



Universidade de Brasília
Centro de Desenvolvimento Sustentável

Ordenamento Territorial e Áreas Protegidas:

conflitos entre instrumentos e direitos de populações tradicionais de Ubatuba-Paraty

CARLOS FELIPE DE ANDRADE ABIRACHED

Orientador: Fabiano Toni

Co-orientador: José Augusto L. Drummond

Dissertação de Mestrado

Brasília-DF, junho de 2011

Abirached, Carlos Felipe de Andrade.
Ordenamento Territorial e Áreas Protegidas: conflitos entre instrumentos e direitos de populações tradicionais de Ubatuba-Paraty. Brasília, 2011.
178 p. : il.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília.

1. Ordenamento territorial. 2. Áreas Protegidas. 3. Populações Tradicionais. 4. Conflitos Territoriais. I. Universidade de Brasília. CDS. II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Carlos Felipe de Andrade Abirached

Universidade de Brasília
Centro de Desenvolvimento Sustentável

Ordenamento Territorial e Áreas Protegidas:

conflitos entre instrumentos e direitos de populações tradicionais de Ubatuba-Paraty

CARLOS FELIPE DE ANDRADE ABIRACHED

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovado por:

Fabiano Toni, Doutor (CDS-UnB)
(Orientador)

Marília Steinberger, Doutora (Geografia-UnB)
(Examinadora externa)

Gloria Maria Vargas, Doutora (Geografia-UnB)
(Professora associada ao CDS)

Brasília-DF, 27 de junho de 2011.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores que me orientaram: Fabiano Toni e José Augusto Drummond.

Agradeço de forma muito especial o apoio institucional conferido por Mauro Pires, diretor do Ministério do Meio Ambiente.

Agradeço a parceria dos colegas do Ministério do Meio Ambiente, os geógrafos Alexandre Tofeti e Taiguara Alencar. Ao secretário Roberto Vizentin. Aos colegas do ICMBio de Brasília: o diretor Paulo Maier, o coordenador Luiz Fernando Brutto, Carolina Ferreira, Polyana Francis e Marco Aurélio Belmont.

Agradeço de modo especial a participação da professora Marília Steinberger nas bancas de qualificação e de defesa, bem como na orientação final dos ajustes teóricos; à professora Doris Sayago, pelas conversas e dicas metodológicas.

Ao geógrafo Danilo Santos Silva, pela dedicação e pelo papel imprescindível na elaboração dos mapas desta pesquisa.

Aos ambientalistas Beto Francine e Juliana Bussoloti, pela parceria e sugestões; a advogada Thatiana Duarte e a agrônoma Anna Cecília Cortines, pelas informações qualificadas sobre os conflitos territoriais em Paraty; a antropóloga Maria Bethânia Guerra Duarte, pelos laudos e informações sobre populações tradicionais de Paraty.

Aos caiçaras Almir Tã, Robson Dias Possidômio, Leila da Conceição, Jardson dos Santos, Isaias Oliveira, Francisco Sobrinho (Ticoti), Maria Guadalupe Lopes, Ana Rosa, Dimas Ferreira, Célia Regina da Silva, Eferon Cardoso, Enoque de Souza, Gilis de Souza e “Russo”; aos indígenas Ivanilde da Silva e Ronaldo Silva, Mauro Airton dos Santos (Wera Papygua) e Adílio Wera; e aos quilombolas Domingos Lúcio de Abreu, Vagner Nascimento e Ronaldo dos Santos. Todas essas lideranças comunitárias me ajudaram a entender um pouco mais sobre a vida das comunidades tradicionais, a relação que elas têm com a natureza e suas lutas sociais.

Aos gestores de UCs Eduardo Godoy, Eliane Simões (Lica), Sylvia Chada, Francisco Livino, Adriano Melo e Rodrigo Rocha, pela disponibilidade e pelas conversas francas; ao Fábio Pincinato, do CBH-Litoral Norte; ao Cristino Machado,

da Funai regional; aos colegas do ICMBio de Paraty, em especial ao Thiago Rabello e a Tatiana Ribeiro.

Aos caiçaras da Praia Grande de Paraty, em especial à Tininha, Thelmo e Aroldo, pelo aprendizado e convivência.

Agradeço à minha mãe Clara e à minha companheira Fernanda, pelo apoio incondicional de sempre!

RESUMO

O território limítrofe de Ubatuba-Paraty constitui uma área importante para a conservação da biodiversidade da Mata Atlântica, que abrange um trecho das áreas protegidas do Mosaico Bocaina com expressiva presença de populações tradicionais. Mas a urbanização desordenada, a especulação imobiliária e a instalação de obras de infraestrutura estão exercendo uma pressão crescente sobre as áreas protegidas. Diferentes instrumentos de ordenamento territorial foram instituídos com o objetivo de planejar os usos do território e conservar os ecossistemas costeiros. Ocorre que cada instrumento tem escalas e objetivos de gestão distintos, dificultando a sua aplicação integrada pelos diferentes órgãos competentes. Diante desse contexto, esta dissertação tem por objetivo analisar os conflitos e as complementaridades entre os instrumentos de ordenamento do território limítrofe de Ubatuba-Paraty. Outro objetivo é analisar como tais instrumentos afetam os direitos territoriais de comunidades caiçaras, quilombolas e indígenas. Os resultados do trabalho revelam que os instrumentos de ordenamento territorial teoricamente guardam sintonia entre si e são aparentemente complementares. Mas, em muitos casos, esses instrumentos são contraditórios e revelam os conflitos territoriais por conta de interesses imobiliários sobre áreas naturais protegidas ou com presença de populações tradicionais. Também demonstram os dilemas de conciliar interesses na preservação e no uso da biodiversidade em áreas ocupadas por caiçaras, quilombolas e indígenas. Os instrumentos analisados geram dúvidas e interpretações diversas sobre quais regras são aplicáveis. Ademais, eles estão suscetíveis à ingerência política, são prejudicados pela reduzida capacidade institucional de gestão e refletem a assimetria de poder entre os grupos sociais. O trabalho apresenta parâmetros para a gestão dos conflitos territoriais identificados, a aplicação dos instrumentos em cada comunidade e um resumo da situação dos direitos das populações tradicionais. As conclusões indicam a necessidade de adotar mecanismos de atuação coordenada entre os órgãos de gestão territorial. Apontam o Mosaico Bocaina, que congrega órgãos de todos os níveis de governo e entidades da sociedade civil, como o fórum mais adequado com o potencial para trabalhar a gestão dos conflitos, integrar a gestão do território e articular a concretização dos direitos territoriais das populações tradicionais.

Palavras-chave: ordenamento territorial; áreas protegidas; populações tradicionais; conflitos territoriais.

ABSTRACT

The adjacent territory of Ubatuba-Paraty is an important area for biodiversity conservation in the Atlantic Forest, which covers a stretch of protected areas Mosaic Bocaina with significant presence of traditional populations. However, unplanned urbanization, land speculation and the installation of infrastructure are exerting increasing pressure on protected areas. Different instruments of regional planning were established with the objective of planning the uses of the land and conserve the coastal ecosystems. It happens that every instrument has scales and different management objectives, thus hindering their integrated application by different agencies. Given this context, this thesis aims to analyze the conflicts and complementarities between the instruments of regional planning boundary of Ubatuba-Paraty. Another objective is to analyze how such instruments affect the territorial rights of communities caiçaras, quilombolas and indigenous. The results of the study reveal that the instruments of territorial theoretically keep sync with each other and are apparently complementary. But in many cases, these instruments are contradictory and reveal territorial disputes due to real estate interests on protected natural areas or the presence of traditional populations. They also demonstrate the dilemmas of reconciling interests in the preservation and use of biodiversity in areas occupied by caiçaras, quilombolas and indigenous. The instruments analyzed generate doubts and different interpretations about what rules apply. Moreover, they are susceptible to political interference, are hampered by limited institutional capacity for management and reflect the asymmetry of power between social groups. The work presents parameters for the management of land conflicts identified, the application of instruments in each community and a summary of the rights of traditional populations. The findings indicate the need to adopt mechanisms for coordinated action among the organs of territorial management. Point Bocaina Mosaic, which brings together agencies from all tiers of government and civil society entities, as the most appropriate forum to work with the potential conflict management, integrated management of land and the realization of joint land rights of traditional populations.

Keywords: land use planning, protected areas, traditional populations, territorial conflicts.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 – Área de estudo: território limítrofe de Ubatuba-Paraty. Áreas protegidas e populações tradicionais.....	14
Mapa 2 – Parque Nacional da Serra da Bocaina e municípios abrangidos.....	50
Mapa 3 – Limites e zoneamento de Áreas Estratégicas da APA Caiuru.....	52
Mapa 4 – Núcleos do Parque Estadual da Serra do Mar.....	53
Mapa 5 – Populações tradicionais e unidades de conservação.....	91
Imagens de satélite 1 – Puruba.....	94
Mapa 6 – Puruba: macrozoneamento do Plano Diretor.....	95
Mapa 7 – Puruba: zoneamentos do projeto de lei municipal e do ZEE.....	96
Mapa 8 – Áreas abrangidas pela Zona Histórico-Cultural Antropológica.....	98
Imagem aérea 1 – Sertão do Ubatumirim.....	98
Imagem de satélite 2 – Sertão do Ubatumirim.....	98
Mapa 9 – zoneamentos do PESH e do ZEE.....	99
Mapa 10 – zoneamento do PNSB.....	100
Mapas 11 e 12 – Sertão do Ubatumirim: zoneamentos do Plano Diretor e do PLUOS.....	101
Imagens de satélite 3 – Almada.....	103
Mapa 13 – Almada: zoneamentos do PESH e do ZEE.....	104
Mapa 14 – Almada: zonas do projeto de lei de uso e ocupação do solo.....	104
Imagem de satélite 4 – Picinguaba.....	106
Mapa 15 – Picinguaba: instrumentos e zoneamentos aplicáveis.....	106
Mapa 16 – Macrozoneamento de Picinguaba.....	106
Imagem de satélite 5 – Cambury.....	107
Mapa 17 – Cambury: ZHCAn e zoneamento do Plano de Uso Tradicional.....	108
Mapas 18 e 19 – Cambury: zoneamentos do PNSB e PLUOS.....	109
Imagens de satélite 6 e 7 – Trindade.....	111
Mapas 20 e 21 – Trindade: zoneamento do PNSB e mesozoneamento do anteprojeto de lei do Plano Diretor.....	112
Mapas 22 e 23 – Trindade: zoneamento da APA Caiuru e mesozoneamento do anteprojeto de lei do Plano Diretor.....	114
Mapa 24 – Zonas de Expansão das Vilas Caiaras da APA Caiuru.....	116
Mapas 25 e 26 – Macrozona e Mesozonas das Enseadas do Pouso, Juatinga e Sono.....	121
Mapa 27 – Zona de Uso Comunitário, Cultural, Educacional, Esportivo e de Lazer da APA Caiuru.....	124
Mapas 28 e 29 – Saco do Mamangá: instrumentos e zoneamentos aplicáveis.....	125
Mapas 30 e 31 – Sertão da Fazenda: instrumentos e zoneamentos aplicáveis.....	128
Mapas 32 e 33 – Sertão da Fazenda: áreas da ZHCAn e PUT. Perímetro do futuro Território Quilombola.....	128

