pelos quilombolas, com autorização do Estado, para venda de artesanato, etc. No projeto de melhoria da infraestrutura, a SMA queria retirá-lo alegando ser feio, sem uso, ocupar espaço de estacionamento etc. mas não conversaram com a comunidade sobre isso. A SMA e BID alegaram nem saber que o galpão era das comunidades, evidenciando a falta de diálogo com as comunidades do entorno ao planejar uma ação de intervenção por parte do Estado.

Este assunto foi abordado na 11ª reunião do Conselho Gestor do PE Caverna do Diabo, ocorrida em 13/09/2010, em que foi dito, conforme ata, pelo gestor Josenei Cará, que para a reforma da casa do artesão foi feito um orçamento, pelo

⁶⁹ Entrevista cedida em 8 de fevereiro de 2012.

Estado, em 2009 e custaria aproximadamente onze mil reais. Ele completa dizendo que “a casa do artesão era usada por quatro comunidades, que mostraram interesse em voltar a utilizá-la desde que o parque dê apoio” Ele frisou também que o recurso disponível para a reforma deve ser utilizado até o final do ano de 2010. E na ata da 12ª reunião do referido conselho, realizada em 29/11/2010, Josenei Cará declarou que o apoio que será dado às comunidades que irão trabalhar na Casa do Artesão seria o transporte.

Segundo o presidente da Associação de André Lopes, Mauricio Pupo (informação pessoa), em 2011 o Estado reformou o galpão ou casa do artesão, mas ainda não ficou do agrado deles, pois provavelmente não foram consultados antes da reforma. *“Se o Estado chegasse mais para o nosso lado, para saber a necessidade nossa, quem sabe agente dividia o espaço para trabalhar, mas eles não chegam, não dá acordo, às vezes até os funcionários põem areia. O Estado não deixa agente fazer algo melhor lá.”* (a cogestão que na prática não acontece).

Josenei Cará (informação pessoal em entrevista), gestor do PE Caverna do Diabo, relatou o fato da seguinte maneira: *“dentro do espaço da caverna foi reservada e reformada uma área para exposição dos artesanatos quilombolas, canto do artesão, mas com o tempo as comunidades deixaram de ir por falta de transporte. A FF quer que eles reassumam o espaço para venda ou divulgação do material para que o turista vá também na área dos quilombos, in loco.”*

Entretanto, em fevereiro de 2012, quando da realização das entrevistas, a casa do artesão não estava sendo utilizada pelos quilombolas e muitos alegaram a falta de transporte. Mesmo que este tenha sido prometido em 2010, conforme reunião do conselho gestor, citado anteriormente, parece que a FF e as comunidades ainda não conseguiram se articular para que este espaço seja utilizado em benefício dos quilombolas. Isto demonstra que a cogestão entre a comunidade e a FF na área da caverna, idealizada desde os trabalhos de criação do mosaico, ainda permanece como uma utopia. Para se tornar realidade precisa ser muito trabalhada por todos os envolvidos e talvez seja interessante a ajuda de terceiros, com uma visão de fora auxiliando na articulação e planejamento das ações.

O conflito de uso do espaço da caverna do Diabo pôde ser detectado ao longo de todo o processo de criação do mosaico em que os interesses dos quilombolas conflitavam com os da SMA. Esta sugeriu uma gestão compartilhada para a área, mas após a criação do mosaico, no qual o espaço da caverna ficou no

interior do parque, não houve muito empenho e um trabalho específico para alcançar este tipo de gestão. Pode-se observar o conflito desde o Grupo de Trabalho do Parque Estadual de Jacupiranga (GT-PEJ) na ata da 9ª reunião, ocorrida em 14/06/2006.

Sr. Clayton Lino colocou que no caso do Quilombo de André Lopes o problema é mais complexo, porque a área incluída no território quilombola acaba com o Núcleo Caverna do Diabo, pois o núcleo não está resumido à boca da Caverna do Diabo, há mais cavernas, as trilhas implantadas e toda infraestrutura. Sr. Clayton Lino considera que interessa para os quilombolas, para o PEJ, enfim para todos há interesse, que o núcleo esteja funcionando, como polo turístico regional gerando emprego e renda para própria comunidade. Entende que o processo de consolidação do núcleo deve estar baseado em uma forte articulação com a comunidade Quilombola que deveria passar a ser cogestora de toda área do núcleo. Também reforçou junto ao ITESP e PGE a urgência na titulação das áreas daqueles Quilombos, questão prioritária para o desenvolvimento das comunidades. Também destacou que as cavernas são bens da União. Após, expôs o problema do Núcleo Caverna do Diabo que foi provocado quando da delimitação do território quilombola, o coordenador do GT-PEJ, Sr. Clayton Lino lembrou que foi consensuado pelo GT que uma medida para equacionar esse problema seria redelimitar o território quilombola excluindo da área o Núcleo Caverna do Diabo e viabilizar a cogestão do núcleo, entre a administração do PEJ e a Associação Quilombola. Concluiu esclarecendo que para efetivar essa proposta é necessário certo grau de confiança entre os envolvidos, os quilombolas e o Instituto Florestal.

Esses relatos dão uma ideia dos conflitos na área. Na discussão do GT-PEJ, a disputa pela Caverna do Diabo e seu entorno seguiu como um grande ponto de conflito, do qual resultou que a área da entrada da Caverna ficaria com o PE Caverna do Diabo, a área ao redor mais extensa ficaria com o quilombo sobre uma proposta de RPPN e a gestão do parque se comprometeria a inserir os quilombolas com uma gestão compartilhada, tanto na administração quanto nos ganhos financeiros.

Segundo Arlete Ohata (informação pessoal)⁷⁰, a audiência pública mais difícil do mosaico foi a que tratou da caverna do Diabo, mais do que a área à margem da BR-116 em Barra do Turvo, onde estava a concentração de moradores dentro do parque. Os quilombolas queriam que a área da caverna e equipamentos (restaurante, construções) ficasse dentro do território quilombola, mas não houve acordo por parte da SMA, ficando para o parque. Arlete Ohata concordou que a área da caverna e seus equipamentos fiquem com o Estado, *“acho que é o mais certo, pois isso daí não faz parte da cultura deles. Que nem Ivaporunduva é diferente, eles fizeram uma pousada, mas já é do modo operandis deles, eles já tinham isso. A*

⁷⁰ Entrevista cedida em 20 de janeiro de 2012.

questão da caverna é muito clara que é um equipamento do Estado, colocar no contexto de quilombo é estranho né”.

Esta declaração de Arlete Ohata demonstrava uma ideia de que os quilombolas de André Lopes não estariam preparados para gerir a visitação e manutenção da caverna, ao mesmo tempo em que colocava os quilombolas de Ivaporunduva em outro patamar de relação com o turismo e gestão em geral. Neste momento, considero confusa e preconceituosa essa colocação.

Dentro deste contexto, sobre a cogestão da área da Caverna, proposta pelo Estado aos quilombolas, Clayton Lino (informação pessoal em entrevista) colocou que foi questionado para os quilombolas, durante o processo de criação do mosaico, se eles queriam ter a propriedade do entorno da caverna (que resultaria em muita briga judicial e conflitos com o Estado que teria que abrir mão de sua propriedade) ou ter os benefícios de serem os vizinhos mais diretos da caverna e a comunidade mais relacionada. Ele reforçou junto aos quilombolas que eles deveriam lutar para garantir a participação nos lucros, prioridade nos empregos, exploração dos serviços no entorno com pousadas, restaurantes etc com uma melhor visão do que seria o real benefício (que não necessariamente a propriedade da área). *“Em uma longa discussão chegou-se isso!”*

Sobre este ponto Arlete Ohata (informação pessoal) colocou que a proposta é que os quilombolas trabalhassem com o turismo na área em uma gestão compartilhada com o Estado. *“A ideia da cogestão...na verdade eles trabalham mesmo lá, no entorno”, mas para eles era aquela coisa fechada, se está dentro do nosso território não é do Estado, só que aquela estrutura toda é mantida pelo Estado, por financiamento internacional, esse raciocínio, esse bom-senso, fica prejudicado.”* Ela lembra ainda que a questão fundiária do quilombo não está resolvida, deixando a questão mais confusa e difícil para o lado quilombola. *“E o pior é que se não se regulariza a situação do quilombo, fica mais confuso ainda né, se regularizasse e deixasse tudo bonitinho, como manda o figurino, ficaria mais fácil.”* O problema está no judiciário. Enquanto não houver sentença definitiva, não se tem um documento que permita fazer qualquer transmissão de posse, domínio, etc. *“As ações discriminatórias tem tempo imprevisível, depende da ocorrência, da situação, o problema são as ocorrências, se entre recurso etc. dá problema.”*

Entretanto, esta cogestão usada na negociação de criação do mosaico não foi incluída no texto da lei. Para garanti-la agora é preciso incluir no plano de manejo e

gestão a participação quilombola nos lucros e serviços, e o gestor vai ter que ser hábil para lidar com essa situação.

João Winther (informação pessoal em entrevista) analisou a situação da seguinte forma:

É bom para eles que a caverna do Diabo esteja fora do território deles, pois caverna é um bem de subsolo que pertence à União, portanto pertence a todos. Eles não têm condição de fazer a exploração sozinhos, até como forma de proteção, eu acho que a caverna deve estar no parque e não no território da comunidade. Quando houver o plano de manejo do parque seria importante se pensar que os frutos da visitação turística possa algum percentual ser comprometido para as populações que já habitavam no entorno da caverna ou que eles explorem todos os serviços turísticos da caverna. Se a caverna está no território do quilombo ou do parque, acho que nesse momento pouco importa, o importante é definir sobre a exploração dos serviços.

Segundo Josenei Cará (informação pessoal em entrevista), a proposta no início dos estudos do mosaico era fazer uma cogestão da área da caverna do Diabo, mas esta ideia não entrou na lei. Entretanto, *“na prática acaba se fazendo, tendo os quilombolas como funcionários do parque e como monitores/guias turísticos da caverna do Diabo, o que é obrigatório para sua visitação.”* Há duas cobranças na entrada da caverna, uma para o parque e outra para os monitores. O nº de monitores aumentou de 20 para 40 (devido aos cursos fornecidos pela SMA), sendo atuantes apenas 22, com 90% quilombola de várias comunidades do entorno.

Os monitores ambientais da caverna do Diabo estão organizados na AMAMEL (Associação dos Monitores Ambientais do Municípios de Eldorado) e esta fica com uma parte da renda da entrada da caverna, como dito por Josenei Cará. Entretanto, a associação quilombola de André Lopes, na figura de seu presidente, questiona que a renda deveria ser compartilhada entre todos da comunidade, não ficando restrito aos que trabalham como monitores. Para isso se concretizar, uma possibilidade seria incluir no plano de manejo do parque que uma porcentagem da renda arrecadada com o turismo na caverna fosse destinada diretamente à associação quilombola.

Benedito Alves da Silva (informação pessoal em entrevista) colocou que no quilombo André Lopes há uma discordância entre os monitores que trabalham na caverna que não se entrosam com o discurso da associação do quilombo. O pessoal da associação briga com o governo, com a direção do parque, e os monitores quilombolas não querem entrar em confronto com o parque para não perderem seu trabalho. *“Tinha que haver uma união entre eles para as coisas estarem melhor,*

podendo os quilombolas até participar da direção do parque, a tão falada cogestão!”

A conclusão a que cheguei sobre esta questão é que não conseguiram conduzir bem isso.

Em algumas declarações detectei uma confusão, talvez até proposital, entre cogestão e exploração dos serviços turísticos e seus benefícios financeiros. Acho importante separar as duas coisas, pois cogestão envolve participação das decisões, nas definições de investimento, na forma de fazer etc. Já simplesmente trabalhar nos serviços de turismo ou manutenção do parque não inclui necessariamente participar da gestão, podendo ser tratados apenas como empregados que cumprem ordens em uma situação de dependência. Observei que muitos representantes do Estado falavam em cogestão, mas a definiam como postos de trabalho na área. O que deixou transparecer que não acreditavam muito na capacidade dos quilombolas, ou não os querem como reais gestores da área.

Mario Nunes (informação pessoal em entrevista) colocou que os técnicos do parque achavam importante as cavernas ficarem dentro do parque, por ser um patrimônio nacional, ficando mais protegido, com regras mais claras. Mas os quilombolas não cederam e muitas cavernas ficaram na área deles (na área da RPPN), menos a caverna do Diabo. Os quilombolas não poderão explorar tão facilmente as cavernas dentro de seu território, pois há necessidade de plano de manejo. O CECAP (Centro Nacional de Estudo, Proteção e Manejo das Cavernas - ICM-Bio) mandou embargar as cavernas sem plano de manejo.

Josenei Cará (informação pessoal em entrevista) colocou que, durante a discussão do mosaico, as cavernas ficaram de fora da discussão e logo na sequência da aprovação do mosaico, foram embargadas para o turismo, por ação civil pública por falta de um plano de manejo espeleológico, não só para a Caverna do Diabo, mas também para outras da região, como no PETAR. Foram 4 meses de embargo e o Estado negociou fazendo um TAC passando a gestão das cavernas da União para o Estado, para que este faça a administração, comprometendo-se a fazer o plano de manejo em 2 anos. Foi realizado o plano de manejo da caverna do Diabo pela FF e, até fevereiro de 2012, não tinha sido aprovado pelo ICM-Bio, mas estão funcionando com um plano de ação emergencial.

Neste momento de elaboração dos planos, as cavernas que ficaram dentro da APA dos quilombos, mais precisamente no quilombo André Lopes, na área de proposta de RPPN, não tiveram seus planos de manejo realizados pela FF, pois

dependiam de um entendimento entre o Estado e as comunidades, o que não aconteceu. Para aplicar dinheiro do Estado para fazer os planos, as comunidades teriam que fazer uma sessão de direito provisório para o Estado.

Tendo em vista todo o contexto de disputa entre a comunidade e o Estado durante o GT-PEJ, não somente pela Caverna do Diabo, que já estava sobre domínio e gestão do Estado, mas principalmente pelas demais cavernas que o Estado queria tomar para si, e somente através de muita luta os quilombolas conseguiram garanti-las em seu território, (mesmo que com a proposta de RPPN), era natural que existisse o medo de o Estado não devolver mais as cavernas para a comunidade, de perderem a “propriedade” ou o acesso às cavernas. Segundo Josias Moreira e Odacilio Pereira (informação pessoal em entrevista), monitores quilombolas, faltou um intermediário para um melhor diálogo. Desta forma, as cavernas seguem embargadas por falta de plano de manejo, sem a permissão de exploração da visitação turística, que poderia gerar recursos para a comunidade quilombola.

Mesmo com o acordo criado pela lei do mosaico a questão ainda não está totalmente fechada e resolvida. A gestão compartilhada ainda é um ponto a ser alcançado e melhor trabalhado entre a comunidade e a FF. Sobre a questão do domínio da caverna do Diabo, a advogada dos quilombolas está reunindo documentação para questionar em juízo o domínio em favor da Associação Quilombola de André Lopes. Assim, o que tudo indica, é que ainda haverá uma decisão judicial sobre este conflito.

Capítulo 7

Situação fundiária das unidades de conservação do Estado de São Paulo

7. Situação Fundiária das Unidades de Conservação do Estado de São Paulo

Pela legislação, as UCs de proteção integral (restritivas) deveriam ser de domínio público. Além disso, por serem restritivas, qualquer ocupação no interior delas, por lei, passa a ser irregular. Diferenciam-se juridicamente os ocupantes com direitos (posseiros, proprietários, comodatários e arrendatários) daqueles que não detêm qualquer direito (grileiros e invasores).

Uma das destinações propícias às terras devolutas é a da conservação ambiental, como exposto em São Paulo/SMA/FF (2009, p. 22), “as terras devolutas arrecadadas, quando necessárias à segurança das fronteiras e à proteção do meio ambiente, ficam reservadas pelo poder público que, analisando a necessidade e vocação destas, expede instrumento jurídico destinando as mesmas aos fins mais adequados.”

Nesse sentido, o Estado de São Paulo, com o Decreto-lei nº 14.916, de 06 de agosto de 1945, revogado pela Lei Estadual nº 12.392/2006, dispôs que fossem reservadas as áreas devolutas arrecadadas que apresentassem condições de vegetação significativa. A Constituição Federal de 1988 dispôs, no § 5º do artigo 225, que “são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais”.

A regularização fundiária pressupõe a resolução das questões patrimoniais (títulos) e de ocupação. Na implantação das UCs restritivas, a regularização fundiária implica tanto a aquisição das terras pelo Poder Público como a desocupação das mesmas, e em trabalhos que visem a definição dominial das terras abrangidas pelas UCs. Isto ocorre através do acompanhamento de procedimentos discriminatórios (arrecadação das terras devolutas), expropriatórios e de resolução da ocupação das mesmas (decorrente de sua posse e uso), a fim de incorporá-las ao patrimônio público (DIEGUES, 1995).

O Estado de São Paulo, segundo dados de 1992, da Divisão de Reservas e Parques Estaduais - DRPE/IF, possui o controle dominial efetivo de apenas 19% das áreas das Unidades de Conservação. Em 10% mantém controle relativo (áreas em processo avançado de regularização fundiária) e nos 71% restantes há 127.000ha

de terras públicas onde o Estado está sujeito à perda de controle patrimonial, em resultado da falta de fiscalização.

Em uma pesquisa realizada mais recentemente para sua tese de doutorado, Joaquim de Britto Costa Neto (2006) levantou dados sobre a situação fundiária das UCs de proteção integral do Estado de São Paulo, os quais serão expostos a seguir.

Tabela 10 - Síntese da situação dominial das unidades de proteção integral no Estado de São Paulo

Unidades de Proteção Integral	Área total da unidade (ha)	%	Áreas de domínio público consolidado ou em fase adiantada de regularização						Áreas não regularizadas			
			Domínio público (ha)	%	Origem em terras devolutas	%	Origem em desapropriações	%	Áreas públicas regularizar	%	Área total a regularizar	%
Unidades já regularizadas - domínio público da Fazenda do Estado de SP	205.159	24	205.159	24	93.613	11	111.545	13	0		0	
Unidades que demandam ações de regularização do domínio público*	638.700	76	106.702	12	41.935	5	64.767	7	178.901	21	531.997	63
Conjunto de unidades de proteção integral no Estado de SP	843.859	100	311.861	36	135.548	16	176.312	20	178.901	21	531.997	63

* Unidades submetidas a fortes conflitos de documentação imobiliária, a área de terras devolutas já registradas em nome da Fazenda do Estado está sujeita a conflitos de posse e documentação imobiliária que constituem limites à implantação efetiva das unidades. Por exemplo o Parque Estadual do Jacupiranga em 92.000 ha.

Fonte: Costa Neto (2006)

Como se pode observar na tabela 10, de acordo com os dados de Costa Neto (2006), as UCs que pertencem ao conjunto caracterizado pela situação dominial não consolidada representam 76% das UCs de proteção integral do Estado de SP,

abrangendo 638.700ha. Apesar de aproximadamente 106.702 ha constituírem terras de domínio público sob controle do governo estadual, a maior parte de suas terras, 531.997ha, incluindo uma porção de 178.901 ha de terras devolutas onde o Estado não consegue estabelecer a posse efetiva, apesar de terem sido arrecadadas em ações discriminatórias e em parte já matriculadas no registro de imóveis em nome do Estado, está submetida a conflitos de posse e de documentação imobiliária que determinam limites às ações de implantação e manejo de seus recursos naturais. Das áreas das UCs que já constituem domínio público consolidado, representando 37% (311.861 ha), 16% (135.548 ha) têm origem em terras devolutas arrecadadas em ações discriminatórias, e 20% (176.312 ha) são fruto de processos de desapropriação.

Segundo Costa Neto (2006, p. 32),

a experiência de implantação de unidades de conservação no Estado de São Paulo, desenvolvida no período de 1985 a 2000, demonstrou que o problema não se resume à falta de recursos para a desapropriação de terras e nem às garantias constitucionais ao direito de propriedade, mas sim à necessidade de saneamento das irregularidades acumuladas durante séculos na documentação e no registro da propriedade imobiliária e à necessidade de comprometimento dos governos na implementação de políticas públicas de regularização fundiária.