Imagem de satélite 8 – Cambury (quilombo).....	129
Mapa 34 – Cambury (quilombo): zonas do PNSB e do ZEE.....	129
Mapa 35 – Cambury: Sub-zonas do Plano de Uso Tradicional/ZHCAn.....	130
Mapa 36 – PESH: situação fundiária.....	132
Mapa 37 – Perímetro do território quilombola do Cambury.....	132
Imagem de satélite 9 – Território Quilombola do Campinho.....	133
Mapa 38 – Campinho: Zoneamento da APA Cairuçu.....	133
Mapa 39 e 40 – Campinho: macro e mesozoneamento proposto no anteprojeto de lei do Plano Diretor de Paraty.....	134
Imagem de satélite 10 – Terras e aldeias indígenas da área de estudo.....	135
Mapa 41 – Terra Indígena Boa Vista: instrumentos e zoneamentos aplicáveis.....	137
Mapa 42 – Terras Indígenas no interior da APA Cairuçu.....	138
Mapa 43 – Áreas Especiais do anteprojeto de lei do Plano Diretor de Paraty.....	139
Imagem de satélite 11 – Terra Indígena Araponga.....	140
Mapa 44 – TI Araponga: Plano de Manejo do PNSB.....	140
Imagem de satélite 12 – Terra Indígena Paraty-Mirim.....	141
Mapa 45 – Terra Indígena Paraty-Mirim: Zoneamento da APA Cairuçu.....	141
Mapa 46 – Terra Indígena Paraty-Mirim: mesozona do anteprojeto de lei do Plano Diretor.....	141
Imagem de satélite 13 – Aldeia Arandum Mirim.....	142
Mapa 47 – Mosaico de Unidades de Conservação da Serra da Bocaina.....	163
Mapa 48 – Perímetro proposto para o Território Quilombola do Cabral.....	176
Mapa 49 – Ampliação de limites e etnozoneamento da Terra Indígena Boa Vista.....	177
Mapa 50 – Ampliação de limites da Terra Indígena Boa Vista.....	177
Mapa 51 – Ampliação de limites da Terra Indígena Araponga.....	178
Mapa 52 – Ampliação de limites da Terra Indígena Paraty-Mirim.....	178

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Relação área total dos municípios e unidades de conservação.....	40
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Usos permitidos nas zonas terrestres do ZEE do litoral norte de São Paulo.....	74
Quadro 2 – Objeto, objetivos, escalas e competências dos instrumentos pesquisados.....	81
Quadro 3 – Julgados do STF e STJ sobre a repartição de competências em matéria territorial.....	84
Quadro 4 – Aplicação de zonas/instrumentos sobrepostos em Puruba.....	96
Quadro 5 – Aplicação de zonas/instrumentos sobrepostos no Sertão do Ubatumirim.....	100
Quadro 6 – Aplicação de zonas/instrumentos sobrepostos no Sertão do Ubatumirim.....	102
Quadro 7 – Aplicação de zonas/instrumentos sobrepostos na Almada.....	103
Quadro 8 – Aplicação de zonas/instrumentos sobrepostos em Trindade.....	114
Quadro 9 – Aplicação de zonas/instrumentos sobrepostos do Sono a Cajaíba.....	122
Quadro 10 – Aplicação de zonas/instrumentos sobrepostos no Mamanguá.....	125
Quadro 11 – Instrumentos e direitos de populações tradicionais.....	143
Quadro 12 – Aplicação da Lei da Mata Atlântica.....	164
Quadro 13 – Categorias de Conflitos Territoriais (Expansão Urbana) e Parâmetros para gestão....	165
Quadro 14 – Categorias de Conflitos Territoriais (Uso e Ocupação em Áreas Protegidas) e Parâmetros para gestão.....	166
Quadro 15 – Categorias de Conflitos Territoriais (Fundiários) e Parâmetros para gestão.....	167
Quadro 16 – Categorias de Conflitos Territoriais (Áreas Protegidas) e Parâmetros para gestão.....	168
Quadro 17 – Categorias de Conflitos Territoriais (Competências) e Parâmetros para gestão.....	168
Quadro 18 – Populações tradicionais: locais, zonas, instrumentos, conflitos e mecanismos para assegurar os direitos territoriais.....	169

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA – Área de Proteção Ambiental
APP – Área de Preservação Permanente
CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
FF – Fundação Florestal do Estado de São Paulo
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IN – Instrução Normativa
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEA – Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ITESP – Fundação de Terras do Estado de São Paulo
ISA – Instituto Socioambiental
LN – Litoral Norte
LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo
MI – Ministério da Integração Nacional
MJ – Ministério da Justiça
MMA – Ministério do Meio Ambiente
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PD – Plano Diretor
PESM – Parque Estadual da Serra do Mar
PL – Projeto de Lei
PM – Plano de Manejo
PNGC – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PEGC – Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de São Paulo
PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente
PNSB – Parque Nacional da Serra da Bocaina
PUT – Plano de Uso Tradicional
REJ – Reserva Ecológica da Juatinga
RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RTID – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SMA – Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SPU – Secretaria do Patrimônio da União
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STF – Supremo Tribunal Federal
TAUS – Termo de Autorização de Uso Sustentável
TI – Terra Indígena
TQ – Território Quilombola
UC – Unidade de Conservação
ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico
ZEVC – Zona de Expansão das Vilas Caiçaras (APA Caiçu)
ZHCAn – Zona Histórico-Cultural Antropológica (Parque Estadual da Serra do Mar)
ZUCEL – Zona de Uso Comunitário, Cultural, Educacional, Esportivo e de Lazer (APA Cairucu).

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE TABELAS

LISTA DE QUADROS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

INTRODUÇÃO.....	13
1 POLÍTICAS PÚBLICAS ESPACIAIS.....	17
1.1 INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL.....	18
1.2 ESCALAS GEOGRÁFICAS E COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS.....	32
2 PROCESSO DE OCUPAÇÃO E INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO LIMÍTROFE DE UBATUBA-PARATY.....	37
2.1 PROCESSO E RESULTADO DA OCUPAÇÃO.....	37
2.2 POPULAÇÕES TRADICIONAIS.....	41
2.3. ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.....	47
2.3.1 Zoneamento Ecológico-Econômico.....	48
2.3.2 Planos de Manejo de Unidades de Conservação.....	49
2.3.3 Planos Diretores.....	56
2.3.4 Territórios Tradicionais.....	59
3 INTEGRAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS.....	61
3.1. CONFLITOS E COMPLEMENTARIDADES.....	61
3.1.1 Zona de Amortecimento dos parques e Plano Diretor: a questão da zona rural.....	62
3.1.2 APA e Plano Diretor: ordenamento territorial-ambiental.....	67
3.1.3 ZEE e Plano Diretor: entre o regional e o local, onde pode o quê?.....	74
3.1.4 Plano Diretor e populações tradicionais: para além da cartografia.....	78
3.1.5 Lei da Mata Atlântica: licenciamento ambiental e urbanístico.....	79
3.2 DISPUTAS TERRITORIAIS.....	80
3.2.1 Jurisprudência e critérios jurídicos para gestão de conflitos.....	84
3.2.2 Pactos territoriais e gestão integrada: entre a utopia e o possível.....	87
4 DIREITOS TERRITORIAIS DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS.....	91
4.1 CAIÇARAS.....	92
4.2 QUILOMBOLAS.....	126
4.3 INDÍGENAS.....	135
5. CONCLUSÕES.....	148
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	156
APÊNDICES.....	163
ANEXOS.....	172

INTRODUÇÃO

Esta dissertação de mestrado tem por objeto os instrumentos de ordenamento do território limítrofe de Ubatuba-Paraty, situado no âmbito do Mosaico de Unidades de Conservação da Serra da Bocaina. A área de estudo se circunscreve aos limites de intersecção entre o Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB), a Área de Proteção Ambiental (APA) de Cairuçu e o Parque Estadual da Serra do Mar - Núcleo Picinguaba (PESM), na área de influência de 30 km a partir da divisa entre os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

Trata-se de um território bastante conservado, mas sob grande pressão turística e, conseqüentemente, do mercado imobiliário, além da instalação de obras de infra-estrutura associada à crescente exploração de petróleo e gás natural nas baías de Ilha Grande e de Santos.

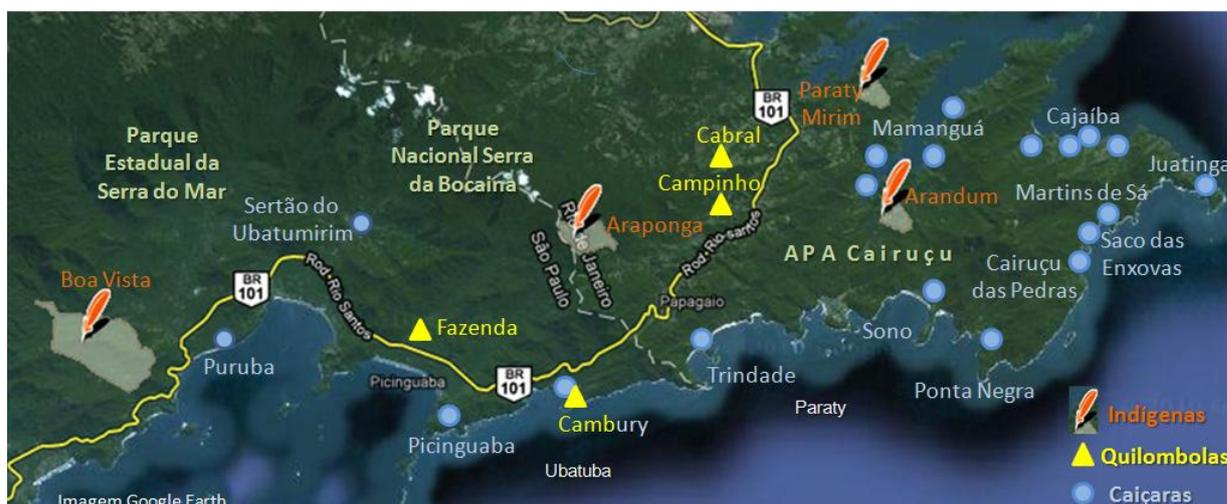
O processo de ocupação gerou em muitos casos a perda dos territórios de comunidades indígenas, quilombolas e caiçaras. Esse fenômeno vem sendo agravado pela pressão fundiária exercida por grupos econômicos ligados à indústria imobiliária, pela migração populacional de outras regiões, criando contingentes que demandam novas áreas para habitação, pelo turismo de massa e pela pouca efetividade do planejamento e do controle do uso do solo.