A análise de documentos e mapas originados em grilagens e fraudes, em irregularidades no ato da titulação e, ainda, em documentos e mapas alterados ilegalmente durante os procedimentos de transmissão de domínio no registro de imóveis, constitui uma exigência para a apuração dos reais direitos de propriedade envolvidos na implantação de unidades de conservação, sejam estes direitos públicos ou direitos privados. A transparência e a agilização dos procedimentos de regularização fundiária são determinantes para a instrução adequada de processos administrativos e judiciais, favorecendo a desapropriação de terras abrangidas, dentro de custos suportáveis pelo poder público, considerando, inclusive, a arrecadação de terras devolutas que podem ser destinadas às unidades de conservação, sem nenhum custo de desapropriação.

Cadastrros e diagnósticos fundiários, que deem transparência aos conflitos existentes na documentação e no registro imobiliário, constituem instrumentos fundamentais para a definição de políticas e estratégias de regularização dominial das terras abrangidas pelas unidades de proteção integral. Podem contribuir para o estabelecimento de ações práticas dos Poderes Executivo e Judiciário, visando à resolução do grande número de conflitos existentes nas unidades de proteção integral do Estado de São Paulo.

Para Diegues (1995), a gravidade do quadro fundiário em São Paulo está refletida no fato de não haver recursos mínimos para o controle efetivo sobre 71,1% das áreas das UCs. Diversas invasões têm ocorrido nas áreas destas UCs sem controle dominial efetivo, como por exemplo, o PE de Jacupiranga e o PE da Serra do Mar.

Victor⁷¹ (1975 apud COSTA NETO, 2006, p. 39) registrou as dificuldades para a realização de regularização fundiária, entre as décadas de 30 e 70, em unidades de conservação que não tinham sua situação dominial definida.

Além de tremendas falhas na dotação de recursos, não há nenhuma associação dos objetivos entre o Órgão Florestal e a estrutura incumbida de execução judicial, tanto para o início como para a sequência das ações expropriatórias, ou de defesa de terras públicas florestais em ações possessórias e outras; o primeiro, desaparelhado e omissos quanto a uma estrutura específica, não tem acesso à programação ou iniciativa daqueles que postulam judicialmente esses interesses, nem participa da avaliação e laudos periciais segundo sua filosofia e objetivos. E mais, o Órgão Florestal não tem conhecimento sequer do andamento das ações, a não ser via estrutura informal. Além disso, a máquina judiciária é extremamente lenta nessas questões e as ações discriminatórias para a apuração e incorporação de terras devolutas levam em geral de 10 até 20 ou mais anos para serem concluídas.

Embora estes registros citados sejam relativamente antigos, muito dos problemas continuam atuais. As ações discriminatórias permanecem paradas na justiça anos a fio, devido a contestações infundáveis de supostos proprietários, além de serem processos obscuros de difícil acesso, mesmo dentro da máquina pública.

O Governo justifica a lentidão dos processos discriminatórios com os seguintes argumentos:

Muitas das ações discriminatórias para a arrecadação de terras devolutas foram interpostas pelo Estado junto ao Poder Judiciário, na década de 1930, especialmente na região do Vale do Ribeira. Ocorre que muitas dessas ações só agora estão sendo encerradas, por vários fatores, dos quais se destacam:

- a escolha de áreas com grande extensão na definição dos Perímetros;
- a precariedade então existente quanto aos instrumentos e equipamentos de campo para aferição da situação cartográfica; e
- os altos custos para a tramitação dos processos (citações pessoais em locais longínquos, editais, perícias, etc.). (SÃO PAULO/SMA/FF, 2009, p. 25)

Sobre a dificuldade e lentidão de consolidação das UCs, Costa Neto (2006, p. 44) colocou que

a dissociação entre o órgão administrador e o órgão responsável pela regularização fundiária permanece, a desestruturação e desaparelhamento dos órgãos e das equipes envolvidas, a falta de comunicação, e lentidão da máquina judiciária, a ausência de políticas governamentais de regularização do conjunto das terras abrangidas pelas unidades são exemplos da permanência das dificuldades responsáveis pelo adiamento da consolidação de um sistema de unidade de proteção integral no Estado.

Costa Neto (2006, p. 41) colocou ainda o interessante, porém triste fato de que,

⁷¹ VICTOR, M. A. M. A Devastação Florestal. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura, 1975. 48 p.

a partir da década de 1930, várias ações discriminatórias que entravam em fase de demarcação foram paralisadas pelo governo do Estado, interrompendo a destinação de terras devolutas já apuradas, para a criação de novas unidades de conservação de domínio público e consolidação das já existentes. Como exemplo dessa situação pode ser destacado o Parque Estadual de Jacupiranga, onde cerca de 92.000 ha de terras devolutas⁷² ficaram sujeitas a invasões. [...] o não-cancelamento da documentação irregular levantada nas ações discriminatórias ampliou a confusão já existente na documentação da propriedade e do registro imobiliário, permitindo a consolidação de cadeias paralelas e superposição de registros de imóveis e favorecendo, mas ainda, as ações de grileiros de terras.

Fica então a pergunta no ar, por que paralisaram tais ações? Estarão por trás a indústria da corrupção e da apropriação indevida de terra e as elites ruralistas do país?

Apesar desta realidade, o governo do Estado de São Paulo afirmou que “as ações discriminatórias, ao extremar as terras devolutas das particulares, com a incorporação das devolutas arrecadadas ao Patrimônio da Fazenda Pública, vêm definindo a situação dominial nas terras abrangidas pela legislação ambiental e desonerando o Erário quanto às aquisições necessárias à regularização fundiária do território protegido.” (SÃO PAULO/SMA/FF, 2009 p. 25)

Em 2002, com o Decreto Federal nº 4.340, que regulamenta o SNUC, no artigo nº 33, definiu-se que a aplicação dos recursos da compensação ambiental nas unidades de conservação, do Grupo de Proteção Integral, existentes ou a serem criadas, tem como primeiro lugar na ordem de prioridade a regularização fundiária e demarcação das terras. Mesmo assim, tal regularização continua lenta e burocrática, influenciada em muitos casos pela lenta ação judicial.

O governo de São Paulo admitiu que

as dificuldades políticas, financeiras e administrativas podem retardar os procedimentos de regularização fundiária das terras protegidas. A consciência da responsabilidade compartilhada entre os órgãos públicos que compõem um sistema integrado de proteção da biodiversidade pode facilitar o processo, viabilizando o desenvolvimento dos vários programas de gestão e manejo, e a efetiva implantação destas UC's.” (SÃO PAULO/SMA/FF, 2009, p. 30)

Por outro lado existem ações mais recentes do governo do Estado que vão no sentido de resolver as questões fundiárias das UCs do Estado. Uma delas é a criação na estrutura da Fundação Florestal, do Núcleo de Regularização Fundiária (NRF), em setembro de 2007. As atividades do NRF foram divididas em 03 linhas de

⁷² No final da década de 1990, as terras devolutas matriculadas em nome da Fazenda do Estado e de municípios, situadas no interior do PEJ, somavam mais de 92.000 ha. (São Paulo, 1999a, apud Costa Neto, 2006, p. 208)

ação: apoio jurídico e fundiário à gestão; apoio jurídico e fundiário à elaboração dos planos de manejo; e compensação ambiental.

Simultaneamente à criação do NRF na estrutura da Fundação Florestal, foi criada, na Procuradoria Geral do Estado, a Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente - CDMA.

A CDMA tem por objetivo *'estabelecer contato mais estreito com o Ministério Público e demais esferas que interagem nas questões de meio ambiente, de modo a superar dificuldades pontuais, evitando, na medida do possível, discussões judiciais, bem como prestar apoio mais próximo aos órgãos encarregados de fiscalizar; licenciar as atividades, primordialmente nas áreas especialmente protegidas; além de fomentar o intercâmbio de informações e experiências entre as várias unidades da Procuradoria, visando uma atuação mais harmônica e eficaz no campo da defesa do meio ambiente'*⁷³.

Em dezembro de 2008 foi assinado Convênio entre a Fundação Florestal e a Procuradoria Geral do Estado objetivando a conjugação de esforços e a cooperação técnica para a otimização dos procedimentos relativos à regularização fundiária nas UC's no Estado de São Paulo. (SÃO PAULO/SMA/FF, 2009, p. 43)

Segundo SÃO PAULO/SMA/FF (2009, p. 40),

os recursos de compensação ambiental, destinados para regularização fundiária de UC's do Estado de São Paulo, são utilizados para:

- Levantamento fundiário (elaboração de cadastros de ocupantes, levantamentos de ações de desapropriação e atualização dos andamentos, dentre outros);
- Análise dominial de propriedades;
- Avaliação de propriedades e benfeitorias;
- Aquisição de propriedades e benfeitorias;
- Demarcação, sinalização e georreferenciamento;
- Assistência técnica em ações judiciais.

Também existe a previsão de destinação destes recursos para elaboração e execução de Projetos de Reassentamento de Populações residentes nas UC's.

Ainda sobre a compensação ambiental,

uma definição institucional importante refere-se ao fato de priorizar a destinação de recursos de compensação ambiental (artigo 36 do SNUC) para a elaboração dos Planos de Manejo das UC's. Desta forma, foi definido que o Plano de Manejo de cada UC será composto por um capítulo de Caracterização Fundiária (síntese do levantamento fundiário) e pelo respectivo Programa de Regularização Fundiária. Esta definição é muito importante para delinear um Programa de Regularização Fundiária discutido em conjunto com os demais Programas de Gestão. (SÃO PAULO/SMA/FF, 2009, p. 38)

Esta nova forma de gestão colocou a cargo do plano de manejo resolver também as questões fundiárias das UCs. Entretanto, o que se tem visto até o momento, é uma lentidão na elaboração destes planos, mesmo que o SNUC (art. 27 § 3º) determinasse que os planos de manejos deveriam ser elaborados no prazo de cinco anos, após a data de criação de cada UC. O MOJAC e as UCs que o

⁷³ Entrevista cedida pelo Coordenador de Defesa do Meio Ambiente, Dr. Jaques Lamac, ao portal do Governo do Estado de São Paulo. Fonte: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/noticias/lenoticia.php?id=87200>

compõem foram criados em 2008, porém nenhum plano de manejo foi iniciado até fevereiro de 2012, quando da pesquisa de campo.

7.1. Situação fundiária do antigo Parque Estadual do Jacupiranga e da atualidade do Mosaico do Jacupiranga.

Segundo Costa Neto (2006, p. 174)

os conflitos fundiários incidentes sobre essa unidade de conservação se apresentam em maior número e numa diversidade semelhante aos do PETAR. As condições de preservação, nesse caso, apresentam dificuldades decorrentes da área quatro vezes maior abrangida pelo PEJ, de ser atravessado pela BR 116 (obra do início da década de 1960), que abriu caminho para a devastação de grandes áreas florestais, e do fato de nunca ter sido priorizado pelo governo para implementação de um projeto de implantação efetiva.

Dentre o grande número de irregularidades e as graves questões fundiárias, ambientais e sociais existentes no PEJ, que provocam a devastação florestal e a ocupação indiscriminada de terras públicas, Costa Neto (2006) selecionou três casos exemplares⁷⁴ que permitem a visualização dos efeitos da grande confusão de documentação e do registro imobiliário nessa unidade.

No figura 3, a seguir, é possível visualizar a espacialização e a sobreposição de limites de propriedades dentro do MOJAC, que estão sofrendo processos expropriatórios por parte do Estado. Muitas delas se sobrepõem a áreas devolutas, ocorrendo também de uma propriedade se sobrepor a outra. Esse retrato é característico da situação fundiária dessa região, com documentações irregulares, forjadas (grilagem), e mapas precários para averiguar sua localização e área.

Muitas vezes são através destes documentos irregulares e frágeis que “proprietários” entram com ação judicial de desapropriação indireta contra o Estado e, através da corrupção do sistema, obtêm ganhos em alguns casos, como ocorreu no caso da desapropriação milionária da Fazenda Itaoca, área que compõe hoje parte da RDS Quilombos da Barra do Turvo. É possível em alguns casos verificar os conflitos de documentação imobiliária, com a visualização de alguns “andares” de sobreposição de documentos irregulares, que incidem inclusive sobre áreas públicas.

⁷⁴ Esses casos podem ser consultados em Costa Neto, (2006, p. 175 a 180).

Figura 3 - Processos Expropriatórios no Parque Estadual do Jacupiranga

Segundo Costa Neto (2006, p. 175), “a análise de processos administrativos do PEJ demonstra a relação direta existente entre documentação imobiliária irregular e a ocupação de terras públicas, extração ilegal de recursos naturais, implantação de loteamentos clandestinos e obtenção de indenizações do governo em ações de desapropriação indireta.”

Mais especificamente sobre a situação fundiária do Mosaico do Jacupiranga, é possível visualizar a complexa malha fundiária que está sobre esta área, através da figura 4. Ela demonstra o levantamento de informações fundiárias realizado pela Procuradoria Geral do Estado, por meio da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, durante os trabalhos de criação do MOJAC, especificamente para ajudar no processo de redefinição das áreas das UCs.

A título de esclarecimento dos conceitos utilizados na legenda desta figura, antecede uma exposição sobre alguns destes conceitos que podem vir a ser motivo de dúvida, Esclarecidos por Ignez Maricondi do ITESP (informação pessoal)⁷⁵.

Gleba não titulada com ocupante caracterizado: são situações que podem incluir uma série de problemas, não cumprem vários quesitos da lei para a titulação, sendo inclusive situação de conflito. Glebas com título de domínio e com título de permissão de uso: foram glebas que após a ação discriminatória judicial julgar devoluta uma área, o Estado entrou com o processo de legitimação. As pessoas que cumprem todos os quesitos da lei para serem tituladas recebem o título de domínio. No caso em que as pessoas não possuam todos os quesitos necessários para a titulação, (normalmente o tempo) podem permanecer naquela gleba, através do título permissão de uso, até que alcancem os requisitos para receber o título definitivo. Gleba particular: é o caso em que a terra foi julgada particular na ação discriminatória.

Mesmo que, de acordo com esta figura, haja poucos perímetros dentro do MOJAC ainda não discriminados, nos 30º e 24º de Eldorado Paulista (EP) e 9º de Cananéia (C), a situação fundiária da área não está definida, envolvendo questões diversas a serem enfrentadas pelo poder público. A seguir apresento um relato sobre a situação fundiária dos parques que compõem o MOJAC, de acordo com as informações obtidas figura 4, realizada pela PEG/PPI.

⁷⁵ Esclarecimento obtido por e-mail em junho de 2012.

O PE Lagamar de Cananéia tem a pior situação fundiária dentre os parques do mosaico. Engloba uma grande área não discriminada, perímetro 9º de Cananéia, cuja situação é incerta e dificulta o governo a atuar mais intensivamente nestas áreas (que podem vir a ser julgadas particulares ou devolutas), como por exemplo investir em infraestrutura física para fiscalização e uso turístico, como guaritas, centro de visitantes etc. Para usar investimento externo (como BID e outras fontes financiadoras) é preciso que o local onde se investirá o recurso seja de propriedade pública comprovada. Além disso, as demais áreas que formam este parque são classificadas como particulares (perímetros 1º, 2º e 4º de Cananéia), necessitando de desapropriação por parte do Governo Estadual, para regularizar a situação fundiária do parque.

O PE Caverna do Diabo é composto pelos perímetros não discriminados 30º e 24º de Eldorado Paulista, e também pelos perímetros 39º EP, 40º, 41º e 42º de Apiaí (A). O 39º EP está, em sua maioria, classificado como “gleba devoluta municipal”, pertencente ao município de Iporanga. Contém também glebas classificadas como estadual e municipal do antigo PEJ, transformado em PE Caverna do Diabo com o MOJAC. A parte do perímetro 40º de Apiaí inserida no parque está classificada como “gleba estadual – PEJ” que se enquadra no caso anterior. O perímetro 41º A, está classificado como “sob judice” e o perímetro 42º A, como “gleba particular em discussão”.

O PE Rio do Turvo tem a melhor situação fundiária dos parques do MOJAC, com a grande maioria de suas áreas classificada como “gleba estadual – PEJ” transformado em PE Rio do Turvo na criação do MOJAC. Abrange os perímetros 10º e 16º de Jacupiranga (J) e 43º de Apiaí. Este parque envolve também uma pequena área do perímetro 45º A classificado como “gleba particular”.

7.2. Situação fundiária dos territórios quilombolas inseridos no antigo Parque Estadual do Jacupiranga

Dos territórios quilombolas que compõem a APA dos Quilombos do Médio Ribeira, apenas as comunidades de Nhungurara, Sapatu e André Lopes tinham parte de seu território sobreposto ao Parque Estadual do Jacupiranga e foram, com a criação do MOJAC, desafetadas da área de parque. Por este motivo a seguir irei detalhar a situação fundiária atual desses territórios, que, todavia, não estão devidamente regularizados de acordo com a legislação que beneficia as comunidades quilombolas com o título das propriedades coletivas que ocupam historicamente.

A título de esclarecimento, o Governo do Estado, para iniciar as ações discriminatórias, a fim de averiguar as terras devolutas, divide o território a ser trabalhado em perímetros. Assim a área que compõe os três territórios quilombolas abordados neste capítulo está inserida em diferentes perímetros que abrangem as comarcas de Apiaí e Eldorado Paulista.

No mapa a seguir, elaborado pela Fundação ITESP em 2012, pode-se verificar quais perímetros envolvem os quilombos abordados aqui, assim como ter uma noção geral da situação fundiária desses perímetros.

Exponho agora algumas informações relevantes sobre os quilombos selecionados para serem abordados com maior detalhe nesta pesquisa. Discorro um pouco sobre a localização e história das comunidades assim como os pontos de maior conflito com o PEJ e a questão fundiária, informações estas obtidas na Agenda socioambiental de Comunidades Quilombolas do Vale do Ribeira, elaborada pelo Instituto Sócio Ambiental (ISA) publicada em 2008. Discorro também sobre a situação fundiária de cada quilombo abordado, a partir das informações colhidas nos mapas apresentados nesta dissertação e outras informações obtidas em entrevista com a servidora do ITESP, Ignez Maricondi.

7.2.1. Quilombo Nhunguara

Parte das terras da comunidade de Nhunguara está inserida no município de Eldorado e parte no município de Iporanga. Faz limite com a comunidade de André Lopes e o Mosaico do Jacupiranga. O acesso se dá pela estrada SP 165, que liga Eldorado a Iporanga. Nhunguara está localizada a aproximadamente 40 km do centro da cidade de Eldorado e a 30 km do centro de Iporanga. A ocupação das terras da comunidade se relaciona à expansão territorial de grupos negros do entorno, como Ivaporunduva e São Pedro (Antiga Lavrinha). Nhunguara foi a comunidade negra que liderou na região a produção de arroz, porcos, farinha de mandioca e aguardente de cana, aproximadamente até a década de 50 do século passado. Em 2001 a comunidade foi reconhecida oficialmente como remanescente de quilombos, embora, até o momento, a situação fundiária da área não tenha sido resolvida. Esta situação vem gerando constantes conflitos entre os quilombolas e os fazendeiros que exercem atividades agropecuárias na área. (SANTOS, 2008)

O território quilombola de Nhungura está inserido nos perímetros 27º Eldorado Paulista (EP) e 55º de Apiaí (A). Ambos os perímetros foram, em ação discriminatória, julgados totalmente devolutos. Estão atualmente em fase de registro da Carta de Sentença no Cartório de Registro de Imóveis, em nome do Estado de São Paulo para posteriormente, abrir um processo para transmissão do título para a comunidade. Caso a matrícula inicial registrada em nome do Estado, contendo todo o perímetro, seja maior que o território quilombola, o procedimento será a abertura de novas matrículas somente com a área do quilombo.

O perímetro 27º de EP, com área de 4.629,221,5 ha, teve sua sentença homologada antes do perímetro 55º de Apiaí, visto que neste último houve contestação de um interessado que teve sua propriedade, o imóvel "Duas Barras", julgada particular. Entretanto, os peritos afirmaram categoricamente que o referido

imóvel não adentra o 55º perímetro de Apiaí, estando localizado nos perímetros 41º e 42º e ficando o perímetro 55º totalmente devoluto. Desta forma, foi homologada a sentença que reconhece como devoluta toda a área do 55º perímetro de Apiaí em, 23 de abril de 2012.