As relações sociais e políticas decorrentes desse processo de ocupação projetam disputas sobre o território, travadas também nos instrumentos de ordenamento territorial, que conferem ou reduzem direitos fundiários e de propriedade, regulam e induzem os usos do solo.

Os instrumentos de ordenamento territorial foram instituídos na última década, na perspectiva de regular o processo de uso e ocupação do solo. O ZEE, os planos de manejo das unidades de conservação (UCs) e os planos diretores dos municípios estão instituídos com as suas normas e mapas, o que permitiu analisá-los e compará-los entre si, e depois aplicá-los às áreas onde vivem as populações tradicionais.

O recorte espacial do trabalho, representado no Mapa 1, tomou em consideração a existência de: i) diferentes instrumentos de políticas públicas espaciais, com objetivos e escalas distintas; ii) terras sob o domínio e a gestão de Municípios, Estados e União, com diferentes competências para promover o ordenamento territorial; iii) ZEE regional, planos de manejo de unidades de conservação de diferentes categorias e planos diretores de municípios, todos instituídos, em implementação e aplicados sobre o mesmo território; iv) áreas protegidas de diferentes tipos: terras indígenas, territórios quilombolas e unidades de conservação, estas últimas sob a gestão estadual e federal; v) áreas com ecossistemas em

bom estado de conservação, pouco urbanizadas, mas sob pressão imobiliária e de expansão urbana; e vi) populações caiçaras, quilombolas e indígenas, com direitos territoriais ameaçados pela indefinição fundiária.



A escolha dessa área de estudo se deu porque ela permite evidenciar fenômenos e fatos que em outro território não proporcionaria o debate acerca da relação entre os instrumentos de políticas públicas espaciais e os direitos territoriais de populações tradicionais.

O objetivo geral se fixou em compreender as implicações entre os instrumentos de planejamento e ordenamento do território limítrofe de Ubatuba-Paraty e a sua relação com as áreas onde vivem comunidades caiçaras, quilombolas e indígenas. A abordagem sobre grupos de interesse, a correlação de poder de agentes econômicos e sociais, as relações políticas e as formas de tomada de decisão sobre o território, dentre tantas outras possibilidades de análise que a área de estudo pode gerar, não constituem os objetivos deste trabalho.

Como objetivos específicos, o trabalho se ateve em: estudar os instrumentos ZEE, planos de manejo de UCs e planos diretores municipais; analisar normas e mapas dos instrumentos, observando as complementaridades e contradições; analisar o tratamento conferido pelos instrumentos aos direitos territoriais de populações tradicionais; e apontar possíveis soluções para os conflitos territoriais.

A metodologia envolveu o estudo e o cotejo dos instrumentos de ordenamento territorial, por meio do cruzamento matricial e análise de suas normas e respectivos mapas, para identificar conflitos e complementaridades.

A comparação entre os instrumentos utilizou critérios jurídicos e geopolíticos, isto é, fundamentação legal, estudo e aplicabilidade da legislação pertinente, levantamento de jurisprudência de tribunais superiores e compatibilidade com as políticas públicas espaciais.

A visualização dos instrumentos, isto é, a espacialização do zoneamento de cada instrumento de ordenamento territorial foi feita com uso de Sistema de Informação Geográfica (SIG), com base na plotagem e sobreposição de cada zona nas áreas onde vivem populações tradicionais.

Para entender o posicionamento dos atores que atuam diretamente com os instrumentos de ordenamento territorial, foram feitas entrevistas semi-estruturadas com representantes de órgãos governamentais e com lideranças caiçaras, quilombolas e indígenas. Além disso, a maior parte das reuniões realizadas em 2010 pelos conselhos de unidades de conservação e do Mosaico Bocaina foram acompanhadas, o que permitiu ampliar o entendimento sobre os conflitos no território e a forma de condução dos assuntos a eles relacionados.

Contribuíram para o entendimento das disputas territoriais o comparecimento a reuniões de trabalho e conversas informais com lideranças caiçaras e quilombolas, bem com membros de organizações da sociedade civil. Também contribuiu para o esclarecimento sobre conflitos entre áreas protegidas a participação em uma oficina de trabalho organizada pelo ICMBio, em Brasília, sobre instrumentos de gestão em unidades de conservação com a presença de populações tradicionais.

Durante a fase final da pesquisa, o trabalho foi apresentado para representantes governamentais e sociais de Ubatuba e Paraty no evento Sextas Ambientais, promovido pelo ICMBio em Paraty¹.

Todas essas atividades basearam a elaboração do presente texto, que está estruturado da seguinte forma: o capítulo inicial trata da fundamentação teórica, que aborda o tema políticas públicas espaciais e os seus instrumentos. O segundo capítulo descreve o processo de ocupação do território limítrofe de Ubatuba-Paraty e a instituição dos instrumentos de ordenamento territorial a ele aplicáveis. No Capítulo 3 são analisadas as relações entre os instrumentos, com foco nos conflitos e complementaridades que eles apresentam. Os direitos territoriais das populações tradicionais são apresentados no Capítulo 4, a partir da aplicação de cada instrumento sobre a área de todas as comunidades pesquisadas. Por fim, são apresentadas as conclusões e algumas matrizes de comparação e síntese de aplicação dos instrumentos nas áreas ocupadas por indígenas, quilombolas e caiçaras.

¹ Atividade divulgada em <http://www.icmbio.gov.br/noticias/icmbio-inaugura-nesta-semana-projeto-sextas-ambientais-em-paraty>. Acesso em 11/02/11.

Antes de adentrar aos capítulos, vale discorrer brevemente sobre os motivos que justificam esta pesquisa.

A motivação deste trabalho se confunde com os fatores que levaram a me dedicar ao estudo do direito ambiental e urbanístico: as reclamações dos caiçaras de Ubatuba e Paraty sobre o declínio dos estoques pesqueiros, em função da pesca industrial e das práticas predatórias como o arrasto, e a pressão imobiliária sobre as terras que ocupam e usam tradicionalmente, objeto de consumo da sociedade urbano-industrial.

Instigado pela situação, começava aí a minha trajetória profissional e as minhas primeiras atuações em organizações da sociedade civil na zona costeira. O tema ordenamento territorial, com os conflitos de interesses, políticos e jurídicos a ele subjacentes, foi o fio condutor de todos os trabalhos que desenvolvi sobre legislação de uso do solo (de Ubatuba e São Sebastião), Plano Diretor municipal (de Ubatuba) e o ZEE (do litoral norte paulista), este último objeto de um trabalho acadêmico de pós-graduação.

Depois de cinco anos imerso em outras realidades, trabalhando no Ministério do Meio Ambiente com projetos de Agenda 21 e de controle do desmatamento em municípios da Amazônia, era hora de voltar à região. Decidi aprofundar os estudos iniciais, na perspectiva de conferir visibilidade aos conflitos, interesses e disputas sobre cada palmo do território entre Ubatuba e Paraty, no trecho onde vive uma expressiva cultura tradicional de caiçaras, quilombolas e indígenas. O foco passou a ser as áreas protegidas – as terras indígenas, os territórios quilombolas, os territórios ocupados por caiçaras e as unidades de conservação – temas que levaram minha carreira profissional a migrar para o ICMBio.

Outra questão que instigou a realização deste estudo foi o fato de não encontrar trabalhos acadêmicos sobre casos práticos da relação entre instrumentos de ordenamento territorial e destes com os direitos territoriais de populações tradicionais. Talvez essa análise seja a contribuição que este estudo pode prestar.

Ao longo das atividades de campo, percebi que metodologicamente o trabalho havia sido conduzido para a participação ativa em alguns processos sobre os quais estava pesquisando. A demanda apresentada por populações tradicionais à prefeitura municipal de Paraty foi fruto das informações jurídicas que levei às lideranças durante os trabalhos de campo: elas reivindicaram a delimitação cartográfica de seus territórios nos mapas do plano diretor municipal, como início de uma estratégia para o alcance de seus direitos territoriais e ambientais. Começavam os efeitos que constituem a real motivação da pesquisa, que passo a apresentar.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS ESPACIAIS

Este capítulo visa introduzir o tema da pesquisa, que trata de políticas públicas espaciais – isto é, as políticas territorial, ambiental, regional, urbana e rural – e os seus instrumentos, no caso o ZEE, o plano de manejo e o plano diretor. São políticas públicas que encontram no espaço o seu próprio fundamento, conforme propõe Steinberger (2006).

A autora argumenta que a constatação de que as políticas públicas acabam por acontecer no espaço já vêm se realizando no Brasil há mais de vinte anos. No entanto, tratava-se apenas do rebatimento das políticas no espaço, por meio de estudos conhecidos como espacialização e regionalização de políticas. Apesar de constituir um importante avanço, por destacar a inserção do espaço nas políticas públicas, esse tipo de abordagem confundiu o espaço com o endereço onde as ações acontecem, reduzindo-o ao palco de intervenção, como se fosse inerte e passivo. Ela explica que

Essa acepção restrita do espaço tem sido utilizada indistintamente em todas as políticas públicas nomeadas, na voz corrente, como econômicas, sociais e setoriais. Assim, não se reconhece a especificidade de um conjunto de políticas, constituído pela ambiental, territorial, regional, urbana e rural que são espacialmente fundamentadas, isto é, têm em comum o fato de o espaço ser seu substrato. Não se reconhece que nessas políticas os adjetivos ambiental, territorial, regional, urbano e rural são qualidades do seu substantivo que é o espaço. Por essa razão, com frequência, são rotuladas de setoriais quando, na verdade, são essencialmente políticas de caráter espacial. (STEINBERGER, 2006, p. 31).

Esse entendimento leva Steinberger (ibidem, 2006) a afirmar que as políticas públicas espaciais não deveriam ser concebidas de forma isolada, como se fossem autônomas, ou seja, teoricamente não poderiam abordar o espaço de maneira segmentada, pois o espaço é o elo que as une, a sua base comum.

Essa abordagem está calcada na acepção de espaço de Milton Santos que, ao longo de sua obra, construiu uma teoria espacial inovadora no pensamento geográfico, ao conceituar o espaço não como estático, mas em movimento.

Ademais, outras questões conformam o entendimento sobre políticas públicas espaciais. Steinberger (ob. cit.) assevera que as políticas públicas de hoje não podem mais ser definidas autoritariamente, tomando a sociedade apenas como público-alvo. Devem ser compartilhadas entre o Estado e a sociedade, por meio da construção de acordos entre os diferentes interesses de agentes sociais. Considerando que as políticas públicas espaciais deveriam refletir múltiplos interesses, a sua função precípua seria “propor ações que representem espacialmente os interesses coletivos explícitos ou implícitos em pactos e compromissos” (STEINBERGER, 2006, p. 32).

De fato, com o fortalecimento da democracia participativa, em especial com o advento da Constituição da República de 1988, reconheceu-se o papel das organizações civis e foram estabelecidos os fundamentos para a institucionalização dos fóruns de participação. A partir daí, passou-se a vislumbrar possível que a base da sociedade, sobretudo as minorias – social e politicamente excluídas, e historicamente oprimidas em seus territórios – lograssem influir nos processos de tomada de decisão, forçando o Estado a garantir-lhes direitos constitucionalmente reconhecidos, que por sua vez guardam nas políticas públicas espaciais e seus instrumentos os meios para a sua realização.

Para os fins deste trabalho, a partir da noção trazida por Steinberger, pode-se afirmar que constituem políticas públicas espaciais a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, da qual são instrumentos, respectivamente o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), o plano de manejo previsto no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e o plano diretor previsto no Estatuto da Cidade. Também é importante para este trabalho a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) que, embora não seja uma política pública espacial, tem como principal instrumento os territórios tradicionais.

1.1 INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Os instrumentos previstos nas políticas públicas espaciais – no caso em análise, de meio ambiente e de desenvolvimento urbano – também são considerados instrumentos de ordenamento e planejamento territorial.

Com efeito, Moraes sustenta que o ordenamento territorial, ao estabelecer um diagnóstico geográfico do território, verificando tendências, demandas e potencialidades, exerce função de planejamento governamental estratégico, que orienta e integra as políticas públicas setoriais, dando-lhes maior efetividade. O autor entende “o ordenamento territorial é um instrumento de articulação transetorial e interinstitucional que tem por objetivo um planejamento integrado e espacializado da ação do poder público”, cuja meta é a “compatibilização de políticas em seus rebatimentos no espaço, evitando conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso dos lugares e dos recursos²” (MORAES, 2005, p. 46).

Por seu turno, Carvalho Santos (2005, pp. 50-51) pondera que há diversos conceitos sobre ordenamento territorial, que cobrem um largo espectro, mas entende que ele “pode

² O autor diferencia “ordenamento territorial” de “regulamentação do uso do solo”, pois se trata de escalas distintas, com diferentes competências legislativas e executivas.

englobar as políticas e planos com repercussão territorial, especialmente as políticas setoriais (industrial, agrária, urbana, tecnológica, etc.) traduzindo-se como o conjunto de decisões que afetam o território e que são da competência do setor público”. A autora explica: o que é ordenado são os usos múltiplos do território e de seus recursos naturais. Por isso, ordenar o território obriga considerar alternativas de usos possíveis e aceitáveis, cuja escolha demandará força política para implementá-la, além de políticas públicas e de instrumentos de planejamento que realizem o cenário desejável para o território.

De acordo com Veiga (2005), o ordenamento territorial, após ter perdido legitimidade com o avanço do neoliberalismo, volta com força para as agendas de desenvolvimento e ao domínio da ação pública. Isso porque ocupa o centro das estratégias que visam a competitividade e a atratividade econômicas; nele se reforça a coesão social; constitui o instrumento de modernização das políticas públicas, notadamente pela transversalidade a ele subjacente; e requer a construção de acordos regionais supranacionais, já que apesar das instituições locais serem responsáveis por sua execução, as instâncias hierárquicas superiores de decisão estão cada vez mais condicionadas pelo processo de globalização.

Este último aspecto traz à tona a questão dos fatores exógenos ao território e ao processo de elaboração e gestão dos instrumentos de ordenamento territorial, posto que ligados aos efeitos da globalização. Impostos de cima para baixo, eles operam o uso privilegiado do território feito pelas forças hegemônicas, que comandam verticalmente o território e a vida social (SANTOS, 2010).

Essa apropriação do território – que pode ocorrer na forma de exploração, tratamento, absorção, consumo, dominação e controle – exercida por múltiplos atores, inclusive o próprio Estado, é elemento central para entender o que é, para que serve e para quem serve o ordenamento territorial (BERTONE; MELLO, 2006).

Projetos ligados à infraestrutura, por exemplo, podem criar uma nova dinâmica socioeconômica, não raro ensejando o aumento de fluxos migratórios, com rebatimento nos usos do território, de modo a enfraquecer ou mesmo pôr em xeque a efetividade do planejamento territorial porventura existente.

Sem embargo, é importante entender o ordenamento territorial como um processo, inserido no âmbito do planejamento, pois “a ordem é sucedida pela desordem, gerando um novo patamar de organização que, por sua vez, novamente é sucedido por outro patamar de ordem” (CAMARGO, 2009, p. 25). Por isso, assiste razão Lima (2006, p. 51), para quem o ordenamento territorial “não é um resultado fixo, mas um processo permanente, que analisa a realidade vivida e as políticas privadas e públicas, em permanente releitura das dinâmicas relações sociais entre si e com o território”.

Nessa perspectiva, o ordenamento territorial tem uma acepção de planejamento territorial, que pode ser entendido por um conjunto de diretrizes, políticas e ações programadas e concertadas entre os diferentes agentes envolvidos, com vistas a alcançar um ordenamento e uma dinâmica espacial desejados (MI, 2006b, p. 15).

O ordenamento territorial é realizado por meio de ações de gestão do território, noção sobre a qual Becker (1991) ensina que corresponde à prática das relações de poder necessária para dirigir, no tempo e no espaço, a coerência das múltiplas finalidades, decisões e ações.

O ordenamento territorial também tem uma dimensão jurídica, que é o seu caráter vinculante na tomada de decisão sobre os usos permitidos, proibidos e incentivados, bem como no licenciamento ambiental e urbanístico.

Portanto, diante do que até aqui foi exposto, cumpre notar que os instrumentos selecionados neste estudo – o ZEE, os planos de manejo e os planos diretores – constituem a expressão concreta da noção de ordenamento, mas também de planejamento. O próprio nome desses instrumentos expressa este caráter. Cumprem com a função de planejamento e, como consequência, ordenam o território. Todos têm como objeto uma base territorial, seja o município, uma microrregião, um conjunto de municípios, unidades de conservação, ou um território étnico. São orientados por políticas ambientais, no caso do ZEE e do plano de manejo de UCs e, por políticas urbanas, no caso do plano diretor municipal. São instrumentos que vinculam as decisões administrativas aos processos de licenciamento ambiental e urbanístico.

Zoneamento Ecológico-Econômico

O Zoneamento Ambiental é um instrumento previsto na Política Nacional de Meio Ambiente³ e constitui “o mais difundido meio de instrumentalização de ordenamento territorial”, segundo Costa (2005, p. 55).

A regulamentação desse instrumento foi feita pelo Decreto nº 4.297/02, que o denominou de Zoneamento Ecológico-Econômico, sob o enfoque territorial, e o define como instrumento de organização do território que estabelece medidas e padrões de proteção ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população. Tem por objetivo geral orientar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades (arts. 2º e 3º, do Decreto nº 4.297/02).

³ O ZEE também constitui instrumento do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei nº 7.661/88 e regulamentado pelo Decreto nº 5.300/04.

O ZEE não deve ser entendido como um instrumento corretivo, mas também ativo, estimulador do desenvolvimento, segundo Becker (2010). Ela expõe o seu entendimento sobre o instrumento nos seguintes termos:

O ZEE, portanto, não é um fim em si, nem mera divisão física, e tampouco visa criar zonas homogêneas e estáticas cristalizadas em mapas. Trata-se sim, de um instrumento técnico e político do planejamento da diversidade, segundo critérios de sustentabilidade, de mediação de conflitos, e de temporalidade, que lhe atribuem o caráter de processo dinâmico, a ser periodicamente revisto e atualizado, capaz de agilizar a passagem para um novo padrão de desenvolvimento. (BECKER, 2010, p. 36).

Na visão do Ministério do Meio Ambiente, cabe ao ZEE “tentar regular, de forma pactuada, as várias formas de domínio e uso do território, engendradas pelos diversos agentes sociais aí presentes”, bem como subsidiar políticas para o uso estratégico do território (MMA, 2006, p. 32). Como instrumento de planejamento, o ZEE “concretiza um novo arranjo institucional do sistema de planejamento, ao funcionar como um sistema de informações e avaliação de alternativas, servindo como base de articulação às ações públicas e privadas que participam da reestruturação do território” (MMA, 2006, p. 31).

Mas a natureza do ZEE é controvertida. De acordo com Steinberger:

O ZEE não é um plano nem uma política. É um instrumento para tomada de decisões e formulação de políticas. Embora se utilize mapas, o seu produto não é um mapa que, rigidamente, aponte as atividades que podem e devem ser implantadas em cada porção do território ao qual se aplica em escalas geográficas variadas. Ele é um processo dinâmico que deve ser revisto e atualizado no tempo e no espaço. Começa também a se tornar clara a potencialidade do ZEE como instrumento de ordenamento territorial que pode subsidiar tanto o planejamento urbano como o regional (STEINBERGER, 1997, p. 1983).

Portanto, o ZEE exprime, em última instância, formas de relações e de lutas sociais, consideradas na definição das zonas, que não é um fim em si mesmo, mas um meio para negociar conflitos e organizar as ações segundo um pacto de uso (Del Prette, 2006).

A par do viés notadamente geopolítico do ZEE, por exercer mecanismo de mediação de interesses e poder sobre o território, especialmente quanto aos usos pretendidos, trata-se de instrumento que apresenta um componente jurídico, que é o seu caráter vinculante, seja para governos, seja para agentes sociais e econômicos.

O zoneamento, no entender de Machado (2001, p. 176) “é um dos aspectos do poder de polícia administrativa, que atua com a finalidade de garantir a salubridade, a tranqüilidade, a paz, a saúde e o bem-estar do povo”. Ele afirma que o zoneamento discrimina usos e representa uma limitação do direito dos cidadãos, de modo que “a propriedade não poderá ser utilizada de maneira desejada unicamente pelo proprietário”.