7.2.2. Quilombo André Lopes

O quilombo André Lopes está localizado no município de Eldorado, a aproximadamente 40 km do centro da cidade. Limita-se com as comunidades de Ivaporunduva, Nhunguara e Sapatu. André Lopes é cortado pela estrada Eldorado/Iporanga (SP-165), e parte de sua área está sobreposta pelo Parque Estadual da Caverna do Diabo. A história de André Lopes está entrelaçada à da comunidade de Nhunguara, em função das estreitas relações sociais e de parentesco mantidas entre os dois núcleos. Sua ocupação se deu a partir da expansão territorial de grupos negros estabelecidos no entorno de Ivaporunduva, São Pedro (antiga Lavrinha) e Nhunguara; e de deserções do exército por ocasião da Guerra do Paraguai.

Em 2001, a comunidade foi reconhecida pelo Itesp como quilombola, mas até o momento a situação fundiária de seu território ainda não foi resolvida, gerando conflitos internos e externos. A malha fundiária de André Lopes é complexa e marcada por uma ocupação irregular e heterogênea, com a presença de terceiros que ainda ocupam áreas dentro do quilombo. Além disso, sempre esteve latente um conflito com a Secretaria do Meio Ambiente, em função da sobreposição do antigo Parque Estadual Jacupiranga (PEJ) sobre as terras de André Lopes.

Em 2008, os limites do PEJ foram alterados pela Lei nº 12.810, que também criou o Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga. Essa alteração reduziu em parte o conflito, já que boa parte do PEJ que se sobrepunha a André Lopes passou à categoria de uso sustentável, por meio da criação da APA dos Quilombos do Médio Ribeira, facilitando o processo de titulação por serem áreas devolutas. Entretanto, o Parque Estadual da Caverna do Diabo, uma das UCs de proteção integral criadas para compor o Mosaico do Jacupiranga, ainda se sobrepõe aos limites oficiais de André Lopes, num raio de 500 m ao redor da Caverna do Diabo, que é área ocupada historicamente e reivindicada pela comunidade, tendo sido reconhecida no RTC elaborado pelo ITESP. Ainda segundo a Lei nº 12.810, a Gleba André Lopes/Caverna do Diabo – uma área de 663,84 ha pertencente a André Lopes e hoje integrante também da APA Quilombos do Médio Ribeira – está reservada para estudos e posterior efetivação de compromisso entre a Associação de André Lopes e a Secretaria de Meio Ambiente, para que seja criada uma Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), a qual passará a compor o Mosaico do Jacupiranga. (SANTOS, 2008)

O território quilombola de André Lopes está, em sua grande maioria, inserido no 27º Perímetro de Eldorado Paulista, julgado totalmente devoluto, conforme situação jurídica mais detalhadamente descrita no subcapítulo 7.2.1. Uma pequena parte do território (área denominada Gleba A medindo 76,1397ha) está inserida no 13º Perímetro de Eldorado Paulista, cuja ação discriminatória julgou parte de sua área particular. Esta propriedade faz parte da Fazenda Lagoinha, mesma propriedade que abrange uma área do quilombo vizinho de Ivaporunduva⁷⁶. O

⁷⁶A Associação Quilombo de Ivaporunduva moveu uma ação demarcatória, iniciada em 1994, contra a União Federal; Fazenda do Estado de São Paulo; Cia de Empreendimentos Gerais –Alagoinha; e Fundação Cultural Palmares, com fim de obter a titulação de seu território. Apenas em 2009 esta demarcatória teve o trânsito em julgado em favor da comunidade (Ação de Rito Ordinário sob Nº 94.0020556-2, 2ª Vara Cível Federal) em que o juiz determinou que o IINCRA expedisse o título da área particular (Faz. Alagoinha) e levasse a registro em

INCRA usou o Decreto nº 4.887/2003, que trata da desapropriação de terras em nome de descendentes de quilombolas, mais especificamente o artigo 15 do referido Decreto, que autoriza o INCRA a representar “os interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos das questões surgidas em decorrência da titulação de suas terras”. O INCRA alegou, então, legitimidade extraordinária para representar as famílias da Associação de Remanescentes de Quilombos do Bairro André Lopes, e ajuizou a ação de usucapião. A sentença foi proferida no dia 24 de março de 2012, pela 4ª Vara Federal de Santos, em São Paulo, e determinou a transferência de terras da Cia de Empreendimentos Gerais – Alagoinha para a comunidade, mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso, com cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.

As terras pertenciam à empresa Alagoinha Cia de Empreendimentos Gerais, porém, de acordo com documentos apresentados pelo INCRA ao juiz, eram ocupadas “há muito mais de dez anos” pelas famílias, “de forma mansa, pacífica e ininterrupta”. Com isso, o prazo para a companhia alegar a propriedade da terra já havia prescrito, configurando o usucapião dos descendentes de quilombolas. Então, em vez de desapropriar a terra e repassar a propriedade, o INCRA pediu que a Justiça declarasse a posse, por direito, das famílias, sem que precisassem ser “atravessadas”. Fazer o contrário, afirmou o INCRA, seria um “verdadeiro atentado ao erário”. O pedido foi aceito pela juíza⁷⁷, e a ação de usucapião foi acolhida pela 4ª Vara Federal de Santos. Entretanto, a esta sentença ainda cabe recurso, retardando com isso a efetiva titulação da propriedade em favor da comunidade quilombola.

cartório em nome da comunidade. O ITESP por sua vez levou a registro o título das áreas devolutas. O curioso é que durante o intervalo de 1994 a 2009, com a evidente lentidão deste processo, o INCRA também entrou com ação de usucapião, nos moldes realizado posteriormente para o quilombo André Lopes. Mas naquele momento o juiz não acatou esta tentativa de usucapião do INCRA junto com a comunidade.

⁷⁷“Diante de tais fundamentos, com fulcro no artigo 269, inciso I do Código de Processo Civil, julgo procedente a demanda para declarar, por sentença, o usucapião de área medindo 76,1397ha, objeto da Transcrição nº 2.512 do Cartório de Registro de Imóveis de Eldorado, denominada Gleba A, localizada no 13º Perímetro do Município de Eldorado Paulista, Estado de São Paulo, em favor da Associação dos Remanescentes de Quilombos do Bairro André Lopes, mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso, com cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade. Expeça-se mandado ao Cartório de Registro de Imóveis de Eldorado, instruindo-o com cópia da presente sentença, da petição inicial, planta e memorial descritivo de fls. 376/380, para que, observadas a formalidades legais, sejam adotadas todas as medidas necessárias à efetivação deste título.” (trecho da sentença da 4ª Vara Justiça Federal de Santos proferida pela juíza Alessandra Nuyens Aguiar Aranha)

Mapa 5 – Levantamento planimétrico área da comunidade André Lopes

Fonte: RTC comunidade de quilombo André Lopes - ITESP, 2000

7.2.3. Quilombo Sapatu

Sapatu está localizada no município de Eldorado-SP, a aproximadamente 33 km do centro da cidade. Limita-se com as comunidades quilombolas de Ivaporunduva, André Lopes e Pedro Cubas. É cortada pela estrada que liga as cidades de Eldorado a Iporanga (SP-165). A comunidade de Sapatu é subdividida em três localidades: Indaiatuba, Sapatu e Cordas, todas ligadas pelas redes de parentesco e organização interna quanto às relações de uso e ocupação das terras. Foi formada por negros que fugiram do recrutamento forçado para combater na Guerra do Paraguai, por volta de 1870, e também pelo estabelecimento de famílias vindas de outras comunidades da região em busca de terras para uso e moradia.

A malha fundiária atual de Sapatu é complexa e marcada por uma ocupação irregular e heterogênea devido à existência de algumas áreas definidas como de terceiros, pessoas não-quilombolas que residem dentro do território da comunidade e nele desenvolvem suas atividades produtivas.

Em 2001, a comunidade foi reconhecida pelo ITESP como quilombola, mas no início de 2008 sua situação fundiária não estava resolvida, gerando conflitos internos e com a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, devido à proposta de mudança nos limites do Parque Estadual do Jacupiranga e criação do Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga com mudança de categoria da área do Parque que estava sobreposta ao território de Sapatu. Esta área passa a integrar a Área de Proteção Ambiental dos Quilombos do Médio Ribeira, Unidade de Conservação de uso sustentável. Contudo, a gleba denominada Sapatu/Queda de Meu Deus – com área de 169,77 ha – está reservada para estudos e posterior efetivação de compromisso entre a Associação de Sapatu e a Secretaria de Meio Ambiente, para que seja criada a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) de Sapatu/Queda de Meu Deus, a qual passará a compor o mosaico do Jacupiranga. (SANTOS, 2008)

O território quilombola de Sapatu possui a situação fundiária mais complexa dentre os quilombos abordados nesta pesquisa. Isto porque está inserido em seis perímetros diferentes e foi dividido em quinze glebas no levantamento fundiário realizado pelo ITESP. Destas glebas parte é considerada devoluta e parte particular. Dentre as particulares existe ainda uma categoria definida pelo ITESP como “tituladas”. Essas eram áreas devolutas que foram, por meio de regularização fundiárias, tituladas de forma individual para pequenos posseiros, na época do Governo Montoro através do Grupo da Terra e da SUDELPA, conforme abordado no capítulo 2. Assim, esses títulos foram emitidos individualmente na década de 1980. No caso do território de Sapatu, estão localizados no 2º perímetro de Eldorado Paulista (EP). E só foram titulados os lotes localizados fora do parque, ou seja, “pedaços” de lotes, entre 6 e 8 títulos.

Sobre esta questão de titulação pelo Estado de pequenas posses, antes mesmo da Constituição de 1988 e do estabelecimento dos direitos quilombolas, Giacomini (2010, p. 347) acrescentou, colocando que,

no final da década de 1960 o Estado realizou um trabalho de ‘medição das terras’ para regularização das posses no Vale do Ribeira. Nesse período, o padrão adotado pelo governo para definir áreas de posse familiar, em lugar de delimitar extensões contínuas, focalizou apossamentos espacialmente descontínuos. Esse trabalho de ‘medição das terras’, objetivando transformar posses em propriedades, rompeu com o padrão de uso da terra local, trazendo a posse da família para o indivíduo. Mesmo que traços culturais tenham se mantido temporariamente, a ação discriminatória operou congelando, como num retrato, um momento daquela dinâmica territorial. Esse procedimento aconteceu em praticamente todas as comunidades quilombolas estudadas, de maneira que o movimento de apossamento familiar do bairro negro teve um rearranjo territorial que foi imposto às famílias. Hoje, após a CF de 1988, estamos num contexto inverso. O Estado dá o direito legítimo de posse definitiva das terras a essas comunidades de quilombos, por meio do título coletivo, inalienável e indiviso.

Neste trecho, Giacomini abordou o fato de que antes de reconhecido direito quilombola pelas terras, algumas famílias remanescentes de quilombos foram tituladas, ainda que em nome de um dos membros da família. Entretanto, isso causava uma diferenciação perante a outra família quilombola que não recebeu o título neste momento, podendo ser motivo de conflito pela diferenciação entre as famílias. Com o estabelecimento dos direitos quilombolas na CF de 1988, acabaram por surgir críticas de outra ordem, dentre elas, de que o território de remanescente de quilombos poderia se tornar um segundo cativeiro, com o título coletivo, inalienável e indiviso, uma vez que obriga as famílias a viver em comunidade, sem a possibilidade de mudança e independência dos indivíduos.

Dentre as áreas que foram tituladas em Sapatú durante a década de 1980, algumas pertencem aos remanescentes quilombolas, que em alguns casos não querem abrir mão de sua propriedade particular individual, para tornar-se um proprietário “coletivo” através da associação dos remanescentes de quilombo. Alguns inclusive não se reconhecem como quilombolas e não fazem parte de associação, fazendo parte da igreja evangélica que vai de encontro às ideias da associação quilombola, criando outra associação. Esta situação fragiliza a comunidade quilombola e também o processo jurídico de legitimação e titulação das terras aos remanescentes de quilombo, conforme diz a lei, mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso, com cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.

Como até o início de 2012 a ação discriminatória do perímetro 27º EP não estava finalizada, o ITESP foi prorrogando a titulação das terras devolutas, tendo como justificativa o aguardo da sentença judicial referente ao perímetro 27º EP. Isso

foi também uma forma de ganhar tempo para a comunidade e o ITESP irem amadurecendo a ideia de como iriam realizar a titulação, já que o grupo está dividido nas ideias e em duas associações. Assim, para titular o território inteiro conforme levantamento do RTC do ITESP, será necessário um acordo entre as partes, incluindo que os proprietários individuais abram mão de suas propriedades em prol de um título coletivo para a comunidade. Caso este acordo não seja possível, será necessário pensar em outra forma de resolver a questão, como por exemplo, redefinir o território excluindo as famílias já tituladas que não querem abrir mão de seu título de propriedade particular.

Porém, na realidade o que o ITESP e o governo do estado de São Paulo, tem que entender é que a definição como quilombola é autodeclaratória, portanto, aqueles que não se autodeclarassem quilombolas, terão que deixar suas áreas. Como essas áreas foram tituladas antes da CF de 1988, elas tornaram-se propriedades privadas familiares, logo terão que ser desapropriadas, e, seus proprietários indenizados, pois elas passarão para a propriedade coletiva do quilombo.

Entretanto, pelas impressões detectadas nas entrevistas de campo com a comunidade e com os representantes do ITESP, será muito difícil conseguir o acordo proposto. Como, em ação discriminatória o perímetro 27º de EP foi julgado como totalmente devoluto, o ITESP terá que retomar os trabalhos de regularização deste quilombo, de acordo com a legislação em vigor, a fim de buscar a melhor maneira possível de titular a área e diminuir os conflitos existentes. Além disso, o INCRA também deveria participar desta discussão, já que existem glebas julgadas particulares, cuja responsabilidade de desapropriação é deste Instituto. E o caminho a ser encontrado para a titulação pode também influenciar o trabalho do INCRA.

A situação fundiária dos perímetros que compõem o território de Sapatu está detalhada a seguir, especificando cada gleba, para elucidar a situação complexa deste quilombo.

Perímetro 27º EP (que abrange as glebas E e I do território de Sapatu), foi em ação discriminatória julgado como totalmente devoluto. Está atualmente em fase de registro da Carta de Sentença no Cartório de Registro de Imóveis, em nome do Estado de São Paulo para posteriormente, abrir um processo para transmissão do título para a comunidade. Perímetro 13º EP, julgado em ação discriminatória como parte devoluto e parte particular, havendo nesta área as duas situações (glebas O e

A respectivamente). Perímetro 7º EP (gleba B), julgado devoluto em ação discriminatória, com títulos expedidos parcialmente, de acordo com o mapa 3 fornecido pelo ITESP. Títulos estes que podem estar fora do território quilombola, pois este perímetro não está totalmente inserido no território de Sapatu. Perímetro 1º EP (gleba G), situação semelhante ao perímetro 7º EP. Perímetro 2º EP com glebas devolutas (K, L, M e N) e glebas particulares (C, D e J) julgado em ação discriminatória. Na parte devoluta, houve processo de legitimação de posses e alguns títulos foram expedidos pelo Governo Estadual, individualmente para quilombolas e não quilombolas. Segundo as informações fornecidas pela PGE/PPI na figura 4, dentro da área devoluta do perímetro 2º EP, há situações diversas, como: “gleba não titulada com ocupante caracterizado”; “gleba com título de domínio”; “gleba com título de permissão de uso”; e “gleba Estadual – PEJ”, que com a criação do mosaico foram reclassificadas como APA e a propriedade deve ser transmitida à comunidade quilombola, entretanto ainda não o foi. O último perímetro que engloba o quilombola de Sapatu é o 30º EP, envolvendo apenas uma pequena ponta ao sul do território, dividida em duas glebas (H e F). Este perímetro ainda não teve ação discriminatória iniciada.

Segundo Ignez Maricondi (informação pessoal)⁷⁸, servidorado ITESP, o georreferenciamento do território do quilombo Sapatu está pronto (o trabalho de campo), em fase de edição e confecção de mapa e memorial descritivo para a montagem do processo de legitimação e emissão do título. Entretanto, a falta de técnicos para a realização deste trabalho tem dificultado o andamento do processo.

⁷⁸ Mensagem recebida por e-mail em maio de 2012.

Mapa 6 – Levantamento planimétrico área da comunidade Sapatu

Fonte: RTC comunidade de quilombo Sapatu - ITESP, 2000

Todos esses perímetros julgados devolutos ainda não foram titulados em nome das três comunidades quilombolas aqui abordadas, embora já estejam registrados em nome do Estado, com exceção dos perímetros 27º e 55º, mas que já estão em fase de registro. Segundo Ignez Maricato (informação pessoal em entrevista), o ITESP estava aguardando a finalização da discriminatória destes perímetros (27º e 55º) para titular, em favor das comunidades, todos os perímetros de uma só vez. Mas Ignez também admite que outro motivo que leva à demora na titulação: a falta de recursos humanos no ITESP para realizar os trabalhos necessários.

Sobre este aspecto Giacomini (2010, p. 344), reforçou a crítica situação comum dos territórios quilombolas do Vale do Ribeira, quanto a regularização fundiária.

Destacamos que essas comunidades de quilombos no Vale do Ribeira se encontram envolvidas num emaranhado de conflitos pela posse de seu território, que ora aparece em terras devolutas, ora em particulares, constituindo diferentes situações jurídicas a ser solucionada pelas agências estatais para posterior expedição do Título de Domínio Coletivo a comunidade. Esse é um grande desafio para as agências governamentais, porque, em geral, esse processo encontra muitos obstáculos impostos por setores hegemônicos da sociedade que disputam essas terras para a expansão de suas atividades produtivas e/ou especulativas. Essa população negra está à espera do título de domínio de suas terras há mais de duas décadas, desde que o Estado assumiu esse compromisso, com a promulgação do artigo 68 da Constituição Federal. Um grande empecilho é a contradição existente no interior do próprio Estado na disputa do poder e dos brios deste trabalho. Portanto, para que os conflitos na região se amenizem, assim como essas comunidades possam sustentar seus modos de vida, é essencial que elas obtenham a posse definitiva de suas terras/território.

7.3. Moradores remanescentes em áreas de Parques Estaduais

Fez parte dos estudos realizados pelo GT-PEJ um cadastramento das famílias moradoras do Parque Estadual do Jacupiranga, realizado pelo ITESP, no qual foi levantado o número de 2.100 posses, que em sua maioria se confundem com famílias, mas em alguns casos foi cadastrada somente a posse.

Mesmo após a finalização do mosaico com exclusão e reclassificação de diversas áreas, ainda permaneceram moradores dentro dos parques, concentrados

na área de maior influência da BR-116, no PE Rio do Turvo. Na época do cadastramento para o estudo do mosaico, realizado pelo ITESP, foram cadastradas 454 posses no PE Rio do Turvo. Hoje existem aproximadamente 200 famílias que ainda permanecem em seu interior, segundo o seu gestor, Ocimar Bim (informação pessoal em entrevista).

Isso ocorreu, segundo Mario Nunes (informação pessoal em entrevista), participante do GT-PEJ representante da FF, porque se tratava de moradores isolados, dos quais muitos são particulares e não tradicionais, sem constituir um núcleo maior que pudesse ser reclassificado ou retirado do parque. Desta forma, ficou tecnicamente inviável excluir diversos pequenos pedaços isolados da área do parque para excluir cada morador em diferentes localidades. O que fragmentaria muito o parque, criando corredores entre as áreas do parque etc. Para esses caso, o GT-PEJ planejou realizar, posteriormente à aprovação da Lei de criação do MOJAC, em sua fase de implantação, reassentamentos destes moradores em algumas áreas públicas irregularmente ocupadas a serem retomadas; ou em áreas a serem adquiridas pelo Governo do Estado, havendo também a possibilidade de retirada por indenização para os moradores que assim o preferirem.

Ainda de acordo com Mario Nunes (informação pessoal em entrevista), para comprar imóveis a fim de solucionar questões ambientais, o Estado, através do jurídico da SMA, faz um levantamento no Cartório de Registro de Imóveis e aciona a Procuradoria Geral do Estado, para fazer a cadeia dominial do imóvel específico. Após este estudo, se o título for considerado bom, é avaliado e entra na lista de compensação ambiental para ser pago. Se o título for julgado ruim, paga-se somente a benfeitoria.

Um exemplo de tentativa de regularização fundiária de famílias remanescentes em área de parque foi citado na ata da 11ª reunião do Conselho Gestor do PE Caverna do Diabo, realizada em 13/09/2010. Dizia estar em análise a documentação de uma área indicada para aquisição para que se pudesse fazer o reassentamento de quarenta famílias do Descampado e de outras comunidades, localizadas no município de Barra do Turvo. Foi colocado também pelo gestor do parque, Josenei Cará, “que enquanto as famílias não forem realocadas a Fundação tem que manter as condições de subsistência. As famílias que foram cadastradas em 2006 podem encaminhar seus pedidos de liberação de roça para a Fundação que será analisado caso a caso.”

Ocimar Bim (informação pessoal em entrevista), gestor do PE Rio do Turvo, apresentou uma experiência bem sucedida de retirada de um morador deste parque que queria sair da área. Foi usado o recurso de compensação ambiental de uma empresa que tinha que plantar mudas mas não tinha área onde fazê-lo. Por intermédio da administração do parque a empresa indenizou o morador que queria sair e já estava tentando vender a posse para um terceiro, e vai utilizar esta área do parque para plantar as mudas

Para Ocimar Bim (informação pessoal em entrevista), o Estado deveria usar mais dinheiro de compensação ambiental para regularização fundiária.

Com dois milhões de reais se resolve todos os problemas de ocupação no parque. Primeiro quem está dentro do parque e quer sair, depois quem não quer ir embora, aí se compra terras próximas e realocam as famílias em assentamentos de um módulo rural. Ou dá uma parte em dinheiro e outra em terra. Melhor do que a política do torniquete de ir apertando, não deixa fazer estrada, isola a pessoa, sem serviços públicos etc, até ela sair do local.

O depoimento de um “proprietário” de uma área no PE Caverna do Diabo, citado na ata da 13ª reunião de seu conselho gestor, realizada em 28/02/2011, evidencia que o problema de ocupação em área de parque ainda existe e continua a aumentar, necessitando de ações do Estado para evitar que os avanços alcançados com a criação do mosaico não experimentem uma regressão. Na referida ata “o senhor João diz que foi enganado quando comprou a sua área de uma imobiliária de São Paulo, pois só quando chegou à área é que ficou sabendo que não poderia ser desmatada. Afirmou que só dezoito famílias foram cadastradas, mas que ainda estão chegando famílias no local e pergunta como ficará a situação dessas pessoas”. Josenei Cará, gestor do parque, respondeu dizendo “que será realizado um estudo para definição das famílias que serão contempladas para realocação, priorizando aquelas que dependem da terra para sobreviver”. Ele diz também que, desde 2007, após o cadastro de moradores realizado pelo ITESP, “todos foram orientados sobre a proibição da transação imobiliária na área”.

Um bom exemplo realizado na criação do MOJAC é a da RDS Lavras, localizada no Município de Cajati, com área de 889,74 ha, criada pela lei do MOJAC e destinada aos moradores tradicionais da própria área e com objetivo de reserva de terra para outros oriundos de remanejamentos do Parque Estadual do Rio Turvo. Segundo Ocimar Bim (informação pessoal em entrevista), a área é composta de pasto e um pouco de mata. A capacidade da área, definida por trabalho técnico, é de

11 famílias. No início de 2012 estavam entrando duas famílias, e outras seis foram selecionadas pelo conselho da RDS, além de 4 famílias que já ocupavam a área. Esta área foi retomada pelo Estado por um trabalho de fiscalização em conjunto com o Ministério Público Estadual, que retirou o fazendeiro que ocupava a terra irregularmente.

As ações de regularização fundiária das áreas onde ainda restam moradores no interior dos parques deveriam ser realizadas pela Comissão para Implantação do MOJAC instituída, pelo Decreto nº 53.248 de julho de 2008, dentre outras coisas para este fim. Contudo este tipo de ação está ocorrendo muito lentamente. Em vista disso em março de 2011 mais de 100 agricultores ocuparam, por uma semana, a sede do PE Rio do Turvo, reivindicando que a comissão para implantação e a lei do MOJAC fossem cumpridas, principalmente quanto à questão dos moradores que permaneceram dentro do parque. Os agricultores só desocuparam a sede com a presença no local do Diretor Adjunto de Operações, Boris Alexandre César, responsável pelas UCs de proteção integral. Este fez com os agricultores uma agenda de trabalho que, entretanto, segundo o gestor do parque, não foi cumprida.

Segundo Josenei Cará (informação pessoal em entrevista), a Comissão para Implantação está parada desde 2011 e no período em que funcionou não teve muitas ações e avanços. Da agenda proposta após a ocupação da sede do PE Rio do Turvo, muita coisa não foi cumprida. A maior exigência da comunidade deste parque e da RDS Quilombos de Barra do Turvo é o plano de manejo, para saber quais áreas ficam de fato no parque e quais vão recuar. Algumas comunidades quilombolas estão reivindicando um território maior, sobrepondo áreas que ficaram dentro do parque.

Ocimar Bim (informação pessoal em entrevista), colocou que a comissão para Implantação tem diversas ações e objetivos, como: instalar energia elétrica em locais em que é permitido morador (APA, RDS) e que ainda não possui; discutir os planos de manejo; fazer o plano de utilização das RDS; discutir e encaminhar as questões de moradores que restaram no parque etc. Dessas, segundo ele, algumas questões foram trabalhadas, mas a grande maioria não teve encaminhamento. Cita como ponto pendente a avaliação, pelo ITESP, de propriedades que estão a venda, para que o Estado possa comprá-las com recurso de compensação ambiental, e utilizar na realocação de pessoas ainda moradoras dos parques. Tinham conseguido inclusive reservar recurso na câmara de compensação ambiental para aquisição de

áreas. Mas no final não compraram, pois como a comissão não funciona não houve pressão para que isso acontecesse.

A visão de João Winther (informação pessoal em entrevista), advogado da SMA, é bem diferente e questionadora, indo de encontro até mesmo com a ideia de mosaico para resolver questões fundiária. *“Se o Estado empreende um parque e nessa área existiam populações, tradicionais ou não, elas devem ser indenizadas, para recriar seus modos de vida com um plus de qualidade e não forçarem uma reclassificação da área que vai fazer com que elas permaneçam na mesma miséria e situação, por anos na dependência de projetos estaduais.”*

Ele dá como exemplo a realidade do Ministério de Minas e Energia e do Ministério dos Transportes que, ao longo do tempo por pressão da sociedade internacional e da evolução das questões sociais e ambientais aprendeu, *“a duras penas”*, a atender as demandas do movimento nacional de atingidos por obras de barragens e de populações que estão nos trajetos das estradas, sob pena de não ganharem os financiamentos com os bancos internacionais. O MMA, em vez de ter a mesma linha de atuação dos demais ministérios citados, com as populações que estão dentro dos parques, resolvem criar mosaicos para resolver os problemas. *“Não respeitando as populações como pequenos proprietários, não reconhecendo que elas se apropriaram da terra e tem algo a mais do que suas parcas benfeitorias. Vira um mosaico recriando a miséria em que elas vivem, permanecendo na situação em que elas estão, com uma promessa e esperança que não se sabe o que vai acontecer no futuro.”*

Para João Winther,

se o Estado é capaz de cobrar dos empreendedores particulares, se é capaz de atender os financiamentos internacionais nas áreas da energia e transporte (mesmo através de muita pressão), porque não fazer isso com as populações que estão dentro dos parques? Ao criar o mosaico se perpetua a situação de miséria e não se reconhece as populações como se proprietários fossem. A indenização só das benfeitorias é insuficiente para que as populações recriem até suas situações de miséria, é preciso indenizar de forma que se possam recriar uma situação de vida melhor do que a que elas possuem. Para se retirarem do parque e ir para onde elas foram mais felizes, com direito de escolha. A compensação ambiental, prevista no artigo 36 do SNUC, deve ser usada para indenização justa, tratando posseiros como proprietários, pagando um valor para que eles possam comprar uma boa propriedade em outro lugar, cidade ou campo, liberdade de escolha.

Nos municípios de Eldorado e Iporanga também há conflitos de ordem fundiária, visto que o PE Caverna do Diabo foi expandido e se sobrepôs às áreas com presença de agricultores, inclusive quilombolas ainda não reconhecidos,

incorrendo no mesmo erro do passado, por falta de estudos criteriosos e participação da sociedade civil durante a criação do parque. Para resolver este tipo de problema, foi prevista na lei do MOJAC a possibilidade de retificação com diminuição da área das UCs em um percentual de até 3% de área para UC de proteção integral e até 5% em UC de uso sustentável.

Ignês Maricondi (informação pessoal em entrevista), servidora do ITESP, reforçou esta questão colocando que uma grande reclamação dos quilombos após a criação do MOJAC é que o PE Caverna Diabo foi expandido, ampliado para área de outras comunidades quilombolas de Iporanga ainda não reconhecidas. São elas: Castelhanos, Piririca, Poço Grande e Jurumirim.

André Luiz de Moraes (informação pessoal em entrevista), do EAACONE, enfatiza que avisou nas reuniões do GT-PEJ que não se devia ampliar o parque para essas áreas, pois havia comunidades quilombolas por lá ainda não reconhecidas. Contudo, o Estado, na época, não quis parar para fazer os laudos antropológicos destas comunidades. Um fator complicador da situação é que as comunidades de Castelhanos e Poço Grande não querem ser reconhecidas como quilombolas, o que pode dificultar ainda mais para elas o fato de agora estarem dentro de um parque.

Segundo Ignês Maricondi (informação pessoal em entrevista), o ITESP fez, após a criação do MOJAC, o RTC da comunidade quilombola de Piririca, no qual foi apontada pela comunidade grande área de mata no fundo de seu território (cerca de 700 ha), inserida atualmente no PE Caverna do Diabo. Esta área não poderá ser usada pela comunidade e deverá ser preservada pelo parque, criando assim um conflito com a SMA para o reconhecimento deste território quilombola. Ignês Maricondi colocou ainda que, se a comunidade tivesse definido uma área menor, a qual eles realmente utilizam para produção agrícola, moradia etc, a parte do território que se sobreporia ao parque, poderia ter ficado dentro do limite de 3% de reclassificação permitida pela lei do MOJAC.

Questão de pensamento estratégico e bom senso, coisa que é difícil para a comunidade, pelo fato de já terem perdido muito, não querendo perder mais. Não se dão conta que seria um ganho de negociação, para agilizar a aprovação do processo de reconhecimento pelo Estado. Da forma como está não conseguiram reconhecer e vão enfrentar muitas dificuldades.

A orientação agora para essas áreas sobrepostas ao parque é aguardar o plano de manejo, que dará prioridade para as áreas de comunidades tradicionais, segunda a SMA. No processo de elaboração do plano de manejo, o Estado deve

discutir com as comunidades envolvidas o limite dessas áreas, para ver se realmente ocupam ou vão necessitar de toda a área demarcada como território quilombola, e após isso aprovar seus territórios. Entretanto, é possível que a negociação seja nos moldes da realizada com as comunidades da RDS de Barra do Turvo, que perderam parte de seu território em troca do reconhecimento e promessa de titulação da terra ou contrato de concessão de real direito de uso, para o caso de RDS.

7.3.1. Termo de Compromisso Ambiental

Outro aspecto previsto na criação de mecanismos para a efetiva implementação do MOJAC é a formalização do Termo de Compromisso Ambiental como instrumento de compatibilização entre o uso e a ocupação de áreas de UCs de proteção integral por moradores ainda não realocados ou indenizados pelo Estado, em atendimento ao disposto no art. 42 da Lei Federal 9.985/2000, o SNUC. O Governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria de Meio Ambiente, criou a Resolução SMA 29 de 2010 para regular estas questões, e “dispõe sobre estudos técnicos para subsidiar alteração de limites e mudança de categorias de manejo de Unidades de Conservação, bem como sobre Termos de Compromisso a serem celebrados com os ocupantes de Unidades de Conservação até sua definitiva regularização fundiária.” Pela data pode-se observar que esta Resolução foi criada posteriormente ao MOJAC e que possivelmente este propiciou conhecimento de causa e exemplos práticos evidenciando a necessidade de regulamentação destas questões.

A Resolução SMA 29 determina no artigo 9º que,

enquanto não forem regularizadas, realocadas ou ressarcidas as comunidades tradicionais, incluindo os quilombolas e pequenos produtores de boa-fé que ocupam áreas de forma mansa e pacífica, em Unidades de Conservação de Proteção Integral, deverão ter suas condições de permanência reguladas por Termo de Compromisso, negociado entre o órgão gestor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação. Parágrafo único - Deverão ser previstas no Termo de Compromisso normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas

populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações, até que seja equacionada a regularização fundiária.

Entretanto, apesar de o termo de compromisso estar previsto na lei do MOJAC e ser posteriormente regulamentado da Resolução SMA-29, até o momento da pesquisa de campo, em fevereiro de 2012, não foi firmado oficialmente com as populações ainda residentes nos parques e o Estado. Foi relatado, na entrevista com o gestor do PE do Rio Turvo, Ocimar Bim, realizada em fevereiro de 2012, que foi realizado um trabalho de oito meses de discussão no conselho gestor, com grande participação dos moradores do parque para elaborar uma minuta do termo de compromisso ambiental. Conforme o procedimento burocrático, a minuta do documento foi enviada para análise no setor jurídico da SMA, há mais de dois anos e até o momento não houve resposta quanto à aprovação ou pedido de reformulação do documento. Assim, o termo não foi firmado oficialmente com as partes, moradores e Estado, ficando os moradores em uma situação delicada, não havendo a autorização oficial para poderem utilizar a área como fonte de produção voltada para o auto consumo.

Diante desta situação, alguns gestores das UCs do MOJAC que elaboraram junto ao conselho gestor a minuta do documento de termo de compromisso, mesmo sem a resposta oficial da SMA e da assinatura entre as partes, estão utilizando-o como orientação para a gestão das UCs. Isto está ocorrendo não somente nos parques, mas inclusive nas RDS, onde a minuta do termo de compromisso ambiental está substituindo temporariamente, e até informalmente, o contrato de concessão de direito real de uso, que para ser firmado depende do Estado ter o domínio da terra, o que em alguns casos ainda não ocorre, devido às ações discriminatórias não finalizadas judicialmente.

Ocimar Bim (informação pessoal em entrevista) explicou que o termo de compromisso ambiental deve ser feito em área de parque com os moradores remanescentes. Contendo os direitos e deveres do Estado e dos ocupantes, como uma autorização genérica para roçar em estágio pioneiro, usar madeira morta, fazer curral, etc para os moradores não terem que pedir autorização para cada pequena coisa que forem fazer. Hoje estão gerindo o parque baseado nos termos de compromisso, na proposta que virou uma resolução (SMA-29) que regulamentou o termo de compromisso.

Para João Winther (informação pessoal em entrevista), os termos de compromisso ambiental são uma segurança jurídica para as comunidades que ainda estão dentro dos parques, para assegurar um status de desenvolvimento. Por exemplo, para regular o uso do fogo nas formas possíveis, nas práticas comuns dessas populações como limpeza de terreno, com alguns condicionantes ou algumas questões de segurança. *“Tem que estar compromissado para evitar que elas levem multa da polícia florestal.”*

7.4. Inclusão de áreas nos parques para compensação ambiental, criação de novos conflitos.

A Lei de criação do MOJAC, além de reclassificar áreas de UC de proteção integral para uso sustentável, exclui outras glebas da área original do Parque Estadual de Jacupiranga, algumas por constituírem áreas demarcadas como territórios quilombolas, e outras por serem ocupadas por comunidades tradicionais⁷⁹. Estas áreas foram indicadas como zonas de amortecimento dos parques inseridos no Mosaico. Para compensar estas áreas excluídas, o artigo 4º da Lei do MOJAC nº 12.810, determinou a incorporação de glebas na área dos parques,

para recompor e ampliar o território original do Parque, a título de compensação pelas exclusões e visando à conservação da natureza [...]. As áreas descritas neste artigo, que contemplem glebas devolutas regularmente apuradas em processos discriminatórios e de legitimação de posses, serão incorporadas e destinadas à Secretaria do Meio Ambiente, cabendo à Procuradoria Geral do Estado, por intermédio dos setores competentes, a adoção das medidas administrativas ou judiciais necessárias à respectiva consolidação do domínio e posse.

O artigo 4º desta lei prevê ainda que

as áreas [...] que integrem regiões não discriminadas serão objeto dos respectivos procedimentos com vista à apuração de glebas devolutas para sua posterior incorporação e destinação à Secretaria do Meio Ambiente [...] e as áreas particulares que porventura sejam identificadas após os processos discriminatórios, serão objeto de aquisição ou de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação.

⁷⁹ As glebas excluídas do território original do Parque Estadual do Jacupiranga então detalhadas no artigo 3º da Lei 12.810.

Fica claro que ainda será necessário, para a regularização fundiária do mosaico, realizar processos judiciais discriminatórios, que em geral são longos e demorados, podendo incluir ainda ações de desapropriação, se detectadas propriedades particulares, demonstrando que a lei do mosaico não resolveu todos os problemas. Apenas indicou caminhos para suas soluções, que devem ser agilizadas por parte dos poderes executivo e judiciário para finalizar a regularização fundiária das terras do mosaico.

Muitas das áreas incorporadas ao mosaico a título de compensação encontram-se no município de Cananéia, compondo o PE Lagamar de Cananéia. Entretanto, a maioria destas áreas ainda não foi discriminada, pois, estão sem sequer abertura dos processos. Segundo seu gestor, este parque não tem área em nome da Fazenda do Estado nem para a construção de sua sede. Além disso, no primeiro PL do mosaico, este parque se expandia sobre comunidades tradicionais que não estavam dentro do PEJ, o que representaria um retrocesso, visto que este mosaico foi idealizado exatamente para solucionar este tipo de conflito.

Este fato evidencia que, no primeiro momento de discussão do mosaico, não houve participação de todos os moradores da área. Isso foi abordado nas entrevistas com os gestores dos parques do MOJAC que também participaram do GT-PEJ. Segundo eles, o município especialmente prejudicado foi Cananéia, e entre os motivos elencados, estava o fraco envolvimento do prefeito municipal durante o processo de criação do MOJAC, não ajudando a mobilizar a população do município para a discussão. É interessante observar que foi justamente este município que teve a maior área de proteção integral acrescida.

Mario Nunes (informação pessoal em entrevista), gestor do PE Lagamar de Cananéia admitiu que em algumas comunidades não houve discussão, por não conseguir reunir a comunidade ou por falta de tempo.

Em Cananéia pouco se discutiu com as comunidades [ficando então para a fase de revisão da lei, após reivindicação de algumas comunidades]. Em uma audiência pública marcada em Cananéia, o prefeito ficou de divulgar e convocar as pessoas, mas não o fez, e não compareceu quase ninguém. As comunidades do Ariri e demais áreas prejudicadas, nem ficaram sabendo. Quando o trabalho foi finalizado e enviado para a assembleia algumas comunidades começaram a reclamar e tiveram que rever o projeto de lei.

Com a constatação de que algumas comunidades foram sobrepostas à área deste novo parque, o projeto voltou a ser discutido com as comunidades de Cananéia, em especial as do Ariri, Santa Maria, Rio Branco, Rio das Minas e

Mandira, em várias reuniões realizadas nas comunidades e na nova Audiência Pública realizada em Cananéia.

Este evento foi mobilizado pela sociedade civil, sob a coordenação da rede de ONGs locais, a Rede Cananéia, entidade que congrega as representações da sociedade civil da cidade, entre elas a Colônia de Pescadores Z7, Sintravale e AMOANCO. Este processo foi profícuo, pois antes da realização da Audiência Pública, foram realizadas pelo menos 10 reuniões nas comunidades de Cananéia onde o MOJAC seria criado, com a participação de praticamente todos os representantes das comunidades. Além das reuniões foi feito um cadastro das ocupações e comunidades que, na proposta inicial, ficariam no interior do novo Parque do Lagamar de Cananéia.