Essa natureza do ZEE decorre da competência do Poder Público de intervir na ordem econômica e no domínio da propriedade privada, a fim de conformá-la à sua função social (SILVA, 2010).

Outro aspecto jurídico do ZEE é a influência que exerce sobre os processos de licenciamento ambiental e urbanístico. Ele vincula e limita a discricionariedade dos órgãos competentes nessas matérias quanto à aprovação de projetos ligados a obras, atividades e empreendimentos.

Contudo, é importante observar que ainda resta incrédulo o caráter jurídico-vinculante do ZEE, ou mesmo a efetividade do instrumento no ordenamento territorial e quanto à orientação de políticas e ações de desenvolvimento regional e territorial. LIMA (2006) fez um levantamento da jurisprudência a respeito e encontrou apenas poucos questionamentos judiciais sobre obras, projetos e investimento públicos e privados com fundamento nas normas do zoneamento.

Del Prette se posiciona sobre essa questão e afirma que a instituição do ZEE mediante lei ou decreto marca o fim de um processo e transforma o instrumento em mecanismo de comando e controle, desincumbindo de responsabilidade os gestores públicos. Assim, a efetividade do ZEE depende do interesse casuístico de grupos que procuram legalizar suas atividades. Para ele, os ZEEs sairão das gavetas “quando estiverem ancorados nas ações dos agentes sociais e econômicos e em um sistema mais amplo de planejamento com estratégias bem definidas para articular políticas públicas e orientar a ocupação do território”. Afinal, cabe ao ZEE a “proposição de alternativas para modificar o estado atual das coisas, indicando ações, projetos, programas, fontes de recursos e instrumentos econômicos necessários para tanto” (2006, pp. 194-195), o que pode ser entendido com plano de ação e implementação do ZEE.

Em resumo, previsto em política pública espacial (de meio ambiente), o ZEE constitui um instrumento de gestão ambiental e de ordenamento territorial, de natureza geopolítica e jurídica, de mediação de interesses sobre o território, que confere diretrizes para políticas públicas, programas, projetos e investimentos. Vincula a tomada de decisão governamental sobre medidas e atos administrativos no território, inclusive o licenciamento ambiental e urbanístico. Para tornar-se efetivo deve estar amparado por ações executivas de diferentes órgãos responsáveis pela sua execução.

Plano de Manejo de Unidades de Conservação

No Brasil, as UCs são instrumentos de política pública espacial, prevista, ao lado do zoneamento ambiental, na Política Nacional de Meio Ambiente. Trata-se de “separar

algumas porções do território e limitar ali o uso da terra e dos recursos naturais”, como expressão de uma “estratégia importante e necessária diante da ocupação desenfreada da terra e do uso predatório dos recursos naturais” (BENSUSAN, 2006, p. 9).

Essa definição pelo Estado de limites para a expansão predatória do sistema econômico surge de um conflito de interesses. De um lado, a atividade ilimitada expansiva de exploração de recursos naturais. De outro, a necessidade de se garantir a manutenção das bases naturais, para a existência do homem e para a própria continuidade da atividade econômica expansiva que se quer represar (DERANI, 2001). Por isso, a motivação para se instituir áreas protegidas decorre do modelo de desenvolvimento, baseado no sistema capitalista e na sociedade de mercado, em que o ritmo de utilização de recursos naturais é conseqüência de um padrão insustentável de consumo e de produção.

O marco legal das UCs no Brasil adveio com a edição da Lei nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e regulamentou o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, que trata dos “espaços territoriais especialmente protegidos”.

O SNUC prevê UCs públicas e privadas, distribuídas por dois grandes grupos de categorias, com regimes jurídicos e de manejo distintos: as UCs de proteção integral, de uso indireto, nas quais as atividades humanas são restritas; e as UCs de uso sustentável, de uso direto, admitem a presença humana, a coleta e uso, comercial ou não, de recursos naturais.

As UCs integram o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758/06, juntamente com as terras indígenas e os territórios quilombolas, regulamentados em legislação específica, e as áreas de preservação permanente e a reserva legal, de que trata o Código Florestal.

O instrumento que rege as UCs é o plano de manejo, “lei interna das unidades de conservação”, segundo Machado (2001, p. 769). De acordo com a lei do SNUC, trata-se de documento técnico mediante o qual se estabelece o zoneamento e as normas que devem presidir o uso e o manejo dos recursos naturais da unidade (art. 2º, XVII).

Rodrigues (2005) lembra que o plano de manejo de UC deve contemplar o zoneamento interno e as normas para conter o efeito de borda por atividades desenvolvidas em sua zona de amortecimento e que tenham potencial de gerar impactos negativos.

O zoneamento de UC, que compõe o seu plano de manejo, é conceituado pelo SNUC como a “definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados” (art. 2º, XVI).

No documento “Roteiro Metodológico de Planejamento de Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica”, de 2002, publicado pelo Ibama e utilizado pelo ICMBio, o zoneamento é tratado como instrumento de ordenamento territorial, com a finalidade de atingir os melhores resultados no manejo interno e da zona de amortecimento das UCs.

O roteiro indica que o zoneamento de UC pode conter diferentes tipos de zonas, tais como: i) *zona intangível*, onde nenhuma atividade humana é possível, dada o mais alto grau de preservação da área; ii) *zona primitiva*, com pequena ou mínima intervenção humana, onde é permitida a pesquisa científica e educação ambiental; iii) *zona de uso extensivo*, que apresenta algumas alterações humanas, visa usos recreativos e educativos; iv) *zona de uso intensivo*, constituída por áreas naturais e antropizadas, para instalação de centro de visitantes, museus e serviços; v) *zona histórico-cultural*, onde há sítios e monumentos históricos ou arqueológicos; vi) *zona de recuperação*, que é provisória, devendo ser incorporada à zona permanente; vii) *zona de uso especial*, onde se situam as edificações institucionais, de serviços e manutenção; viii) *zona de uso conflitante*, onde preexistiam gasodutos, oleoduto, linhas de transmissão, antenas, captação de água, barragens, estradas, cabos óticos, etc.; ix) *zona de ocupação temporária*, onde vivem populações tradicionais, que, com o reassentamento, deve tornar-se uma das zonas permanentes; x) *zona de superposição indígena*, sob regime especial de gestão com a Funai; xi) *zona de interferência experimental*, para fins científicos; e xii) *zona de amortecimento*, cuja delimitação segue os critérios de inclusão e exclusão de áreas, segundo o roteiro metodológico.

O caráter e a natureza de planejamento são expressos na metodologia de elaboração do plano de manejo, que envolve uma fase de enquadramento, diagnósticos e proposições, com programas e projetos específicos de gestão.

De acordo com o escopo e os temas de interesse desta pesquisa, vale ressaltar que a concepção de ordenamento territorial embutida no roteiro para elaboração de planos de manejo relaciona-se com medidas de regularização fundiária e ações de gestão do território da UC e sua zona de amortecimento.

Nesse sentido, o roteiro prescreve uma etapa inicial para a elaboração do plano de manejo que é a análise da região abrangida pela unidade de conservação. Nessa etapa deve-se identificar “os municípios que possuem terras na Unidade de Conservação e os municípios que a Zona de Amortecimento abranger” (IBAMA, 2002, p. 62).

Em seguida, deve-se analisar os diferentes aspectos correlacionados com a UC. No tema “Uso e Ocupação da Terra e Problemas Ambientais Decorrentes”, o diagnóstico do plano de manejo deve: i) identificar as principais atividades econômicas, urbanas e outras

desenvolvidas e suas tendências, salientando os problemas ambientais decorrentes, existentes ou potenciais; e ii) caracterizar a questão fundiária, quanto às tendências e dinâmicas em relação aos vínculos com a terra.

No tema “Socioeconomia”, o roteiro indica, dentre outras questões, a necessidade de caracterizar as eventuais populações tradicionais existentes na área. Nessa etapa, o roteiro indica: i) identificar as situações de apropriação de recursos da UC pelas populações indígenas residentes e possíveis conflitos decorrentes; ii) identificar aspectos para subsidiar os acordos a serem estabelecidos com as populações residentes no Termo de Compromisso; iii) levantar a visão das populações sobre a UC; iv) caracterizar a população indígena residente, considerando localização da ocupação, modo de vida, fontes de subsistência, tipo de uso que fazem da terra, estrutura familiar e relações sociais, descrição de suas benfeitorias e outros aspectos inerentes; e destacar o impacto das principais atividades desenvolvidas (caça, pesca, coleta, cultivo) e destino do material coletado e/ou produzido (alimentação, artesanato, medicina caseira); v) identificar os limites da sobreposição.

Como se observa, o zoneamento é a base para toda a gestão ambiental de unidades de conservação. Mas a gestão ambiental pressupõe a gestão territorial, posto que a consolidação e a integridade do território de abrangência das UCs, incluídas as suas zonas de amortecimento, dependem de ações e medidas de ordenamento fundiário, controle do uso, ocupação e parcelamento do solo.

De tal modo, o planejamento territorial das UCs requer articulação com outros instrumentos de ordenamento territorial, como o Plano Diretor dos municípios por ela abrangidos e o licenciamento urbanístico.

O plano de manejo instrumentaliza as UCs como espaços retirados da apropriação predatória das sociedades de mercado, para promover a conservação da biodiversidade *in situ*, assegurar os direitos territoriais e ambientais de populações tradicionais e orientar o ordenamento do uso e da ocupação do território por ele abrangido e seu entorno.

Plano Diretor Municipal

O plano diretor é previsto na Constituição Federal, no art. 182, como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, que confere as exigências fundamentais de ordenação da cidade e de cumprimento da função social da propriedade urbana. Ele institui a política de desenvolvimento urbano para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A regulamentação do plano diretor adveio com a edição da Lei nº 10.257/01, que instituiu o Estatuto da Cidade. Conquistado a partir de lutas de movimentos populares por moradia e seus aliados para o combate à segregação, a exclusão territorial, a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória, o Estatuto da Cidade constitui um avanço no direito à cidade, no direito de moradia e outros deles decorrentes, visando uma vida digna nos municípios, considera Maricato (2010).

Na visão de Rolnik, o Estatuto da Cidade inovou no campo das políticas públicas, do urbanismo e do direito:

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (ROLNIK, 2010, p. 1).

O plano diretor define as grandes diretrizes urbanísticas, como as normas para o adensamento, a expansão territorial, o zoneamento de uso do solo e as malhas de infraestrutura. Ele não se restringe aos aspectos físico-territoriais dos municípios, mas induz as políticas públicas de desenvolvimento no contexto regional.

A base do plano diretor é zoneamento municipal, destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do município ou, em outros termos, a fixar diversas áreas para o exercício das suas funções (SILVA, 2010).

Ao prever a integração e a complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, o Estatuto da Cidade dá fundamento para que o plano diretor veja o município como um todo (arts. 2º, VII e 40, § 2º), não se restringindo apenas à cidade, ou à área urbana. O próprio estatuto prevê como diretriz geral da política urbana a “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência” (art. 2º, VII). Um plano diretor que não lance mão de seus instrumentos também para a área rural é nulo de pleno direito, no entendimento de Saule Jr. (2004)⁴.

O Estatuto da Cidade prevê uma série de instrumentos, a maior parte aplicável às áreas urbanas. Contudo, eles podem ser utilizados também para as áreas rurais, com adaptações àquela realidade:

⁴ Ainda para este autor, ao prescrever que a política urbana objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, “não diferencia os habitantes situados na zona rural, dos que estão situados na zona urbana” e que a realidade mostra uma estreita ligação entre as atividades urbanas e rurais (2004, p. 45).

No território rural, o Plano Diretor pode dispor de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para, por exemplo, definir zonas especiais de interesse ambiental (que podem ser o território de micro ou sub-bacias), com o objetivo de proteger áreas estratégicas de produção de água, identificando e mapeando espaços para a criação de unidades de conservação, regras para regularização de assentamentos com características urbanas descontínuas à cidade, diretrizes para a política agrícola e pecuária, além de regras para o cumprimento da função social da propriedade rural. (ABIRACHED, 2006, pp. 82-83).

Portanto, o plano diretor rege o processo de uso e ocupação do solo urbano e rural do município, e confere os critérios para o cumprimento da função social da propriedade, com a missão precípua de garantir o bem-estar da população. Não pode servir apenas a setores interessados no mercado imobiliário. Ele dispõe de mecanismos e normas auto-aplicáveis⁵ para assegurar, a um só tempo, os direitos fundiários de moradia de seus habitantes, em especial às chamadas minorias sociais, e o combate à especulação imobiliária.

Do plano diretor decorre a lei de uso e ocupação do solo, que o complementa no exercício do controle e da fiscalização pública do uso do solo e das construções urbanas e rurais, notadamente o licenciamento urbanístico e a autorização para parcelamento do solo (MUKAI, 2002). Segundo SILVA (2010), os “usos do solo” são residenciais, comerciais, industriais, de serviços, especiais e institucionais, com o que “ocupação do solo”, pode-se inferir, é uma noção ligada ao potencial de edificação da área permitida para aquele uso.

A lei de uso e ocupação do solo, ao orientar-se pelas macro-diretrizes urbanísticas definidas no Plano Diretor, normatiza as construções, inclusive em cada terreno (público ou privado), orientando a própria forma da cidade. Fixa normas técnicas de edificações, que estabelecem parâmetros detalhados sobre todos os aspectos das construções, e o zoneamento, isto é, os usos possíveis de cada espaço da cidade, industriais, comerciais, residenciais, institucionais, mistas, etc. A lei de uso e ocupação do solo é um tema de grande interesse do mercado imobiliário e que por isso deve ser objeto de efetivo controle público e social. Afinal, a cidade não deve ser destino dos negócios imobiliários, mas um espaço de cidadania e convívio social.

Territórios Tradicionais

A expressão “Territórios Tradicionais” é nova no ordenamento jurídico brasileiro, estabelecida pelo Decreto nº 6.040/07, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. De acordo com o seu art. 3º, II, são “os

⁵ O conteúdo normativo do Plano Diretor deve ser auto-aplicável, ou seja, independente de regulamentação legal ou infra-legal, para efetivar os seus objetivos fundamentais (SANTORO; CYMBALISTA; NAKASHIMA, 2009).

espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária”.

Lima (2006) sustenta que os direitos de populações tradicionais estão calcados em dispositivos constitucionais relativos ao direito ao meio ambiente e à terra, à cidadania, ao combate ao racismo e à discriminação, à proteção dos territórios indígenas e quilombolas, à função social da propriedade da terra e dos meios de produção, e resultam de um processo histórico recente. Processo esse marcado pelas pautas dos movimentos indígenas, de extrativistas, quilombolas, caiçaras, trabalhadores sem-terra e agricultores familiares sobre propostas de desenvolvimento, de direitos culturais, sociais e econômicos, associados ao reconhecimento de territorialidade e de acesso aos recursos naturais.

Com efeito, a luta pelo direito aos territórios tradicionais constitui uma reação ao avanço de atividades urbanas e rurais, ao longo da história do Brasil, que continua impondo “desterritorialização” dessas populações, conforme expressão de Haesbaert (2004), atualmente conflagradas em ilhas pressionadas por todos os lados pelos processos econômicos das sociedades urbanas.

A relação entre essas populações e os seus territórios, segundo Almeida (2004), se dá a partir de formas de uso comum de bens, que são acatadas, de maneira consensual, nas relações sociais estabelecidas entre vários grupos familiares, que compõem a unidade social. As práticas de ajuda mútua, com base no trabalho familiar, sobre recursos naturais renováveis, revelam um conhecimento aprofundado dos ecossistemas de referência. A atualização destas normas ocorre, assim, em territórios próprios, cujas delimitações são socialmente reconhecidas, inclusive pelos circundantes. A base física é comum, essencial e inalienável. De acordo com o autor, “a territorialidade funciona como fator de identificação, defesa e força, mesmo em se tratando de apropriações temporárias dos recursos naturais”. (ALMEIDA, 2004, p. 10).

Por isso, a noção de território tradicional deve ser compreendido à luz da interpretação antropológica como o “espaço necessário à reprodução física e cultural de cada povo tradicional, considerando as formas diferenciadas de uso e apropriação do espaço” (SANTILLI, 2005, p. 140). Não se trata de relação com o tempo imemorial com o território, mas sim com os usos, costumes e tradições dos povos tradicionais, e traduz uma ocupação coletiva do espaço, onde predomina o uso e a gestão compartilhada dos recursos naturais.

Little define “territorialidade como o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-se assim em seu ‘território’” (2002, p. 3). O autor também explica que a noção de pertencimento a um lugar agrupa tanto os povos indígenas de uma área imemorial

quanto os grupos que surgiram historicamente numa área através de processos de etnogênese.

O que todos esses grupos expressam em comum é que tiveram pelo menos em parte uma história de baixo impacto ambiental e que hoje seus interesses são manter ou resgatar seus territórios, estando dispostos a prestarem os serviços ambientais em troca do controle sobre suas áreas (CUNHA; ALMEIDA, 2001).

Cientistas como Bayley, Gomez-Pompa, Balée e McNeely, citados por Diegues (2005), sustentam que é impossível promover a conservação da biodiversidade sem a sociodiversidade, ou sem a diversidade cultural.

Barreto Filho (2006) lembra que o início do reconhecimento dos direitos territoriais dessas populações ocorreu das diversas conferências mundiais sobre parques nacionais, nas quais foi se firmando entendimento de que as comunidades humanas com características culturais específicas eram parte dos ecossistemas a serem protegidos, o que ensejou o surgimento das zonas antropológicas. Mais tarde, esses grupos foram chamados a contribuir na conservação da biodiversidade por meio das áreas protegidas, fato que, de acordo com o entendimento de alguns autores, carimbou o passaporte desses grupos sociais para a “sobrevivência futura da humanidade no mundo moderno”⁶.

No IV Congresso Nacional Mundial de Parques, realizado em 1992, foi ratificado o entendimento de que o destino das áreas protegidas está ligado ao apoio e, mais que isso, no destino das populações tradicionais (BRITO, 2000). Durante a décima Conferência das Partes (COP-10) da Convenção sobre Diversidade Biológica, realizada em 2010, foi firmado o Protocolo de Nagoya, que estabeleceu regras para a repartição de benefícios para comunidades tradicionais pelos seus conhecimentos associados à biodiversidade.

A Convenção nº 169, aprovada na 76ª Conferência da Organização Internacional do Trabalho (OIT), realizada em junho de 1989, instituiu no âmbito do direito internacional uma série de direitos aos povos indígenas e tribais, com uma parte específica sobre “terras”, descritos em quatro artigos, dentre os quais se destacam os direitos aos territórios que tradicionalmente ocupam⁷. A convenção foi ratificada pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 142/02, em vigor desde 2003, e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.051/04, com status de emenda constitucional, segundo entendimento de Pereira (2009).

⁶ O autor destaca ainda que as conclusões e recomendações desses congressos, às vezes contraditórias entre si, são oriundas de discussões temáticas, nas quais os cientistas sociais debatem temas sócio-culturais e econômicos, enquanto que os cientistas naturais discutem aqueles considerados mais “técnicos”, supostamente mais “científicos” sobre áreas protegidas (2006, p. 125).

⁷ Expressamente: os direitos de propriedade e posse dos povos deverão ser reconhecidos sobre as terras que tradicionalmente ocupam, cabendo aos governos tomar as providências necessárias para determinar as suas terras e garantir a proteção efetiva de seus direitos de propriedade e posse (art. 14, itens 1 e 2); os povos em questão não deverão ser removidos das terras que ocupam e caso eventual reassentamento seja considerado necessário, somente deverão ser efetuados com o seu livre consentimento (art. 16, itens 1 e 2).

Para Arruti, com a ratificação da Convenção 169 da OIT o Brasil abdicou da prerrogativa de classificar a população indígena, isto é, “os mecanismos de legitimação das etnogêneses deixam de ser determinados pelo Estado, passando a ser submetidos a uma dinâmica social mais complexa” (2006, p. 53). Esse entendimento decorre da própria convenção – art. 1º, § 2º – ao estabelecer que “a auto-identificação como indígenas ou tribal deverá ser considerada critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições desta Convenção”. Porém, o autor reconhece que tal dispositivo é de difícil aplicação, pois “a tradição legalista e formalista... associada a um forte senso comum sobre o que deve ser um índio (naturalidade e imemorialidade), tem funcionado como sério obstáculo à implementação de tais avanços teóricos e jurídicos” (ARRUTI, 2006, p. 54).

Além do direito territorial, a convenção ainda declara que “os governos deverão consultar os povos em questão, mediante procedimentos apropriados e, em particular, através de suas instituições representativas, toda vez que sejam examinadas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar-lhes diretamente” (art. 6, item 1, letra “a”), tais como obras de infra-estrutura e projetos de lei.