A comunidade formou uma comissão e, com apoio de um técnico do PEJ, percorreu todas as áreas que seriam transformadas em Parque. Utilizando-se de GPS e cartas do IBGE e IGC, a comissão constatou os erros na proposta original encaminhada para a Assembleia Legislativa. Um bairro - a comunidade do Varadouro de Cima, com ocupação consolidada e muito antiga, contando até com uma escola estadual, ficaria no interior de um parque. Após este levantamento, as áreas foram retiradas do projeto original do novo Parque. O consenso construído com os moradores foi ratificado na Audiência Pública realizada em Cananéia. (BIM, em fase de elaboração)⁸⁰

Assim, através da mobilização social, as organizações de Cananéia se juntaram e foram à assembleia. Fizeram uma discussão no gabinete da liderança do governo e da oposição e conseguiram interromper o processo do projeto de lei na assembleia, que estava para ser votado, para que ele fosse rediscutido em Cananéia. Na proposta do primeiro PL o parque de Lagamar de Cananéia tinha 47 mil ha. Com a revisão do PL passou para 40 mil ha. Sendo que, dos 7 mil ha retirados, parte virou duas RESEX, a do Tumba e a do Taquari, em que não há moradores, somente exploram o extrativismo, parte virou a RDS do Tapanhapimba, com presença de moradores, e parte ficou fora de UC.

Na área do PE Caverna do Diabo houve casos em que o parque foi ampliado para áreas com moradores, inclusive com casos de propriedades tituladas no passado pelo próprio governo do Estado, como foi citado na ata da 14^o reunião do conselho gestor deste parque, realizada em 02/05/2012. Nesta ocasião estava presente o ex-prefeito do município de Eldorado, Sr. Eloi Foquet, que participou dos trabalhos de criação do Mosaico do Jacupiranga na época em que era gestor municipal. Ele expôs que naquela época as áreas que já eram tituladas, segundo o governo do Estado, não seriam agregadas à área do parque estadual. Entretanto,

⁸⁰BIM, Ocimar José Batista. **A Criação de mosaicos de áreas protegidas pode contribuir para a conservação da natureza e solucionar conflitos socioambientais? Estudo de caso do mosaico do Jacupiranga – Vale do Ribeira, São Paulo.** Relatório para Exame de Qualificação de Mestrado em Geografia Física, FFLCH - USP. São Paulo, 2011.

um senhor chamado Walter questionou o ex-prefeito, dizendo-se proprietário de uma área, cuja “titulação foi recebida pelas mãos do atual governador do Estado, e que hoje sua área ficou dentro do Parque.”

Nesta mesma reunião alguns presentes fizeram afirmações sobre a falha referente à divulgação das audiências públicas nas comunidades que estavam no entorno ou até mesmo dentro do parque, durante o processo de criação do mosaico, ocasionando a não participação de todos os interessados em um momento importante de decisão sobre seus locais de moradia. Para corrigir as falhas ocorridas de inclusão de pequenos e legítimos proprietários em área de parque, é necessário agora aguardar a elaboração do plano de manejo do parque, pois seus limites só podem ser revistos a partir das informações técnicas indicadas no plano de manejo, sendo que até 3% da área mediante decreto do governador do Estado, e após esse limite somente mediante lei. Além disso, o plano de manejo deve realizar o cadastro de todos os moradores da área do MOJAC, visando ajustar todas as pendências deixadas na criação do MOJAC. Parte deste cadastro foi feito paralelo ao GET-PEJ, mas ficaram de fora as áreas para onde o MOJAC foi expandido.

Capítulo 8

Implementação do Mosaico do Jacupiranga

8. Implementação do Mosaico do Jacupiranga

Logo após a publicação da lei de criação do Mosaico de Jacupiranga em fevereiro de 2008, foi criada a Comissão para Implantação do MOJAC, instituída pelo Decreto nº 53.248 de julho de 2008. Esta comissão tem a “finalidade de analisar, propor e articular as ações necessárias à efetiva implantação das Unidades de Conservação da Natureza que compõem o referido Mosaico, no âmbito do Governo de São Paulo, e das demais esferas governamentais, bem como da sociedade civil.”

Segundo o Decreto, esta comissão é composta de órgãos estaduais como o SMA com a presidência da Comissão e demais instituições como IF, FF, DEPRN; ITESP; DER; SEP; PGE. O Decreto dá a possibilidade de

convidar técnicos de outras esferas de governo, especialmente representantes dos municípios e comunidades locais, da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, da coordenação da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, bem como das organizações ambientais e sociais que atuam tradicionalmente na área, para participar de reuniões, dar apoio técnico e outras atividades, em caráter temporário ou permanente.

O artigo 4º do Decreto define que “a Fundação para Conservação e Produção Florestal do Estado de São Paulo, por ato próprio de sua gestão, instituirá equipes de trabalho e de cooperação pertinentes à efetiva implantação das unidades de conservação, passando a responder pela administração das unidades de conservação estaduais que compõem o referido Mosaico”.

O Decreto define ainda, no artigo 7º que “a Secretaria do Meio Ambiente e a Fundação para Conservação e Produção Florestal do Estado de São Paulo deverão assegurar os recursos e os instrumentos necessários à efetiva atuação da Comissão ora instituída.”

Isto posto, parto do princípio de que esta comissão foi pensada para dar andamento nas pendências deixadas pela Lei de criação do MOJAC que, por falta de tempo e até pela impossibilidade de resolver todas as questões levantadas, necessitaria de uma continuidade do trabalho para a implantação do MOJAC. Uma das ações desta comissão seria ajudar na criação do Conselho Gestor do MOJAC, entidade prevista na Lei com o objetivo de tratar de questões em comum entre as

UCs, realizar um planejamento conjunto, transfronteiriço etc. Mas até fevereiro de 2012 ainda não havia sido criado este Conselho.

Bim (em fase de elaboração)⁸¹ tratou sobre a frustração pela lentidão da implantação do MOJAC.

Os desafios de implantação do MOJAC são os mesmos que afligem a todo o sistema de criação de Unidades de Conservação no Brasil, ou seja, são criados, mas não possuem financiamento nem planejamento para sua implantação. Além disso, outro desafio é fazer com que o Estado cumpra a sua parte, desde as questões relacionadas aos recursos financeiros e humanos para o atendimento das demandas da gestão das áreas, quanto às questões mais complexas que estão explícitas na lei de criação do MOJAC. Entre elas, o funcionamento da Comissão de Implantação - que foi criada e só se reuniu uma vez em 2010, o que também ocorreu em 2011; a discussão e elaboração do plano de manejo - somente agora está sendo iniciado o processo de preparação dos Termos de Referências; as políticas de regularização fundiária - que avançaram muito pouco, já que nenhuma área ocupada irregularmente foi arrecadada; poucos recursos orçamentários foram destinados para a gestão do Mosaico; e a gestão integrada entre as diversas unidades - que ainda não foi iniciada, bem como o Conselho Gestor do Mosaico que não foi implantado.

Clayton Lino, presidente do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e coordenador do GT-PEJ, até início de 2012, era também o coordenador da Comissão para Implantação do MOJAC. Contudo, pediu afastamento por acreditar que a Fundação Florestal devesse assumir mais enfaticamente a gestão do MOJAC. Segundo Clayton Lino (informação pessoal em entrevista), entre 2008 e 2010 foram realizadas reuniões e algumas atividades práticas desta comissão. Mas a partir de 2011, com a mudança do governo estadual, houve uma paralisação tanto das reuniões quanto das ações, pois os próprios gestores da FF e SMA não deram o devido valor.

Dentre as ações realizadas pela comissão de implantação houve, segundo Cleyton Lino: restauração da vegetação no núcleo Capelinha; programas de capacitação em ecoturismo na Caverna do Diabo; criação dos conselhos gestores de algumas das UCs que compõem o MOJAC; aumento da equipe e nº de gestores (chegando a sete, em fevereiro de 2012); melhoria na infraestrutura.

Para Cleyton Lino, é preciso uma participação mais ativa, democrática e integrada da SMA/FF com os demais órgãos do Estado, como o ITESP e o DER, com vista a realizar os diversos tipos de ações necessárias para a implantação e

⁸¹BIM, Ocimar José Batista. **A Criação de mosaicos de áreas protegidas pode contribuir para a conservação da natureza e solucionar conflitos socioambientais? Estudo de caso do mosaico do Jacupiranga – Vale do Ribeira, São Paulo.** Relatório para Exame de Qualificação de Mestrado em Geografia Física, FFLCH - USP. São Paulo, 2011.

gestão do MOJAC. *“O mosaico deve ser pensado sob uma gestão integrada, coordenada pela FF, com articulação entre os diversos órgãos estaduais que possam contribuir com a causa, previsto no próprio Decreto de Implantação. Mas isso ainda não está suficientemente claro para os gestores e a política da FF.”*

Existe, de um modo geral, uma grande dificuldade dos órgãos públicos para trabalhar articuladamente entre si. Os motivos para isso são diversos e vão desde a má vontade dos servidores e gestores públicos, passando pela burocracia da máquina pública que dificulta a realização de ações mais arrojadas, a falta de tradição de parceria entre secretarias de governo, dentre outras questões.

Além disso, para a implantação do MOJAC é preciso também um trabalho de articulação com as comunidades (tantos as mais estruturadas quanto as que precisam de projetos de apoio), o que não é típico do trabalho da FF. Assim, precisam de ajuda de outros órgãos e secretarias para fazer com que as UCs funcionem, pois não são apenas unidades de conservação da natureza, mas também da cultura, de modos de vida e devem visar o desenvolvimento sustentável. Portanto, é preciso ter uma visão realmente integrada. Isso é uma coisa que ainda tem que ser trabalhada pelas entidades governamentais. E se necessário e benéfico for, em conjunto também com organizações não governamentais.

Clayton Lino, que através da Reserva da Biosfera ajudou a criar e acompanha a gestão de outros mosaicos no país, afirmou que (informação pessoal em entrevista) *“uma fragilidade deste mosaico é que todas as UCs que o compõem estão sobre administração de um mesmo órgão estadual, como uma gestão departamental, sem crítica de ninguém.”* Está na contramão da ideia de mosaico, pensado para integrar e otimizar a gestão entre diferentes órgãos e esferas de governo. Se houvesse UCs municipais e federais enriqueceria mais.

O mosaico foi a conclusão que permitiu achar a saída para o redesenho, reordenamento etc. mas ainda está um pouco desperdiçado o mosaico em toda a potencialidade que tem a figura. É preciso ter o conselho do mosaico pensando trabalhar políticas mais gerais da área, ter planos de manejo, ainda não se aproveitou como devia, como eu imaginei que poderia. É preciso ter uma agilidade maior, ainda tem muita coisa que pode e deve ser feita e o Estado tem dificuldade burocráticas e políticas de fazer, mas precisa ter um grau de prioridade que merece, por ser uma experiência fantástica. (Clayton Lino, informação pessoal em entrevista)

Sobre o descaso do governo do estado em relação ao MOJAC após sua criação, Ocimar Bim em entrevista colocou que

o Secretário da SMA não recebe alguém do MOJAC há muito tempo. Não é prioridade. Uma pena pois foi um trabalho grande e bonito que vai ficar sem

continuação. Não teve nestes últimos 3 anos, após nomeação dos gestores, nenhuma reunião para planejamento regional do mosaico, o que aconteciam eram as reuniões lideradas pelo Clayton do GT de implantação do mosaico, sendo a última reunião em 9 de maio de 2011. Falta estrutura para os conselhos, secretários, especialistas dando capacitação para os conselheiros e gestores, técnicos para ajudar nas reuniões dos conselhos. Mas não tem uma política de apoio. A grande falha do mosaico é não funcionar como um mosaico.

Ocimar Bim (informação pessoal em entrevista), acrescentou que

a sociedade e os técnicos de campo estão fazendo sua parte, se reunindo nos conselhos de cada UC, o povo está participando de curso, fazendo viveiro, plantando e vendendo mudas de árvores, participando dos debates, eventos, denunciando ladrão de papagaio, de palmito, não dão mais guarita para os infratores. Tem acontecido uma mudança na sociedade sobre as infrações ambientais. Já o Estado não está fazendo sua parte como deveria, nas indenizações e realocações das populações, conselho do mosaico etc. A culpa da falta do conselho gestor do MOJAC não pode ser jogada na falta dos conselhos das APAs, pois há sempre alguém das APAs participando dos conselhos já existentes, assim não ficariam de fora da discussão e quando formassem os conselhos faltantes teriam lugar garantido no conselho do mosaico. O conselho não vingou pois tinha a comissão de implantação que acabava fazendo este papel, pois embora fosse só de órgão público na teoria, na prática era convidada a sociedade civil. Não era um conselho legítimo, era um fórum do mosaico.

Um ponto relevante levantado (de modo extraoficial por não saberem quando será efetivado) por todos representantes da FF entrevistados é que a FF está em reformulação em sua forma de gestão. Em vez de trabalhar a gestão das UCs divididas em diferentes diretorias, a diretoria de assistência técnica, que cuida de unidades de uso sustentável (APA; RDS; RESEX) e a diretoria de operações, responsável pelas unidades de proteção integral (parques), serão criadas diretorias regionais responsáveis por todas as UCs inseridas em um perímetro definido, o que irá permitir uma atuação mais ampla e sistêmica.

Segundo Mario Nunes (informação pessoal em entrevista), esta nova diretoria da região teria como prioridade implantar o conselho do mosaico, para trabalhar a gestão das UCs de forma conjunta e integrada, permitindo que todos saibam o que acontece em cada parte do todo, e havendo uma integração, um mesmo projeto pode atingir e beneficiar diferentes áreas.

Dentre as questões mais urgentes e demandadas pela população das UCs estão os planos de manejo, para definir além de outras coisas, as áreas de produção e exploração nas UCs de uso sustentável, e a situação de moradores (tradicionais e/ou camponeses) em área de parque, se serão reclassificadas ou excluídos dentro da porcentagem permitida pela lei (até 3% das áreas de parque), ou se serão reassentados ou indenizados, além de fazendeiros, que em alguns casos não

possuem documentação legal e permaneceram em área de UCs, explorando pasto e outros recursos naturais.

Sobre os planos de manejo, Clayton Lino e os gestores dos parques disseram (informação pessoal em entrevista) que há um recurso de compensação ambiental já garantido para realização dos trabalhos. Entretanto, há uma polêmica se este recurso poderá ser utilizado para os planos das UCs de uso sustentável, visto que são recursos de compensação ambiental de impacto indireto (não ocorrido dentro das UCs) que por lei só podem ser usados em UC de proteção integral. O Art. 36 do SNUC define que “nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental [...] o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral”. E estabelece também que o valor destinado, sob forma de compensação ambiental, deve ser de pelo menos 0,5% do recurso empregado no empreendimento. Somente nos casos em que o empreendimento se sobrepõe fisicamente a uma UC de uso sustentável, por exemplo APA, é que o recurso compensação ambiental pode ser empregado nesta unidade.

A SMA está em negociação com a procuradoria jurídica para conseguir utilizar o recurso em todo MOJAC, usando como argumento que a Lei do MOJAC coloca que cada UC de uso sustentável que compõe o mosaico é também zona de amortecimento dos parques. Assim, terão que elaborar os planos de manejo conjuntamente para garantir a gestão integrada do mosaico. Além desse fato, em meu ponto de vista, seria caracterizado um mal uso de recurso público a não realização de todos os planos conjuntamente, uma vez que as UCs são vizinhas, com características físicas, ambientais e socioeconômicas muito parecidas, o que otimiza recursos humanos, financeiros e tempo na realização dos planos de manejo. Segundo Clayton Lino, a elaboração dos planos deve começar ainda no ano de 2012.

Entretanto, esta afirmação não é muito convincente quando se atenta para o fato de que, na ata da 5ª reunião do conselho consultivo do PE Caverna do Diabo, realizada ao dia 31/08/2009, no município de Eldorado/SP, o gestor Josenei Cará informou que o dinheiro para realizar os planos de manejo do mosaico já estava em caixa e que era bem provável que a elaboração dos planos seria iniciada ainda em 2009. Passaram mais de dois anos sem que os planos fossem iniciados e os representantes da SMA continuam afirmando que o recurso existe e será aplicado

em breve. Não estou aqui colocando a culpa da lentidão na elaboração dos planos de manejo nos gestores das UCs, que são servidores de boa vontade e que também sofrem no dia-a-dia de seu trabalho com a falta destes planos. A culpa está na burocracia e lentidão da máquina pública e na falta de priorização do alto escalão da SMA em efetivar a implantação e gestão competente do MOJAC.

O plano de manejo é colocado, pelos gestores e pela própria legislação, como peça fundamental para resolução da maioria dos conflitos restantes nas UCs do mosaico, como a redefinição de limites para solucionar questões de moradores dentro dos parques, o uso produtivo dos espaços, a definição dos locais para agricultura, extrativismo, uso turístico, implantação de infraestrutura etc. O SNUC sinaliza que estes planos devem ser realizados no máximo cinco anos após a criação da UC. No entanto, a realização dos planos do MOJAC vem sendo prorrogada a cada ano, com promessas para sua realização desde o ano de 2009 e, ainda no ano de 2012, as promessas continuam sem serem postas em práticas. É contraditório o fato de em vários momentos ser elencado que o recurso já estaria assegurado, por meio de compensação ambiental, para realizar os planos, entretanto, não há justificativas para não realização dos mesmos até início de 2012.

Referente às áreas quilombolas, especificamente na APA dos Quilombos do Médio Ribeira, falta a titulação das terras em nome das Associações das Comunidades Quilombolas. Este ponto é fundamental para cumprir a Constituição e garantir a dignidade das comunidades que esperam por isso há muito tempo. Além disso, é importante também, sob o ponto de vista ambiental e de planejamento, para averbação das Reservas Legais e APP dos quilombos, a definição das áreas de plantio para licenciamento das roças e demais usos do espaço. Tudo isto poderia ser inserido no plano de manejo da APA, ainda não realizado.

Josenei Cará (informação pessoal em entrevista), gestor da APA dos quilombos, informou que o ITESP é responsável por garantir o recurso para fazer um plano de manejo desta APA, junto ao Grupo Gestor Cooperação Técnica e de Ação Conjunta criado pelo Decreto Estadual nº 41.774 de 1997, do qual fazem parte a Procuradoria Geral do Estado e mais seis secretarias estaduais, além de entidades da sociedade civil envolvidas com a questão quilombola. Assim, caso não seja possível realizar o plano de manejo em conjunto com as demais UCs do MOJAC, existe a possibilidade de um recurso direcionado especificamente aos quilombolas.

Segundo Josenei Cará (informação pessoal em entrevista), para suprir as questões mais urgentes, como no caso de licenciamento de roças, é realizado um trabalho conjunto entre FF, ISA e ITESP, pois as comunidades não podem ficar sem produzir, perante a lentidão governamental. Mas este licenciamento ainda não está resolvido, sendo foco de grande polêmica entre os agricultores quilombolas e os órgãos governamentais, sobretudo a CETESB, responsável pelo licenciamento de intervenções em APAs.

Segundo Ocimar Bim (informação pessoal em entrevista), existiu um recurso de compensação ambiental do DENIT da década de 1990, de 1,2 milhão, para fazer o plano de ordenamento territorial das APAs, compra de carros etc.

Seria interessante comprar equipamentos para utilizar coletivamente entre os agricultores como, caminhonete, trator, e contribuir para o desenvolvimento local, com conservação e desenvolvimento socioambiental, que é o objetivo de uma UC de uso sustentável. Realizações em favor das comunidades e fortalecimento do trabalho de gestão, tendo como ideal culminar no mosaico como irradiador dessas políticas.

Sobre este ponto Nilto Tatto (informação pessoal em entrevista) colocou que no processo de criação do MOJAC se discutiu muito sobre como mudar a relação do Estado com as comunidades vizinhas ou inseridas nas UCs, e envolvidas na maioria dos conflitos com o parque, em como torná-las parceiras. Na opinião dele “se o Estado e a SMA tiverem políticas para o desenvolvimento das comunidades, com outra concepção, a comunidade vai achar bom ter um parque como vizinho e vai ajudar a conservar.”