No plano interno, a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais foi instituída com ênfase ao reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais. O direito territorial aparece primeiro, pois é a base para todos os demais. A PNPCT se refere textualmente aos direitos territoriais de indígenas e quilombolas, deixando em aberto a definição do rol de outras populações tradicionais abrangidas pelo regime especial de proteção territorial.

O conceito de populações tradicionais é polêmico, pois se trata de uma noção criada a partir de pressupostos conservacionistas, como se o que caracterizasse essas populações fosse a “harmonia com a natureza” ou o manejo “sustentável” de recursos naturais. Diegues (2001a; 2001b) elenca onze elementos caracterizadores das populações tradicionais. Leuzinger (2009) elenca sete elementos que as caracterizariam. Ambos os autores destacam o baixo impacto ambiental nas atividades de populações tradicionais. Mas autores como Cunha e Almeida (2001) e Barreto Filho (2006) rechaçam esse enquadramento, pois impõe o congelamento de seus modos de vida, com as limitações ambientais exigidas a partir do imaginário social acerca desse modo de vida. Vianna (2006) lembra que o conceito teve origem em dois momentos distintos, o movimento dos seringueiros pelo acesso à terra e seus recursos naturais, e os conflitos entre populações residentes em unidades de conservação de proteção integral. A autora observa que as populações tradicionais se apropriaram politicamente dessa categoria para assegurar seus direitos territoriais e fortalecer sua identidade cultural.

Embora não haja consenso sobre o conceito, o Decreto 6.040/07 dá elementos caracterizadores de povos e comunidades tradicionais⁸, que vêm influenciando decisões políticas, administrativas e judiciais. De toda forma, infere-se do decreto que a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais definirá o rol dos grupos sociais abrangidos por esta noção, visando garantir-lhes seus direitos territoriais.

Os indígenas e os quilombolas dispõem de proteção jurídica específica, de nível constitucional: arts. 231 e 232 da Constituição Federal; e art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁹. O fundamento jurídico é o mesmo, mas o direito dos indígenas é originário, tradicional e imemorial, que lhes garante a posse permanente e o usufruto exclusivo sobre as terras que ocupam, de domínio da União (MARÉS, 2009). O direito das comunidades quilombolas às terras que ocupam gera o reconhecimento e a titulação de propriedade definitiva. Embora de natureza privada, a terra quilombola é de uso coletivo, não reúne aquelas características de propriedade tratadas no Código Civil, pois são inalienáveis.

Além do direito à terra de indígenas e quilombolas, bem como de outras populações tradicionais, a cultura e a tradição desses povos são direitos também protegidos pelos arts. 215 e 216 da Constituição, que estabelecem proteção específica ao patrimônio cultural: aos bens de natureza material e imaterial, as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

As demais populações tradicionais – assim definidas na legislação infraconstitucional e conforme estudos específicos em cada caso – têm seus direitos territoriais assegurados no próprio Decreto nº 6.040/07, mas também no SNUC.

Com efeito, a Lei nº 9.985/00 prevê direitos territoriais a outras comunidades tradicionais não abrangidas pelo regime jurídico das terras indígenas e dos territórios quilombolas, ao elencar e instituir categorias específicas de UCs com este objetivo. É o caso da Reserva Extrativista (Resex), que tem por objetivos proteger os meios de vida e a cultura de comunidades extrativistas e tradicionais, além de garantir o uso sustentável de recursos naturais da unidade; e da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), que objetiva assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos

⁸ Segundo o decreto as populações tradicionais são “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (art. 3º, I).

⁹ O procedimento administrativo para a homologação de Terras Indígenas e a titulação de Territórios Quilombolas é regulamentado por decretos federais e outros atos normativos, tais como o Decreto nº 1.775/96 e a Portaria nº 14/96, do Ministério da Justiça, sobre demarcação de TIs. O Decreto nº 4.887/03, a IN nº 16/04, do Inbra, e a Portaria nº 06 e 19/04, da Fundação Cultural Palmares, sobre territórios quilombolas. Contudo, o critério de auto-identificação quilombola, constante dessa legislação, é questionado pelo Partido da Frente Liberal (hoje Democratas) na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239. A constitucionalidade do Decreto nº 4.887 já foi decidida pelo STJ no Recurso Extraordinário nº 931060, datado de 12/2009.

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.

Também a categoria Floresta Nacional, voltada preferencialmente para o manejo florestal, “é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação” (art. 17, § 2º, do SNUC). As Áreas de Proteção Ambiental também podem assegurar os direitos territoriais de comunidades tradicionais, mas em menor medida, porque nelas podem co-existir propriedades privadas e públicas, sendo que dentre as privadas é possível haver conflitos em relação à titularidade de algumas terras, não raro de difícil comprovação documental pelas comunidades tradicionais. Ainda, os assentamentos especiais criados pelo Incra também podem ser considerados uma espécie de territórios tradicionais: os Projetos de Desenvolvimento Sustentável, o Projeto de Assentamento Extrativista e o Projeto de Assentamento Florestal.

Portanto, no sentido conferido pelo Decreto nº 6.040/07, os territórios tradicionais previstos na legislação federal brasileira abrangem: i) as terras indígenas; ii) os territórios quilombolas; iii) as reservas extrativistas, as reservas de desenvolvimento sustentável e as florestas nacionais, quando nestas últimas residam populações tradicionais; e iv) os projetos de assentamentos especiais de reforma agrária.

À guisa de conclusão deste tópico, os instrumentos das políticas públicas espaciais pressupõem estarem integrados. Na prática, por terem objetivos distintos, a aplicação desses instrumentos gera conflitos, não só em função dos interesses em disputa, mas também devido às diferentes escalas e competências legais dos entes federativos quanto ao ordenamento territorial.

1.2 ESCALAS GEOGRÁFICAS E COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS.

A integração e a complementaridade dos instrumentos de ordenamento territorial constituem um desafio, sobretudo quando aplicados a um mesmo território, pois eles apresentam objetivos e escalas geográficas diferentes. As competências dos entes federativos na matéria ordenamento territorial são, ao mesmo tempo, concorrentes e suplementares. Em função de suas características díspares, os instrumentos de ordenamento territorial acabam por gerar conflitos e também insegurança jurídica, dificultando a gestão ambiental e territorial. Mas eles foram concebidos, ao contrário, para complementar-se.

No caso deste trabalho, uma das principais diferenças entre os instrumentos de ordenamento territorial, e que já impõe certa complexidade para a sua integração, é a escala geográfica.

Gama (1998) e Castro (1995) adotam a noção formulada por Racine, Raffestin e Ruffy, segundo os quais a escala é uma relação entre a realidade e a sua interpretação, que tanto pode ser a transcrição de certa porção do espaço num mapa, como um nível de análise a ter em conta quando se quer representar a espacialização de um determinado fenómeno.

De acordo com este entendimento, escala geográfica difere de escala cartográfica. Esta exprime “a representação do espaço como ‘forma geométrica’, enquanto que a escala geográfica “exprime a representação da relação que as sociedades mantêm com esta ‘forma geométrica’” (GAMA, 1998, p. 17).

Para Castro (1995), a escala geográfica expressa a representação dos diferentes modos de percepção e de concepção do real. A autora lembra que a escala constitui uma estratégia de apreensão da realidade, pela impossibilidade de apreendê-la em sua totalidade, de acordo com o recorte espacial objetivado.

Em termos simples, o que pode ser verdade ou coerente na escala de uma região, pode ter um sentido totalmente diferente ou não ter sentido algum na escala local (THEYS, 2006).

Bacelar (2008, p. 182) defende que “não existe uma escala boa”, mas “a escala é escolhida em função dos objetivos perseguidos, não é algo dado”. Alencar (2009, p. 59) reforça esse entendimento ao afirmar que “os fenómenos não podem ser analisados como se manifestassem todos numa única escala”, pois a análise se enriquece quando se utiliza diversas escalas.

A escala é “a escolha de uma forma de dividir o espaço, definindo uma realidade percebida/concebida, é uma forma de dar-lhe uma figuração, uma representação, um ponto de vista que modifica a percepção mesma da natureza deste espaço” (CASTRO, 1995, p. 136). O desafio da integração entre as escalas geográficas é, portanto, inerente ao seu próprio conceito.

A posição de Castro sobre escala é sintetizada por Steinberger:

- 1) A escala não existe, o que existe é o fenómeno; 2) A escala é uma estratégia de abordar o real; 3) A escala como medida é uma abstracção ou uma convenção; 4) A escolha da escala define o que é significativo no fenómeno, o que terá visibilidade; 5) Quando a escala muda as variáveis significativas do fenómeno mudam; 6) O nível explicativo para fenómenos numa escala não é transferível, seja para o mesmo fenómeno ou para o outro, em outra escala; 7) Não há hierarquia entre escalas, cada escala incorpora um conjunto de causalidades específicas; 8) A micro-escala não é

menos complexa que a macro-escala. (STEINBERGER, 1997, pp. 1996-1997).

No caso da escala do ZEE, Moraes (1995, p. 4 *apud* STEINBERGER, 1997, p. 1991) destaca a necessidade de ajustar as escalas de representação às escalas de gestão, ou seja, “a questão escalar passa a ser equacionada do ponto de vista político-administrativo e a definição de seus níveis está na identificação dos agentes de governo envolvidos”, a saber, “a escala da união, a escala dos estados e a escala dos municípios”.

Esse entendimento parece ser comungado em alguma medida por Castro, para quem “a escala, enquanto mediadora entre intenção e ação, aponta o componente de poder no domínio da escala, especialmente nas decisões do Estado sobre o território” (CASTRO, 1995, pp. 127 e 128).

Entretanto, ao subordinar a escala geográfica à escala de gestão dos três níveis de governo, a integração entre as escalas ainda não fica resolvida, pois remete ao tema das competências dos entes federativos quanto ao ordenamento territorial.

Além da questão das diferentes escalas de abordagem dos fenômenos ocorrentes no mesmo território objeto deste trabalho, também são distintas as competências dos órgãos dos três níveis da federação na matéria ordenamento territorial e gestão ambiental.

Em matéria ambiental, a constituição confere competência concorrente para que União, Estados e Municípios legislem no âmbito de seu interesse e autonomia (art. 24, VI e VII). Assim, a União, ao legislar sobre meio ambiente, limita-se a estabelecer normas gerais, sem excluir dos Estados a competência suplementar. Na ausência de lei federal sobre determinado tema, os Estados podem exercer a competência legislativa plena, mas a superveniência de lei federal sobre aquela mesma matéria suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º). De igual forma, os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, podendo suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II).