Apesar de todo o trabalho realizado para a criação do mosaico, ainda restam questões a serem mais bem definidas. A fase de implantação do mosaico, apesar de estar ocorrendo com grande lentidão e até certo descaso, é fundamental para ajustar as pendências deixadas ou descobertas após a criação do mosaico, visando o desenvolvimento das comunidades que permanecem dentro das UCs, principalmente as de uso sustentável, mas também as comunidades que ainda estão dentro dos parques, enquanto não forem reassentadas ou reclassificadas, se for o caso. Assim o trabalho de implantação é tão importante quanto o de criação, para que o trabalho não fique inconcluso, deixando falhas que desacreditem o projeto. Tambellini (2007, p. 83) alertou que este problema não é exclusivo do MOJAC, mas que infelizmente pode ser considerado comum.

Observa-se que o processo de criação dos mosaicos, tem repetido os mesmos erros primordiais ocorridos na criação da maioria das unidades de conservação no Brasil. Estes são criados porém, não possuem financiamento nem planejamento para sua

implantação. Outra disfunção é a pouca participação das comunidades locais. Estas falhas podem resultar em frustrantes mosaicos de papel.

8.1. Desenvolvimento econômico das comunidades quilombolas

Chegando ao final da análise desta pesquisa, quero abordar um ponto que considero de extrema relevância e acredito ser parte fundamental na implantação efetiva deste mosaico, que afinal foi criado para resolver conflitos agrários, fundiários e ambientais, como a continuidade do modo de vida quilombola, seu relacionamento com a natureza, sua reprodução social, garantida também por sua manutenção e existência.

O tema que desejo abordar é a produtividade econômica das comunidades quilombolas, que em grande parte está baseada principalmente na agricultura e extrativismo. E para tais atividades, embora seja de pequeno porte, existem exigências por parte do Estado no tocante a licenciamentos ambientais. Assim, em alguns casos, mesmo estando agora fora de parques, ainda possuem grandes restrições quanto às suas produções e manejo agrícola.

Josenei Cará (informação pessoal em entrevista) declarou que as mudanças, após a reclassificação de parque para APA, não foram muito consideráveis em relação às roças, que ainda são controladas e vigiadas pelos órgãos ambientais pela necessidade de licenciamento. Pela Lei da Mata Atlântica, a supressão da vegetação só é permitida em estágio inicial. Em estágio médio há um precedente para comunidades quilombolas, mas há todo um processo burocrático para isso. Precisa de licenciamento da CETESB, (só em estágio pioneiro não é necessário o licenciamento) responsável por licenciamento em área de APA.

Já nas áreas de parque (para morador tradicional) e RDS o órgão responsável por conceder as licenças é a Fundação Florestal. Como dito, o licenciamento nas APAs é de competência da CETESB, em um processo rigoroso e lento. Assim, para os quilombos que ficaram dentro de RDS fica mais facilitada a prática da agricultura do que para os quilombos que ficaram dentro da APA. Além

disso, o conselho gestor da RDS é deliberativo, enquanto na APA é consultivo, ficando a primeira, em tese, com mais autonomia para gerir sua área. Portanto, é equivocado pensar que a mudança de categoria de proteção integral para uso sustentável resolveu os conflitos de uso produtivo dos territórios quilombolas.

Sobre a antiga e problemática questão do licenciamento das roças quilombolas, Giacomini (2010, p. 186) comenta:

O DPRN vinha concedendo licenças, juntamente com o ITESP, desde o ano de 1997, com a finalidade de abertura de roças em algumas áreas de comunidades negras rurais da região. Esse procedimento baseava-se no baixo impacto ambiental promovido pelo modo de vida dessas comunidades e suas práticas agrícolas tradicionais. No entanto, ele foi adotado com base num acordo entre as duas instituições governamentais citadas e não foi formalizado oficialmente. Hoje, tais instituições recuaram e não há discussão de propostas objetivando a formalização oficial desse procedimento, possivelmente porque devem ter ocorrido mudanças na orientação geral da Secretaria Meio Ambiente, em relação a essa questão. Esse fato vem prejudicando as atividades produtivas das comunidades de quilombos.

Complementando esta questão, Giacomini (2010, pág. 197) acrescentou:

O fato foi que a legislação ambiental imposta inviabilizou a reprodução da forma de vida tradicional da população local, conforme já enfatizado; apenas as áreas quilombolas reconhecidas oficialmente conseguiam pleitear o licenciamento das roças para o plantio no sistema de descanso florestal (pousio), junto ao Instituto Florestal, mas sob muita pressão e demora em liberar as licenças. As comunidades de quilombo tiveram o privilégio de conquistar esse direito, pois, nas áreas reconhecidas, o ITESP tem a atribuição de realizar todo o trabalho cartográfico - mapeamento e demarcação das roças - anualmente, no período que antecede o plantio. O laudo técnico com as devidas justificativas anexadas à localização das áreas de roça da comunidade, com suas referidas dimensões, era confeccionado individualmente, a pedido de cada família da comunidade.

Esse processo perdurou alguns anos, permitindo a renovação das roças já licenciadas no ano anterior, como também a abertura de novas roças. Porém, havia muitas reclamações das comunidades, visto que quase sempre não era cumprido o prazo adequado para realizar esse procedimento, já que a liberação das licenças tem que ser realizada sempre antes da época da preparação para o plantio. Como frequentemente o prazo não era cumprido, por questões burocráticas, as famílias quase sempre acabavam sendo prejudicadas. Quando a licença era aprovada, já tinha passado o período para o plantio (período de chuva). Esse procedimento não teve continuidade e, atualmente, encontra-se em processo de discussão junto aos órgãos estatais competentes.

Algumas famílias prejudicadas por falta de licenciamento se arriscam a fazer a roça sem a devida licença, correndo o risco de sofrerem multas e penalidades com as quais não têm condições financeiras de arcar.

Ocimar Bim (informação pessoal em entrevista), com uma postura de mais autonomia na gestão das UCs, acreditava que, baseado na Lei da Mata Atlântica, que autoriza até 1 ha de desmatamento em área de capoeira de estágio inicial ou

até médio, era possível ao gestor da UC aprovar roça sem passar pelo licenciamento da CETESB. Entretanto, como esta lei não está regulamentada, não foi definido se é necessário notificar o órgão licenciador antes de realizar tal desmatamento. De toda forma, a postura da FF e talvez dos gestores é mais conservadora, preferindo adotar o procedimento de passar os casos para a CETESB, além de fazer uma resolução específica da SMA, mesmo com a lei autorizando.

A referida resolução é a SMA-027 de 2010, que “dispõe sobre procedimentos simplificados de autorização para supressão de vegetação nativa, a que se referem os artigos 33 e 34 do Decreto Federal nº 6.660, de 21 de novembro de 2008, para pequenos produtores rurais e populações tradicionais visando a agricultura sustentável nas áreas de regeneração inicial da Mata Atlântica e dá outras providências.”

Em seu Artigo 1º - Parágrafo Único, esta resolução coloca que:

especificamente os pedidos para áreas localizadas no interior das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Reservas Extrativistas e Unidades de Conservação de Proteção Integral deverão ser atendidos diretamente pelo órgão gestor, da área protegida mediante celebração de Termos de Compromisso ou de Contratos de Direito Real de Uso que regulam respectivamente sua permanência provisória ou definitiva em tais áreas.

Este artigo deixa claro que somente na área de APA é necessário pedir autorização para a CETESB. Nas demais a responsável em autorizar é a FF. Somando-se a isto, o artigo 2º da mesma resolução coloca que o requerimento da autorização de supressão para a CETESB deverá ser instruído com uma série de documentos, dentre os quais destaco aqui:

Documentação dominial, matrícula atualizada em até 180 dias e, em caso de posse, os documentos que comprovem a posse de boa-fé, mansa e pacífica; comprovação da averbação da Reserva Legal ou de Termo de Responsabilidade de Preservação de Reserva Legal ou, Termo de Compromisso de Instituição de Recomposição ou de Compensação de Reserva Legal celebrado com o órgão licenciador.

Estas exigências podem inviabilizar o pedido de autorização de diversos camponeses proprietários, posseiros ou comunidades que em muitos casos não possuem documentação formal da terra, ou a averbação da reserva legal etc. Assim, esta resolução serve mais uma vez para normatizar as ações do Estado, e ao invés de ajudá-los acabam por burocratizar em demasia suas vidas. Felipim; Resende e Ribeiro, (In: DIEGUES e VIANA (Orgs.) 2000, p. 119) abordam muito bem a questão da falta de regularização fundiária dos camponeses, fato que os prejudica inclusive no processo de legalizar sua produção através do licenciamento exigido pelo Estado.

Ausência de titulação legal por parte dessas populações, além de propiciar um crescente movimento migratório destas aos centros urbanos, por causa de inúmeras pressões externas, as tornaram excluídas (quando estas permanecem nas suas áreas) do direito de requerer licença ambiental para o uso do solo e recursos naturais determinados pela legislação em geral. Entretanto, essa mesma legislação não as excluem das penalidades legais impostas, inserindo-as na forma da Lei, como constantes infratores ambientais quando iniciam uma abertura de área para roça ou quando utilizam o fogo para seu manejo agrícola. [...] Outro aspecto que deve ser considerado é a importante interface entre as questões fundiárias e ambiental na região em questão. O acesso à terra e aos seus recursos estão interligados, inclusive pelas questões que envolvem o licenciamento e a fiscalização ambientais. A agricultura autóctone praticada no Vale do Ribeira enfrenta grandes ameaças, uma delas certamente é de caráter político-institucional. Torna-se necessário, assim, equacionar problemas como aqueles representados pelo controle ambiental (a legislação e os meios de aplicá-la), bem como a questão fundiária.

Mauricio Pupo (informação pessoal em entrevista), presidente da Associação de André Lopes e membro do grupo de roça no quilombono qual desempenhou também por muito tempo a coordenadoria, forneceu informações muito interessantes sobre a questão da agricultura. Ele contou que uma grande área dentro do território quilombola, ocupada por terceiros não quilombolas, foi queimada. Por conta disso, a Polícia Florestal e o DPRN (órgão estadual extinto, antigo responsável por licenciamento) vieram ao quilombo verificar as roças. Os agricultores quilombolas assumiram que todas as roças do território quilombola foram feitas por eles, mas que a área queimada era ocupada por pessoas de fora. Mauricio Pupo contou também que levou o técnico do DPRN a todas as roças para marcá-las com GPS, *“morro acima, no sol quente, sem almoço, para judiar deles e mostrar que agente usa a terra para trabalhar e não desmatamos a toa e não iríamos deixar de fazer roça”*. Isso ocorreu antes da criação do MOJAC. Eles já receberam algumas multas por realização de roça sem licença e, se não pagam, o valor vai aumentando. Alguns pagam com trabalho para a prefeitura, às vezes recorrem na justiça para diminuir o valor.

Ainda segundo Mauricio Pupo, após a criação do MOJAC, o DPRN diminuiu a cobrança sobre as roças, mas está exigindo um parecer técnico. Os quilombolas questionam se isso vai ser válido ou não, se o Estado vai continuar pressionado-os na realização de roças após este parecer, pois não querem gastar tempo e dinheiro sem um resultado positivo. Além disso, os agricultores questionam o tipo de licença que vai ser dada, uma vez que o Estado anuncia que vão dar licença por 5 anos, renovável por mesmo período. Mas, se for para explorar a mesma área por 10 anos

eles não querem, pois não é produtivo, o solo fica desgastado, e está fora de seu modo cultural de produção, com o sistema de pousio da agricultura de coivara.

A criação de diversas Instituições e normas legais voltadas para o controle ambiental nos últimos anos gerou conflitos, em diversas situações, com as práticas tradicionais de subsistência desenvolvidas por populações locais. Um exemplo é o caso da prática da agricultura feita no sistema de pousio feita por comunidades caiçaras e quilombolas da região do Vale do Ribeira, São Paulo. Diversos estudos ressaltam a importância da agricultura de pousio na manutenção de determinados modos de vida das comunidades que a praticam e na sua sustentabilidade como prática agrícola, eficiente na ciclagem de nutrientes e controle de pragas e plantas invasoras. (FELIPIM; RESENDE; RIBEIRO, In: DIEGUES e VIANA (Orgs.) 2000, p. 111)

Técnicos da CETESB estão visitando as áreas para a realização do laudo técnico que deve levar ao licenciamento das roças. O plano de manejo da APA, ainda não realizado, também deve ajudar neste aspecto, definindo as áreas mais adequadas ao plantio, embora a tradição e o modo de vida quilombola já tenham grande influência sobre esta questão. Essas ações contribuem de forma a sistematizar e legalizar as áreas destinadas ao plantio.

Nilto Tatto do ISA, ONG que há bastante tempo trabalha a questão da produção agrícola e o desenvolvimento junto aos quilombos do Vale do Ribeira, colocou (informação pessoal em entrevista) que os quilombolas ainda reclamam muito das proibições de uso de seus territórios com obrigação de licenciamento de roças, autorização para queima, etc. Entretanto, ele entende que mesmo estando fora do parque e a APA sendo uma UC mais flexível, a Lei da Mata Atlântica e o Código Florestal incidem sobre todos. Contudo, é importante enfatizar e discutir, em parceria com pesquisadores, que o tipo de manejo tradicional (dos quilombolas) ajuda na conservação, que contribui para a diversidade biológica e agrobiodiversidade. O impacto das roças quilombolas é positivo pelo sistema de desmatamento de pequenas áreas e após a colheita o pousio, deixando com que a vegetação e o solo se regenerem, propicia também a diversidade de fauna e flora. Isso deve ser levado em conta quando da elaboração do plano de manejo das áreas quilombolas.

Medidas conservacionistas no Vale do Ribeira tornaram-se demasiadamente importantes na luta para a manutenção dos diversos ecossistemas de Mata Atlântica e para a conservação da biodiversidade remanescente. Em consequência de algumas medidas tomadas para conter a degradação, aumentou-se a restrição à agricultura de coivara, tradicionalmente praticada na região. Paradoxalmente foi a dominância histórica desse tipo de agricultura que manteve o melhor estado de conservação da Mata Atlântica e gerou as condições para sua própria restrição; por exemplo, a criação de extensas áreas de Unidades de Conservação na categoria Parques, e o Decreto nº 750/93. Este Decreto estabelece que a vegetação nos

estágios médios e avançados de regeneração, e em estágio primário, definidos pela Resolução CONAMA nº 01/94 e do SMA/IBAMA nº 001/94 sob domínio da Mata Atlântica é imune de corte. (CORRÊA NETO; SOUZA; SILVA, In: DIEGUES e VIANA (Orgs.) 2000, p. 105)

André Luiz de Moraes (informação pessoal em entrevista), da EAACONE, colocou que, em conversa sobre as roças entre CETESB, ISA, SMA, FF e Comunidade Quilombola, as partes interpretavam a legislação de forma diferente (por exemplo, o diâmetro da árvore que pode ser cortada), mas em conversa na área quilombola começou-se a chegar a um acordo. *“Os demais atores estão passando a entender que as comunidades preservam o ambiente”*.

Benedito Alves da Silva (informação pessoal em entrevista), do quilombo Ivaporunduva, expôs o caso de uma técnica que veio vistoriar para licenciar roça e questionou porque eles derrubam um pedaço de mata para plantar. Ele explicou que a degradação da matéria orgânica da vegetação derrubada ajuda a dar alimento para a fauna, contribuindo para toda a cadeia alimentar, ajudando também a flora que precisa de sol para nascer. E após um tempo sem mexer na área a mata se regenera e fica com árvores grandes de novo.

A Mata Atlântica para os quilombolas tem uma vivência cultural, aprendemos ler e escrever a natureza, sabemos quando vai chover, sabemos que tipo de plantação cresce bem em cada pedaço da mata só de olhar para a cor da mata. Preservamos os mananciais. Nosso pensamento vem de encontro com o que a natureza precisa, as vezes nem tanto com o que a legislação precisa, mas com que a natureza precisa. [...] Se criasse regra para os que vem de fora, para os daqui não precisava regra, sempre preservamos, quem vem de fora é que vem com ideia capitalista, aí para ter dinheiro o pensamento é que tem que desmatar e aí o que acontece? Acaba!

Esta declaração de Benedito Alves da Silva segue as ideias de Gonçalves (2004, p.88) sobre os povos habitantes das regiões tropicais, que estabelecem uma intrínseca relação com a natureza, da qual tira seu sustento, sem degradá-la, pelo contrário, ajudando em sua renovação.

Outros povos e culturas, como os indígenas da América Central, Caribe e América do Sul, se constituíram sabendo conviver com uma produtividade biológica primária líquida fantástica, características de regiões tropicais, onde se podem obter de 350 a 550 toneladas de biomassa por hectare, como na Amazônia. Pode-se dizer, parodiando o que Heródoto dissera para o Egito com relação ao Nilo, que culturas diversas, como a dos ianomâmis, dos ticunas, dos cunas, dos campos, dos caribes, e uma enorme diversidade de outros povos e culturas, são uma dádiva da floresta tropical, com a ressalva de considerarmos que essas populações também contribuíram na formação dessas florestas, como já indicamos em outro lugar (Porto-Gonçalves, 2002).

Ainda sobre a forma específica de certas populações em interagir com a natureza e suas benéficas consequências para ambos cito que Gómez-Poma⁸² (1971, apud Silva, 2008, p. 172)

postula a partir de seus estudos nas florestas mexicanas, a ideia de que a riqueza de espécies nos trópicos está fortemente vinculada à vegetação secundária e que a evolução de muitos táxons tropicais não pode ser entendida sem se levar em conta seu comportamento na sucessão secundária, ou seja, ligada ao manejo exercido historicamente por muitas populações tradicionais, mas principalmente à agricultura itinerante.

Também Gómez-Pompa e Kaus⁸³ (2000, apud Silva 2008, p. 173)

alertam para a importância de atuais e futuros cientistas entenderem as consequências ecológicas benéficas e destrutivas das perturbações antropogênicas e de incorporarem visões alternativas no trato com o meio ambiente, avaliando-o em seu contexto histórico, social e cultural. Para estes autores, por exemplo, a agricultura de corte e queima, a coivara, é parte integral dos ecossistemas florestais tropicais há milênios, contudo, ela não deve ser confundida com queimadas abusivas, realizadas em larga escala por agricultores que não têm domínio do ambiente local.

Um caso ocorrido após a criação do mosaico, detectado na Ata da 2ª Reunião do Conselho Consultivo do Parque Estadual Caverna do Diabo, realizada no dia 16/03/2009, demonstra a frágil e difícil relação do Estado com as comunidades. Para realizar o novo projeto de iluminação da caverna do Diabo, menos impactante que o existente, por exigência do TAC realizado com o CECAV, era necessário passar parte da linha de transmissão por dentro da comunidade André Lopes. Assim, tal questão foi discutida no conselho, pois havia uma resistência por parte da comunidade. João Vitorino, representante da comunidade no conselho argumentava que algumas pessoas não confiavam na política do Estado. Ao longo da reunião ficou claro que as pessoas que estão contra a passagem da linha de transmissão pelo território quilombola são pessoas que querem realizar a produção agrícola, mas estão legalmente impedidas pela falta de autorização do órgão responsável pelo licenciamento (neste momento se tratava do DEPRN, hoje função desempenhada pela CETESB). João Vitorino argumentou que a comunidade vivia da agricultura para o auto consumo, e esta tem dúvidas quanto à aprovação de suas roças pelo órgão ambiental. Estão tentando usar a autorização da passagem da linha de transmissão de energia pelo território quilombola como uma moeda de troca para

⁸² GOMEZ-POMPA, Arturo. Posible papel de la vegetación secundaria en la evolución de la flora tropical. In: **Biotropica**, Vol. 3, nº2, 1971.p. 124-135.

⁸³ GOMEZ-POMPA, Arturo; KAUS, Andrea. Domesticando o mito da natureza selvagem. In: DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana (Org.). **Etnoconservação. Novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. São Paulo: Hucitec/annablume/Nupaub, 2000. p. 125-147.

pressionar a liberação de suas roças, imprescindível para a continuação de seu modo de vida e sua sobrevivência.

Ainda na mesma ata, Marta Organo Negrão do ITESP afirmou que a comunidade vem sofrendo com as ações (ou falta de ações, inclusão minha) do governo. Lélis Ribeiro, da prefeitura de Eldorado, sugeriu que a comunidade poderia listar suas reivindicações e o conselho acompanhar para que o estado não os abandone. Daniela Galvão, da UNISEP, sugeriu que o conselho converse com a comunidade, explicando que não estão contra a comunidade e que podem ajudá-los. João Vitorino, do quilombo André Lopes, receiava que a comunidade rejeitasse a presença do conselho.

Esse caso colocou questões importantes, como a dificuldade de aprovação das roças quilombolas pelo governo do Estado, o que leva a uma relação de desconfiança das comunidades junto ao governo. Quando este deveria trabalhar a favor das comunidades, acaba criando uma inimizade, que leva as comunidades a não querer participar, ou desconfiar das ações que dizem respeito ao Estado, como o conselho gestor. Isso as prejudica, pois estes conselhos são criados para a participação da sociedade civil na gestão das UCs, uma vez que por falta de um diálogo adequado a relação é estremecida, todos saem perdendo, mas, com certeza, os mais fracos da história sempre perdem mais.

Nesse sentido, como afirmou Giacomini (2010, p. 198), “deparamo-nos com uma realidade dessa população quilombola que, por um lado, conquistou por meio da legislação federal o direito da posse definitiva das terras ocupadas pelos seus ancestrais e, por outro lado, apresenta dificuldade para a continuidade de seus modos de vida tradicionais”.

Capítulo 9

Considerações Finais

9. Considerações Finais

Este trabalho de pesquisa teve como objetivo principal verificar a política de criação de mosaico de unidade de conservação como forma de solucionar ou, pelo menos, minimizar os conflitos fundiários e ambientais existentes na região do Parque Estadual do Jacupiranga.

Com vistas a cumprir este objetivo, foi realizado levantamento bibliográfico sobre os temas que envolvem a pesquisa como a questão agrária e fundiária do Brasil e Estado de São Paulo, a questão ambiental de conservação dos recursos naturais, a criação e gestão de unidades de conservação e os problemas sociais que transpassam por todas as questões levantadas. Além de documentos científicos, como teses, dissertações, livros e artigos, foi consultada a legislação que versa sobre as questões de interesse e que ajuda a entender como a política influenciou e foi influenciada pela dinâmica dos acontecimentos.

Outra parte da pesquisa apoiou-se em levantamentos de informações em campo, sobretudo em entrevistas realizadas com sujeitos sociais que participaram do processo de idealização e criação do Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga. Estas entrevistas foram muito ricas e elucidativas para a compreensão dos meandros do processo de estudo, trabalho e discussão, que teve como desfecho a criação deste mosaico.

Troquei informações com diversos grupos participantes; com a coordenação dos trabalhos, com representantes do Estado que realizaram pesquisa documental, com outros servidores que participaram intensamente dos trabalhos de campo e discussão com a população, sendo que algum destes servidores continuam trabalhando na região como gestores das UCs, nos escritórios estaduais e regionais do ITESP, dentre outros.

Outro grupo de sujeitos sociais muito importantes entrevistados na pesquisa foram da sociedade civil; moradores da região como os quilombolas, e representantes de organizações que atuam diretamente com as populações locais como a EAACONE e o ISA. Assim, diversos lados foram ouvidos, o que possibilitou compreender a história e a situação geral e pontual do mosaico sob diferentes pontos de vista, enriquecendo a análise da pesquisa.

Nesta pesquisa observei que a ideia de mosaico de unidades de conservação, inicialmente criada como política pública ambiental nacional, tem o propósito de melhorar e integrar regionalmente e entre diferentes instituições dos variados níveis federativos, a gestão das UCs.

Verifiquei, entretanto, que, no caso do Jacupiranga, o objetivo de criação do mosaico foi principalmente a tentativa de minimizar os conflitos fundiários e ambientais locais existentes, uma vez que este mosaico foi criado a partir do desmembramento de um único parque, no qual existiam diversos tipos de conflitos, e que todas as UCs criadas são, ao final do processo, geridas por uma única instituição de âmbito estadual.

Como meio para solucionar os conflitos, transformaram diversas áreas do antigo parque em unidades de conservação de uso sustentável. Além disso, algumas áreas foram excluídas do parque, deixando de pertencer a qualquer tipo de UC. Estas mudanças tiveram, como objetivo principal, legalizar a moradia e o uso do espaço de populações que habitavam estes lugares. Dentre elas, como se pode averiguar, existem populações tradicionais seculares, como comunidades quilombolas, ribeirinhos e caiçaras, assim como outras populações que chegaram à região mais recentemente em busca de moradia e trabalho que não encontravam em sua região de origem, muitas vindas do Paraná, mas também de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e outras regiões de São Paulo.

Como a região e, mais especificamente como foco deste trabalho, o PEJ, estavam esquecidos pelo poder público em termos de gestão ambiental e políticas públicas, era relativamente fácil a ocupação de áreas, seja por populações de baixa renda em busca de melhoria de vida, que ocupavam pequenas áreas para moradia e trabalho na agricultura ou em outras atividades, seja por grileiros de terras que visavam se apoderar indevidamente de grandes extensões de terra para futuramente usá-las produtivamente com agricultura e pecuária, ou simplesmente para especulação imobiliária, loteamentos, etc.

Na região do Vale do Ribeira, assim como em muitas regiões do Estado de São Paulo e do Brasil, houve, por muito tempo, um grande descaso por parte do poder público quanto à definição sobre o domínio da propriedade da terra, se devoluta ou particular. Houve, inclusive, como colocou Costa Neto (2006, p. 193) uma “paralisação das ações discriminatórias a partir da década de 1930, causando a interrupção da regularização fundiária de grandes áreas abrangidas por unidades de

conservação, adiando o cancelamento da documentação já identificada como irregular.” Mesmo com a criação do Parque Estadual, para o qual era importante saber se o domínio de sua área era público ou particular, não houve muito empenho ou interesse político por parte do Estado em realizar as ações discriminatórias para definir o caráter de domínio das terras. Assim, as ações discriminatórias na região foram ocorrendo tímida e lentamente em casos pontuais, com muitas destas ações ainda aguardando sentença final do poder judiciário. Das áreas com discriminatória finalizada, muitas foram tidas como devolutas, cabendo ao Estado arrecadar estas terras e destinar, por exemplo, à conservação ambiental, a assentamentos de reforma agrária, e à regularização fundiária dos quilombos e demais casos permitidos por lei (áreas de até 100 ha).

Desta forma, uma importante parte do trabalho de criação do mosaico foi a de levantar e mapear a situação fundiária do PEJ e seu entorno, realizado pela PGE e PPI, para saber o que estava definido como devoluto para melhor destinar estas terras.

Identificaram muitas áreas devolutas que se sobrepunham aos territórios quilombolas, o que facilitaria muito a titulação destas áreas às comunidades, além de áreas devolutas com outras comunidades tradicionais, para as quais foram criadas RDS e RESEX que permitem moradia e/ou exploração econômica sustentável. Em áreas com moradores não tradicionais foram criadas APAs, podendo ser área particular ou devoluta. Neste mapeamento também identificaram áreas devolutas fora do PEJ com vegetação em bom grau de conservação e que foram incorporadas aos parques criados para melhor conservação destas áreas e para compensar áreas excluídas e reclassificadas.

Entretanto, para algumas destas áreas, definidas judicialmente como devolutas, o Estado demora em elaborar documentação definitiva de propriedade pública, além do que muitas delas estão ocupadas por grileiros, cabendo ao Estado realizar uma reintegração de posse e cancelamento dos títulos fraudulentos, para a retirada dos ocupantes ilegais e assim poder destinar as terras de acordo com a política pública desejada (conservação, regularização, reforma agrária, etc). Identificou-se aqui um dos pontos fracos do processo de criação e implantação deste mosaico, pois foram poucos os casos de retomada da terra com ações de reintegração de posse, havendo muitos casos tais com ação civil da PGE, mas estão paradas na justiça. As finalizações destas ações são fundamentais para que o

Estado se apodere de seu patrimônio e imponha uma postura séria contra a grilagem, de não mais permitir o uso indevido de terra pública.

Outro grande problema identificado nesta pesquisa em relação ao MOJAC está em sua fase de implantação, prevista em lei para dar seguimento e continuidade ao processo em assuntos que naturalmente não seriam esgotados somente em sua criação. O ponto inicial e fundamental para que isto ocorresse como previsto está na criação da comissão de implantação, composta por diversas instituições que deveriam agir conjuntamente em parceria para solucionar as mais diferentes questões que envolvem o MOJAC. Tal comissão foi criada em 2008 contudo, teve poucas ações até o ano de 2010 e a partir de 2011, com a mudança do governo estadual, ficou praticamente inoperante, deixando assim de executar ações fundamentais para a efetiva implantação do MOJAC.

Dentre as importantes ações pendentes está a definição quanto à população que ficou dentro dos parques, a realização dos termos de compromisso ambiental para que elas ocupem a área legalmente até que sejam reassentadas ou indenizadas. Para as populações de RDS e RESEX é necessário formalizar a situação com a realização do contrato de concessão do direito real de uso da área com as comunidades tradicionais. Quanto às comunidades quilombolas, em sua maioria ainda não houve a regularização fundiária dos territórios, com a titulação das terras para as comunidades, como garante a Constituição Federal.

Pudemos observar que muitas destas pendências estão relacionadas às questões fundiárias, pois, em muitos casos, o Estado alega que não realizou a titulação aos quilombolas ou os contratos de concessão do direito real de uso às demais populações tradicionais porque ainda não está definido de quem é o domínio destas terras, por se tratarem de ações discriminatórias inacabadas, ou seja, paradas na justiça há anos sem previsão de encerramento. Assim o poder executivo, de certa forma, responsabiliza sua inoperância do poder judiciário, evidenciando que ambos não têm interesse em agilizar suas ações em prol da população.

Outro ponto pendente e de fundamental importância para o andamento das UCs em geral e conseqüentemente também do mosaico, é a realização dos planos de manejo de cada UC. Nenhum deles foi iniciado, apesar da afirmação de diversos servidores da SMA (nas entrevistas) de que o recurso para a elaboração dos planos está assegurado, por meio de compensação ambiental, desde 2009, evidenciando a lentidão e a burocracia na aplicação de um recurso existente e que é imprescindível

para a resolução de diversas situações encontradas nas UCs que dependem dos planos de manejo para serem decididas.

O mosaico de UCs prevê a criação de um conselho gestor, com o objetivo de tratar dos pontos comuns entre as UCs, servindo como integrador na gestão de todas as áreas, o que é um dos pontos basilares da criação de um mosaico de UCs. Entretanto, depois de quase 5 anos de sua criação, o Conselho Gestor do MOJAC não foi criado, nem tampouco todas as UCs do MOAJC têm seu próprio conselho gestor, o que ocorre na APA dos Quilombos do Médio Ribeira e em diversas outras APAs do MOJAC.

Tudo isso reflete um enorme descaso do governo e deixa transparecer uma política que não tem como objetivo resolver de fato os problemas sócio ambientais, mas somente tomar atitudes paliativas, que dão a ideia de uma melhora da situação (para ganhar pontos positivos politicamente). Entretanto, se não forem concluídas, com o tempo os problemas serão recriados e até ampliados.

Afirmo isso com grande pesar, pois, ao escolher o MOJAC como objeto de estudo, pensei que se tratasse de um projeto inovador para resolução de conflitos diversos (funditários, ambientais, sociais) de forma participativa, entre poder público e sociedade, envolvendo a maioria das populações diretamente e indiretamente envolvidas, como moradores, proprietários, prefeitos, vereadores, diversas instituições estaduais que trabalharam interdisciplinarmente, sociedade civil, ONGs etc.

Ao longo da pesquisa detectei que a participação popular teve falhas tanto quantitativas como qualitativas, consequência de falta de divulgação e/ou uso equivocado da linguagem, sem explicação correta do conteúdo a ser tratado, sem uma explicação prévia às comunidades sobre o que estava ocorrendo. Assim, muitas vezes as populações não participavam não somente por não serem convidadas, mas por não compreenderem a importância para suas vidas acerca dos assuntos a serem discutidos nas reuniões. Além disso, houve casos em que o processo de negociação das áreas das UCs não foi muito democrático, prevalecendo a vontade do Estado em detrimento à das comunidades. Por exemplo, no caso da RDS dos Quilombos da Barra do Turvo, que teve parte do território pleiteado inserido no PE Rio do Turvo; e na área da Caverna do Diabo, cuja área era requerida como território quilombola, mas ficou dentro do PE Caverna do Diabo e ainda teve duas áreas em territórios quilombolas apontadas para serem destinadas à

RPPN's. Diante destas questões, há casos de insatisfação para os quais algumas populações ainda reivindicam mudanças.

O tempo previsto para o GET-PEJ levantar todas as informações relevantes, discutir com a população, definir acertos políticos e finalmente escrever o projeto de lei, foi muito curto e, mesmo ampliado, não foi suficiente para resolver todas as questões, deixando diversas pendências para a comissão de implantação e conselho gestor trabalharem, mas estes sequer existem ou são atuantes.

Considero, apesar das falhas apresentadas, que a experiência de criação do MOJAC foi muito válida, por ter se prontificado a trabalhar para a resolução de problemas sérios e comuns na realidade da maioria das UCs do Brasil. Esse processo contribuiu para apontar caminhos democráticos e de convivência do homem com a natureza e não mais excludentes como ocorria no passado. Entretanto, em meu ponto de vista, para que essa experiência fosse completamente bem sucedida, seria necessário um maior trabalho e empenho por parte do Estado, para não deixar as ações pela metade. Esta sensação de inacabado e de descaso do poder público deixa as populações envolvidas em situação de fragilidade e esquecimento e com uma sensação de incredibilidade para com as ações e programas governamentais, além de propiciar ações mal intencionadas por parte de grileiros, ocupantes ilegais e exploradores dos recursos naturais, em continuar nas áreas ou regressar a elas, anulando o bom trabalho já realizado.

Como o MOJAC ainda está em processo de implantação, este trabalho não tem como pretensão finalizar a análise sobre o assunto, deixando em aberto para que outras pesquisas possam futuramente voltar a analisar a situação do MOJAC, podendo inclusive compará-lo com outros mosaicos de UCs, por exemplo, (o que não foi objetivo desta pesquisa) a fim de verificar se os pontos pendentes detectados neste trabalho foram sanados, averiguando como estará sua gestão daqui a algum tempo, tendo mais parâmetros para afirmar se este mosaico contribuiu para a solução dos conflitos agrários, sociais e ambientais da região.

10. Referências Bibliográficas

10. Referências Bibliográficas

ARAMBURU, Carlos; WILSHUSEN, Peter R.; ZINN, Frank D. Towards best practices for population-environment partnerships. In Parks, **Populations and Parks**. Vol 8 nº1. IUCN The World Conservation Union, Gland, 1998. Disponível em: <http://www.iucn.org>

ARRUDA, Rinaldo. Populações Tradicionais e a proteção dos recursos naturais em Unidades de Conservação. In **Anais do Primeiro Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Vol. 1 Conferências e Palestras, p. 262-276. Curitiba, 1997.

BARBIERI, Marília Gonçalves. **Análise de Programas de Uso Público em Unidades de Conservação do Estado de São Paulo. Revisão e Estudo de Caso para o Parque Estadual de Campos de Jordão**. 1997. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

BRANDON, Katrina; REDFORD, Kent H.; SANDERSON, Steven E. **Parks in Peril: People, Politics and Protected areas**. The Nature Conservancy. Washington, DC: Island Press, 1998.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Biodiversidade Brasileira: avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: (<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/perm/capr/index-rap10112004.htm>)

BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de Conservação: Intenções e Resultados**. 1995. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

CAPOBIANCO, João Paulo; RAMOS, Adriana (Orgs.). **Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)**. Documentos ISA nº 01, [S.l.], 1996.

CAPOBIANCO, João Paulo. Algumas questões relacionadas às UCs da Amazônia Legal brasileira. In: CAPOBIANCO, João Paulo; RAMOS, Adriana (Orgs.). **Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)**. Documentos do ISA nº 01, [S.l.], 1996. p. 25-36.

CARRIL, Lurdes F. B. **Terras de negros no Vale do Ribeira: territorialidade e resistência**. 1995. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

CNBB. **Igreja e Questão Agrária no Início do século XXI**. Coleção Estudos da CNBB nº 99, Brasília – DF, 2010.

CORRÊA NETO, Nelso Eduardo; SOUZA, Osvaldo Luís de; SILVA, Maurício Marcon Rabelo da. Projeto Agrofloresta. In: DIEGUES, Antonio Carlos e VIANA, Virgílio M. (orgs.). **Comunidades Tradicionais e Manejo dos Recursos Naturais da Mata Atlântica**. São Paulo: NUPAUB e LASTROP, 2000.

COSTA NETO, Joaquim de Britto. **A questão fundiária nos Parques e Estações Ecológicas do Estado de São Paulo: Origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário**. 2006. 236f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

DIEGUES, Antonio Carlos S. **Populações Tradicionais em Unidades de Conservação: o mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: NUPAUB/USP, 1993. Série Documentos e Relatórios de Pesquisa, nº 1.

_____. (Coord.) **Conflitos entre Populações Humanas e Unidades de Conservação e Mata Atlântica**. São Paulo: NUPAUB/USP, 1995.

_____. Conflitos entre Populações Humanas e Unidades de Conservação na Mata Atlântica. In: CAPOBIANCO, João Paulo; RAMOS, Adriana; Orgs. **Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)**. Documentos do ISA nº 01. São Paulo, 1996a.

_____. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 1996b.

_____. Saberes Tradicionais e Etnoconservação. In: DIEGUES, Antonio Carlos e VIANA, Virgílio M. (Orgs.). **Comunidades Tradicionais e Manejo dos Recursos Naturais da Mata Atlântica**. São Paulo: NUPAUB e LASTROP, 2000.

DIOS, C. B. A. **Aplicabilidade da Legislação Ambiental na Gestão das Unidades de Conservação: o caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba** – RJ. Dissertação (Mestrado em PPGG) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

FELICIANO, Carlos Alberto. **Território em Disputa: Terras (re)tomadas no Pontal do Paranapanema**. 2009. 575 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FELIPIM, Adriana Perez; RESENDE, Roberto Ulisses; RIBEIRO, Ronaldo José. Agricultura de Pousio e Controle Ambiental. In: DIEGUES, Antonio Carlos e VIANA, Virgílio M.(Orgs.). **Comunidades Tradicionais e Manejo dos Recursos Naturais da Mata Atlântica**. São Paulo: NUPAUB e LASTROP, 2000.

FERREIRA, Carolina Peixoto. **Percepção Ambiental na Estação Ecológica de Juréia-Itatins**. 2005. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

FORSTER, Germano de Rezende. **A Privatização das Terras Públicas**. São Paulo: editora Manole, 2003.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLANTICA, ENGEA, GISOFT. **Diagnóstico preliminar do Parque Estadual do Jacupiranga**. São Paulo, 1993.

GIACOMINI, Rose Leine Bertaco. **Conflito Identidade e Territorialização – Estado e Comunidades Remanescentes de Quilombos do Vale do Ribeira de Iguape – SP**. 2010. 389 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

GOMES DA SILVA, José. Reforma Agrária na Constituição Federal de 1988 – Uma avaliação crítica. In: **Re-construir a Reforma Agrária**. Revista Reforma Agrária. Campinas: ABRA. Ano 18, nº 2 – agosto/novembro1988.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **O Desafio Ambiental**. Serie Os Porquês da Desordem Mundial, mestres explicam a globalização, organizador Emir Sader. São Paulo – Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

GUANAES, Sandra; ALMEIDA, Solange; PORTILHO, Wagner Gomes. Quilombos e Usos Sustentáveis. In: DIEGUES, Antonio Carlos e VIANA, Virgílio M. (Orgs.). **Comunidades Tradicionais e Manejo dos Recursos Naturais da Mata Atlântica**. São Paulo: NUPAUB e LASTROP, 2000.

GUIMIRE, K. **Parque e Populações: Problemas de Sobrevivência no Manejo de Parques Nacionais na Tailândia e em Madagascar**. São Paulo: NUPAUB/USP, 1993.(versão preliminar trad.) Série Documentos e Relatórios de Pesquisa, nº 3.

IUCN. **From Strategy to Action**. Gland, 1998.

IWASAKI, Micheli Mayumi. **Função Social da Propriedade Rural e a proteção Jurídica do Meio Ambiente**. Revista Eletrônica do CEJUR, Curitiba, a. 2, v. 1, n. 2, Dez. 2007. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/cejur/article/viewFile/16750/11137>. Acessado em: 18 jul. 2012.

KANIAK, V. C. **Trabalho de Voluntários na Proteção e Manejo dos Parques Nacionais do Brasil**. CONGRESSO FLORESTAL BRASILEIRO, 6, Campos do Jordão – SP: Anais SBS, sbef, 1990. V.2.

LEONEL, C. et al. **Capacitação de Monitores de Campo da Fazenda Interiores**. CONGRESSO NACIONAL SOBRE ESSÊNCIAS NATIVAS, 2, São Paulo: Instituto Florestal, SMA, 1992. Anais V.4

LINO, Clayton Ferreira (Org.). **Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga**. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 2009. Cadernos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Série 1 Conservação e Áreas Protegidas, caderno nº 37.

LINO, C. F. & ALBURQUERQUE J.L. (Orgs.) **Mosaicos de Unidades de Conservação no Corredor da Serra do Mar**. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 2007. Cadernos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Série 1 Conservação e Áreas Protegidas, caderno nº 32.

MACEWEN A. e MACEWEN M. National Parks: a cosmetic conservation system. In: GOLDSMITH F. B. e WARREN A. **Conservation in Perspective**, John Wiley & Sons, 1983.

MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: SA Fabris, 2003.

_____. A função social da propriedade. In: SONDA, Claudia e TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (Orgs). **Reforma Agrária e Meio Ambiente: Teoria e Prática no Estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, 2010. p. 181-198.

MARÉS, Theo e ALMEIDA, Gabriel Gino. As Reais Consequencias da Proeza Jurídica de Separar a Terra da Natureza e dos Povos que a Ocupam. In: SONDA, Claudia e TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (Orgs.). **Reforma Agrária e Meio**

Ambiente: Teoria e Prática no Estado do Paraná. Curitiba: ITCG, 2010. p. 103-127.

MARINHO, Mauricio de Alcatara. **Conflitos e Possíveis Diálogos Entre Unidades de Conservação e Populações Camponesas: Uma Análise do Parque Estadual Intervales e o Bairro do Guapiruvu (Vale do Ribeira – SP).** 2006. 97 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Física), Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

MARTINS, José de Sousa. **O Cativo da Terra.** São Paulo: Editora Hucitec, 1986.

MILANO M. S. **Unidades de Conservação no Brasil: o desafio de sua efetiva operacionalização.** CONGRESSO FLORESTAL PANAMERICANO, 1, 1993 e CONGRESSO FLORESTAL BRASILEIRO, 7, Curitiba – PR: Anais SBS, sbef, 1993. V.3.

MILLER, Kenton R. HAMILTON, Lawrence S. Editorial. In: **Parks. Bioregional Approach to Protected Areas.** Gland: IUCN The Word Conservation Union, 1999. Vol 9 n° 3. Disponível em <http://www.iucn.org>

MOREIRA, André de Castro Cotti. Bidescentralização: Manejando a Biodiversidade em Mandira. In: DIEGUES, Antonio Carlos e VIANA, Virgílio M. (Orgs.). **Comunidades Tradicionais e Manejo dos Recursos Naturais da Mata Atlântica.** São Paulo: NUPAUB e LASTROP, 2000.

NOGUEIRA NETO, et al. **Estudo sobre o Parque de Jacupiranga.** 31p. Elaborado pelo grupo de trabalho, Decreto n° 981 de 23/01/1973. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, 1973.

NUPAUB. **Conflitos entre populações humanas e unidades de conservação na Mata Atlântica.** São Paulo: NUPAUB-USP, 1996.

OLIVA, Adriana; ARZOLLA, Frederico Alexandre Roccia Dal Pozzo; DE PAULA, Gláucia Cortez Ramos de; COSTA NETO, Joaquim de Brito. **Documentos básicos para o plano de manejo – Parque Estadual de Jacupiranga.** São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, 1999.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino A questão agrária no Brasil: não reforma e contrarreforma agrária no governo Lula. In: **Os anos Lula, contribuições para um balanço crítico 2003-2010.** Rio de Janeiro: editora Garamond, 2010. p. 287-328.

_____. **O que é (Renda da terra)**. In Revista Orientação nº 07. São Paulo: Instituto de Geografia, 1986.

_____. **Modo Capitalista de Produção e Agricultura**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

PANZUTTI, N. P. **A política fundiária do Governo do Estado de São Paulo, 1983-87**. São Paulo: IEA, 1990. vol 37.

PEROSA, Elizabete. **A violência no campo e a luta pela posse da terra no Vale do Ribeira, São Paulo**. In: Revista Reforma Agrária. São Paulo: ABRA, 1992. nº1, volume 22, jan/abr 1992. p. 12-27.

PFEIFER, Rui Marcone et al. **Zoneamento Recreativo do Parque Estadual do Jacupiranga**. Boletim técnico IF 40 (2) p. 163-182. São Paulo: Instituto Florestal, 1986.

PINHEIRO, Marcos Roberto (Org.). **Recomendações para reconhecimentos e implementações de mosaicos de áreas protegidas**. Agenda integrada. Brasília, DF: GTZ, 2010.

RAMOS NETO, Mario Barroso. **Síntese e Sistematização de Informações. Parque Estadual de Jacupiranga**. 1999.

RAMOS NETO, Mario Barroso et al. **Parque Estadual de Jacupiranga. Equipe de Planejamento e Implantação**. 12p, 1994.

RESENDE, Roberto Ulisses. **As regras do jogo: legislação florestal e desenvolvimento sustentável no Vale do Ribeira, São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

_____. **As regras do jogo: legislação florestal e desenvolvimento sustentável no Vale do Ribeira**. São Paulo: Ed. Annablume, FAPESP, 2002.

SALLES, Renato Rivaben. Projeto de Implantação de Reserva Extrativista no Domínio Mata Atlântica. In: CAPOBIANCO, João Paulo; RAMOS, Adriana (Orgs.). **Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)**. Documentos do ISA nº 01, [S.l.], 1996. p. 72-75.

SANSON F. E. G.: **As unidades de Conservação Ambiental como Vetores de Ordenamento Territorial**. 2001. Dissertação (Mestrado em Geografia Física) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado dos Negócios do Interior/Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista (SUDELPA). **A questão fundiária no desenvolvimento do Vale do Ribeira**. São Paulo: SUDELPA, 1986a.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. **Programa de regularização fundiária. Projeto Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR**. São Paulo: SMA, 1990a.

_____. **Macrozoneamento do Vale do Ribeira. Parque Estadual do Jacupiranga**. Avaliação set/90. São Paulo: SMA, 1990b.

_____. **Macrozoneamento do complexo estuarino-lagunar de Iguape e Cananéia: Plano de gerenciamento costeiro**. São Paulo: SMA, 1990c. Série Documentos.

_____. **Atlas das Unidades de Conservação Ambiental do Estado de São Paulo**. São Paulo: SMA, 1996a.

_____. **Proposta de Macrozoneamento do Vale do Ribeira**. Relatório Final. São Paulo: SMA, 1996b.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente (SMA), Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (FF). **Regularização Fundiária em Unidades de Conservação, as experiências dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro**. São Paulo: IMESP, 2009.

SANTOS Kátia M. Pacheco dos e TATTO, Nilto. (Ed.). **Agenda socioambiental de Comunidades Quilombolas do Vale do Ribeira**. [S.l.], Instituto Sócio Ambiental (ISA), 2008.

SILVA, Simone Rezende da. **Negros na Mata Atlântica, Territórios Quilombolas e a Conservação da Natureza**. 2008. 355 f. Tese (Doutorado em Geografia Física) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SIMÕES, Eliane. **O Dilema das Decisões sobre Populações Humanas em Parques: Jogo Compartido entre Técnicos e Residentes no Núcleo Picinguaba**. 2010. 390 f. Tese (Doutorado do Programa Ambiente & Sociedade) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

TAMBELLINE, Manuela Torres. **Mosaico como modelo de gestão de áreas protegidas: análise conceitual e processo de implantação**. 2007. 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

TRESINARI, Ângela. As organizações não-governamentais e a iniciativa privada na implementação e manejo de unidades de Conservação: postura e experiências da The Nature Conservancy. In: **Unidades de Conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p. 92-105.

VIANA, Virgílio M. Envolvimento Sustentável e Conservação das Florestas Brasileiras. In: DIEGUES, Antonio Carlos e VIANA, Virgílio M. (Orgs.). **Comunidades Tradicionais e Manejo dos Recursos Naturais da Mata Atlântica**. São Paulo: NUPAUB e LASTROP, 2000.

WATANABE, Neide Yoko. **Evolução do uso do solo no Parque Estadual de Jacupiranga (SP) e suas consequências para a gestão ambiental**. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

WELLS, Michael; BRANDON, Katrina; HANNAH, Lee. **People and parks, linking protected area management with local communities**. Washington: The International bank for reconstruction and development, 1992.

Legislação consultada

BRASIL. Decreto-lei Nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1941.

_____. Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1964.

_____. Decreto nº 84.017 de 21 de setembro de 1979, Regulamentos dos Parques Nacionais Brasileiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1979.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Decreto N° 750, de 10 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, e dá outras providênciasque disciplina a exploração da Mata Atlântica, (revogado pelo Decreto N° 6.660, de 21 de novembro de 2008). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1993.

_____. Lei n° 9.985 de 18 de julho de 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. **Diário Oficial da União**, Brasília. DF, 2000.

_____. Decreto n° 4.340 de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei n° 9.985 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC). **Diário Oficial da União**, Brasília. DF, 2002.

_____. Decreto n° 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2003.

_____. Lei N° 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2006.

_____. Lei N° 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2006.

_____. Decreto N° 5.758 de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2006.

_____. Decreto N° 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007.

SÃO PAULO (Estado). Lei N° 655 de 23 de agosto de 1899. Modifica a lei N° 545 de 2 de Agosto de 1898, que dispõe sobre terras devolutas do Estado (Revogado(a) - pela Lei n° 12.242, de 27/01/2006). **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 1898.

_____. Decreto Nº 734 de 5 de janeiro de 1900. Dá regulamento para execução das leis n. 323, de 22 de Junho de 1895, Nº 545, de 2 de Agosto de 1898, e Nº 655, de 23 de Agosto de 1899, que dispõem sobre as terras devolutas. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 1900.

_____. Lei Nº 2.484 de 16 de dezembro de 1935. Lei Orgânica dos município. (Revogado(a) - pela Lei Nº 12.246, de 27/01/2006). **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 1935.

_____. Decreto-lei Nº 14.916, de 06 de agosto de 1945. Dispõe sobre terras devolutas e dá outras providências. (Revogado(a) - pela Lei nº 12.392, de 23/05/2006). **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 1945.

_____. Lei Nº 5.994 de 30 de dezembro de 1960. “Lei de Revisão Agrária”. Estabelece normas de estímulo à exploração racional e econômica da propriedade rural e dá outras providências (Revogado(a) - Lei nº 12.470, de 22/12/2006). **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 1960.

_____. Decreto-Lei nº 145 de 8 de agosto de 1969. **Coleção das leis e decretos do Estado de São Paulo**, São Paulo, t.79, p.28-30, 1969.

_____. Lei Nº 4.925 de 9 de dezembro de 1985. Dispõe sobre a alienação de terras públicas estaduais a rurícolas que as ocupem e explorem, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 1985a.

_____. Lei Nº 4.957 de 30 de dezembro de 1985. Dispõe sobre planos públicos de valorização e aproveitamento dos recursos fundiários. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 1985b.

_____. Decreto Nº 25.341 de 04 de junho de 1986, Regulamento dos Parques Estaduais Paulistas, **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 1986.

_____. Decreto Nº 40.723 de 21 de março de 1996. Institui, junto à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, Grupo de Trabalho para dar plena aplicabilidade aos dispositivos constitucionais que conferem o direito de propriedade aos remanescentes de quilombos. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 1996.

_____. Decreto Nº 41.774, de 13 de maio de 1997. Institui Programa de Cooperação Técnica e Ação Conjunta para identificação, discriminação e

legitimação de terras devolutas do Estado, ocupadas pelos remanescentes de quilombos. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 1997a.

_____. Decreto Nº 41.774, de 13 de maio de 1997. Dispõe sobre o Programa de Cooperação Técnica e de Ação Conjunta a ser implementado entre a Procuradoria Geral do Estado, a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, a Secretaria do Meio Ambiente, a Secretaria da Cultura, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento, a Secretaria da Educação e a Secretaria do Governo e Gestão Estratégica, para identificação, discriminação e legitimação de terras devolutas do Estado de São Paulo, e sua regularização fundiária, ocupadas por Remanescentes das Comunidades de Quilombos, implantando medidas socioeconômicas, ambientais e culturais. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 1997b

_____. Lei Nº 9.757, de 15 de setembro de 1997. Dispõe sobre a legitimação de posse de terras públicas estaduais aos Remanescentes das Comunidades de Quilombos, em atendimento ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 1997c.

_____. Decreto Nº 42.839/98, de 4 de fevereiro de 1998. Regulamenta o artigo 3º da Lei Nº 9.757, de 15 de setembro de 1997, que dispõe sobre a legitimação de posse de terras públicas estaduais aos Remanescentes das Comunidades de Quilombos, em atendimento ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 1998.

_____. Lei Nº 10.850, de 6 de junho de 2001. Altera os limites dos Parques Estaduais de Jacupiranga e Intervales, visando o reconhecimento da aquisição do domínio das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, nos termos do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 2001.

_____. Projeto de Lei Nº 984, de 25 de setembro de 2003, de autoria do Deputado Estadual Hamilton Pereira. Altera os limites do Parque Estadual de Jacupiranga, criado pelo Decreto-Lei nº 145, de 8 de agosto de 1969, exclui áreas ocupadas pelas populações que especifica, incorpora área e dá outras providências. São Paulo, 2003a.

_____. Decreto Nº 48.149, de 9 de outubro de 2003. Dispõe sobre a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das Áreas de Proteção Ambiental - APAs no Estado de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 2003b.

_____. Decreto Nº 49.672, de 6 de junho de 2005. Dispõe sobre a criação dos Conselhos Consultivos das Unidades de Conservação de Proteção Integral do

Estado de São Paulo, define sua composição e as diretrizes para seu funcionamento e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 2005a.

_____. Decreto Nº 50.019, de 20 de setembro de 2005. Cria Grupo Intersecretarial de Trabalho objetivando efetuar estudos e apresentar propostas relativas à preservação das áreas do Parque Estadual de Jacupiranga e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 2005b.

_____. Decreto nº 51.453, de 29 de dezembro de 2006. Cria o Sistema Estadual de Florestas - SIEFLOR e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 2006.

_____. Secretaria do Meio Ambiente (SMA). Resolução SMA - 16, de 3 de abril de 2007. Dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Florestas - SIEFLOR no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 2007.

_____. Lei Nº 12.810 de 21 de fevereiro de 2008. Institui o Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 2008a.

_____. Decreto Nº 53.248, de 18 de junho de 2008. Dispõe sobre a instituição da Comissão para a Implantação do Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 2008b.

_____. Secretaria do Meio Ambiente (SMA). Resolução SMA - 77 de 04 de novembro de 2008. Dispõe sobre a designação de representantes da Comissão para a Implantação do Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga, nos termos do artigo 2º do Decreto nº 53.248, de 18 de julho de 2008. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 2008c.

_____. Secretaria do Meio Ambiente (SMA). Resolução SMA - 27 de 30 de março de 2010. Dispõe sobre procedimentos simplificados de autorização para supressão de vegetação nativa, a que se referem os artigos 33 e 34 do Decreto Federal nº 6.660, de 21 de novembro de 2008, para pequenos produtores rurais e populações tradicionais visando a agricultura sustentável nas áreas de regeneração inicial da Mata Atlântica e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 2010a.

_____. Secretaria do Meio Ambiente (SMA). Resolução SMA - 29, de 30 de março de 2010. Dispõe sobre estudos técnicos para subsidiar alteração de limites e mudança de categorias de manejo de Unidades de Conservação, bem como sobre Termos de Compromisso a serem celebrados com os ocupantes de Unidades de

Conservação até sua definitiva regularização fundiária, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 2010b.

Outras fontes de referências

Atas de reuniões do Conselho Consultivo do Parque Estadual Caverna do Diabo dos anos de 2009, 2010 e 2011.

Atas de reuniões do Grupo de Trabalho do Parque Estadual de Jacupiranga (GT-PEJ), 2006.

Relatório Técnico-Científico sobre a Comunidade de Quilombo de André Lopes. Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”. Outubro de 2000.

Relatório Técnico-Científico sobre a Comunidade de Quilombo de Sapatu. Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”. Julho de 2000.

Relatório Técnico-Científico sobre a Comunidade de Quilombo de Nhunguara. Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”. Outubro de 2000.

Site: www.uc.socioambiental.org

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2006.03.00.029172-9/SP, TRF 3º região, site www.trf3.jus.br

ANEXO A - Roteiro de entrevista

1. Como foi o processo de criação do Mosaico? Você participou do grupo de estudo? Conte um pouco de sua experiência?
2. Como foi a participação das populações habitantes do PEJ no grupo de trabalho? Você detectou diferença entre as posturas das comunidades tradicionais e das não tradicionais no processo?
3. Como foi a participação das comunidades quilombolas neste processo?
4. Quais os principais conflitos que existiram durante a discussão e a efetivação do projeto de lei que criou o mosaico? Enfoque em áreas de quilombos.
5. Até o momento como é possível avaliar a situação das comunidades quilombolas cujas áreas originais de ocupação foram reclassificadas para uso sustentável? Pontos positivos e negativos.
6. Foram realizados os Termos de Compromissos Ambientais com os moradores das áreas que compõem as RDSs, as RESEXs e as APAs? Quais pontos são em geral especificados nestes termos e quais os resultados alcançados? Utilizando como exemplo a APA dos quilombos.
7. Como foi a negociação para inserção na lei das propostas de RPPN's nos quilombos André Lopes e Sapatu? Houve conflitos?
8. Como ocorreu e ainda está ocorrendo a regularização e titulação de áreas de comunidades quilombolas no mosaico?
9. Como anda a regularização fundiária das terras inseridas no Mosaico? Há diferenças de atuação por parte do Estado entre as áreas de uso sustentável e as de proteção integral?
10. Estão sendo feitas as ações discriminatórias em áreas do mosaico ainda não definidas como devolutas ou particulares? Como está este processo? Ainda há muitas áreas sem definição de propriedade?
11. Como está o processo de criação e implantação do Conselho Consultivo ou Deliberativo, das Unidade de Conservação incluídas no Mosaico? Em especial da APA dos quilombos?
12. O Conselho Consultivo do Mosaico já está em pleno funcionamento? Quais suas características principais, formas de atuação e composição?

13. Porque foi planejada uma RDS (que segundo SNUC são compostas de áreas públicas com sessão de uso às comunidades) para área de quilombos, que por lei devem ser titulada em nome da comunidade quilombola, tornando-se assim área particular? A área da RDS Quilombos de Barra do Turvo foi definida como devoluta? Como o Estado (FF e ITESP) está trabalhando esta questão entre RDS e quilombos?
14. Já está em atuação e como está trabalhando a Comissão para a Implantação do Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga, instituída pelo Decreto nº 53.248, de 18 de julho de 2.008? (Que tem a finalidade de analisar, propor e articular as ações necessárias à efetiva implantação das Unidades de Conservação da Natureza que compõem o Mosaico, no âmbito do Governo de São Paulo, e das demais esferas governamentais, bem como da sociedade civil.)