Em se tratando de matéria urbanística e territorial, compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, bem como editar as normas gerais de urbanismo (Constituição Federal, art. 21, IX, XX)¹⁰. Os Estados podem legislar sobre matéria urbanística e territorial, no âmbito de sua competência concorrente e suplementar. Os municípios “têm campo próprio em matéria urbanística”, segundo Silva (2010, p. 68). Ele entende que “a competência municipal não é meramente suplementar de normas gerais federais ou de normas

¹⁰ O Estatuto da Cidade detalha as competências da União sobre a matéria, em seu art. 3º, dentre os quais se destacam: I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico; e V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

estaduais”, pois se trata “de competência própria que vem do texto constitucional” (2010, p. 63). A Constituição confere ao município a competência para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano, por meio do Plano Diretor (arts. 30, VII e 182).

A competência do município para promover o ordenamento de seu território não é absoluta, pois a Constituição utiliza a expressão “no que couber”. Ademais, ao conferir competência privativa ao município, a Constituição impede que União e Estados não adentrem no planejamento do uso do solo urbano, apenas.

O regime de repartição de competências, em matéria urbanística, pode ser resumida de acordo com a lição de Silva (2010):

(...) as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. Por isso, as competências da União e do Estado esbarram na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios, embora estes tenham, por outro lado, que conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado. (SILVA, 2010, p. 63).

A Constituição Federal prevê que proteger o meio ambiente e preservar as florestas, a fauna e a flora, constituem competência comum entre todos os entes federativos. Isto é, as atividades e os instrumentos de gestão ambiental podem ser exercidos por órgãos federais, estaduais e municipais. Note-se que alguns instrumentos de gestão ambiental apresentam natureza territorial, como o ZEE, a criação de áreas protegidas e o zoneamento de UCs, de competência de todos os entes federados.

Como visto, a repartição constitucional de competência material sobre planejamento e ordenamento territorial é comum entre os três entes federados, sendo-lhes concorrente a competência para legislar sobre a matéria. A legislação infraconstitucional segue a mesma direção. O Estatuto da Cidade, em seu art. 4º, determina que o município observe os planos nacionais e estaduais de ordenamento territorial no processo de definição do planejamento de seu território.

Mas no cotejo de competências, mesmo com todo o amparo normativo prevendo a integração e complementaridade, os conflitos continuam a ocorrer quando da aplicação prática de instrumentos distintos no mesmo território¹¹.

Tendo em vista que em tese as competências estão definidas e as diretrizes das políticas públicas espaciais orientam o tratamento integrado do território pelos instrumentos

¹¹ A Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), caso instituída, pode vir a orientar a relação de complementaridade entre os instrumentos de ordenamento territorial e os diferentes órgãos de governo competentes por sua elaboração e execução.

que dispõem, é na articulação sinérgica entre as ações das várias esferas de poder que as diferentes escalas e instrumentos correspondentes tendem a se complementar. Essa articulação é tratada no Capítulo 3. Antes, porém, cumpre entender o processo de ocupação e os instrumentos de ordenamento do território estudado.

2. PROCESSO DE OCUPAÇÃO E INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO LIMÍTROFE DE UBATUBA-PARATY

O propósito deste capítulo é enfatizar o processo de uso e ocupação do território de estudo, para entender os seus resultados e permitir a análise dos instrumentos de ordenamento territorial, previstos em políticas públicas espaciais, elaborados recentemente e que incidem sobre a área limítrofe de Ubatuba e Paraty.

2.1 PROCESSO E RESULTADO DA OCUPAÇÃO

A história de Ubatuba e Paraty é semelhante e se confunde, em parte, com a própria história do Brasil. O processo de colonização desse território teve início em 1502, durante a segunda expedição lusitana ao país.

Segundo Marcílio (2006), durante a colonização, os grupos indígenas que viviam na região de Ubatuba e Paraty tiveram duas opções de sobrevivência: a submissão ou a fuga para a mata mais próxima. Como ambas foram escolhidas por diferentes grupos, os indígenas que se submeteram tornaram-se escravos nas plantações de cana. Depois, com a fundação das vilas onde hoje estão as cidades de Ubatuba e Paraty, os indígenas passaram a dividir espaço com os novos moradores, o caiçara, miscigenado dos próprios indígenas e dos colonizadores europeus.

A fundação de Paraty aconteceu em 1531 e a emancipação como município em 1667. A área do porto, onde viviam os Guaianás, era a porta de entrada para a serra, alcançando o Vale do Paraíba e São Paulo, para a circulação das mercadorias vindas da Europa e de escravos africanos (MELLO, 2006). No período entre os séculos XVII e XVIII, Paraty foi importante entreposto comercial do ouro das minas gerais, atividade que alavancou o seu crescimento. A fundação de Ubatuba ocorreu em 1554 e a emancipação como município em 1637. Seu porto chegou a ser o mais movimentado da Capitania de São Vicente durante o século XVII. Mas a base da economia local era a agricultura camponesa, representada pelas roças itinerantes das famílias caiçaras, assentadas de forma dispersa no território (MARCÍLIO, 2006).

Os séculos XVIII e XIX marcaram a economia açucareira em Ubatuba e Paraty, representada pela presença de inúmeros engenhos. O cultivo de cana-de-açúcar e também de café nas fazendas era praticado com base no trabalho dos milhares de negros africanos escravizados.

O estabelecimento de fazendas alterou a estrutura agrária de Ubatuba e Paraty, registrando a intensa apropriação privada de terras nos dois municípios. Com a abolição da

escravatura, os negros buscaram terras para praticarem agricultura, o que ampliou o número de roças familiares. As atividades agrícolas se dividiam, então, nas roças de subsistência de caiçaras e escravos, e na agricultura exportadora de fazendeiros.

A instalação da ferrovia entre São Paulo e Rio de Janeiro, em 1870, fortaleceu a produção de café no Vale do Paraíba, levando à decadência o ciclo cafeeiro em Ubatuba e Paraty, que restaram despercebidos economicamente durante décadas.

Nessa época, no final do século XIX, os indígenas do povo Guarani Mbyá foram novamente se estabelecendo no litoral sudeste do Brasil, após terem abandonado as suas áreas para não se submeterem aos processos da colonização (LADEIRA, 2004).

Já na segunda metade do século XX, a história de Ubatuba e Paraty tomava novo rumo com o advento do ciclo do turismo. A nova fase impulsionou a economia e provocou alterações nos modos de vida das comunidades locais.

Adams relata que até o início do século XX, os caiçaras foram sistematicamente deixados para trás, ao lado dos também excluídos quilombolas e indígenas, conforme os ciclos econômicos passavam e iam para outros lugares. Ela relata que “quando o litoral sudeste é redescoberto pela classe média urbana, na década de 1960, e a Mata Atlântica adquire novo significado, a maioria dos caiçaras começa a perder suas terras, incapaz de lidar com forças econômicas muitas vezes coercitivas” (ADAMS, 2002, p. 8).

Na década de 1930, Ubatuba já tinha uma precária estrada de ligação com Taubaté, pavimentada na década de 1960. A estrada Paraty-Cunha foi construída na década de 1950. Essas rodovias ligaram a região à Rodovia Dutra (BR-116), que percorre o eixo São Paulo e Rio de Janeiro. Na década de 1970, com o advento da Rodovia Rio-Santos (BR-101), o turismo selava o destino da região. Contudo, virava de vez a página da cultura de caiçaras, quilombolas e indígenas.

A rodovia facilitou de vez o acesso à região e alavancou os interesses imobiliários de grupos econômicos, ainda com a conclusão parcial da estrada, de seu primeiro trecho, entre Ubatuba e Rio de Janeiro, em 1974, conforme conta Siqueira:

A partir daí o caiçara não teve mais sossego. E na maioria das vezes é enganado em transações comerciais que não compreende, acostumado à troca direta, fora do mercado, sem saber o valor real do dinheiro, vendendo suas posses por ‘milhões de mil-réis’. Mas quase sempre ele as vende por se sentir enxotado, indefeso diante de um poder que não tem como enfrentar. (SIQUEIRA, 1984, p. 16).

A concentração da propriedade de terras na região de Ubatuba e Paraty ocorreu a partir da combinação de herança, posse, compra e doação, inclusive gerando grandes propriedades (MARCÍLIO, 2006). Os caiçaras e os descendentes de escravos que

ocuparam com roças as terras sem valor ou finalidade comercial até a década de 1970 não buscavam titulá-las. Desde a década de 1960, com o início do turismo e da atração imobiliária, os caiçaras, em maior intensidade, e os descendentes de escravos, em menor medida, estão submetidos a investidas que vão de ameaças, atos de violência e coação até as formas mais oficiais de disputas por terra, como as ações judiciais.

Com efeito, “a especulação desenfreada e o turismo anárquico e desgovernado expulsaram o caiçara de suas terras e, em seu lugar, implantaram a destruição ecológica, a avidez fundiária e o vazio humano das casas de fim de semana” (MARCÍLIO, 2006, p. 62).

Com o declínio da agricultura, a expulsão de suas terras e a crescente urbanização, as famílias caiçaras foram migrando para as cidades, em bairros pobres, onde não tinham condições de manter as atividades agrícolas e pesqueiras. Assim, muitas passaram a trabalhar na construção civil, em serviços urbanos e subempregos, em contato com os padrões da cultura urbana, o que levou à desorganização do modo de vida tradicional, criando ao mesmo tempo outras relações sociais (DIEGUES, 2004).

Nessa época, cresceu o número de casas de veraneio, os loteamentos e os condomínios, e, conseqüentemente, a migração populacional de outras regiões, sobretudo do norte de Minas Gerais e do Nordeste, para o trabalho na construção civil, gerando a construção de bairros populares. O incremento populacional foi intensificado também com a construção do porto petrolífero de São Sebastião/SP e das usinas nucleares em Angra dos Reis/RJ.

Adams apresenta outro fator, mais recente, que afetaram os territórios das populações caiçaras de Ubatuba e Paraty: “quando as unidades de conservação da Mata Atlântica começaram a ser criadas, na década de 1980, têm que lutar contra o governo e os conservacionistas, que buscavam proteger a paisagem que eles próprios ajudaram a moldar” (2002, p. 8).

O reflexo da ocupação histórica de Ubatuba e Paraty foi a perda dos territórios de populações caiçaras, quilombolas e indígenas. Mas, ao mesmo tempo em que foram expulsas ou levadas a abandonar os seus territórios originalmente ocupados, estabeleceram-se em novos territórios.

Os indígenas e os quilombolas restaram localizados nos sertões, nas áreas rurais ou nas partes elevadas da serra, enquanto que os caiçaras se localizam nas áreas costeiras próximas ao mar. Isso tem um efeito prático relevante, pois o interesse e a pressão de grupos imobiliários são maiores nas áreas costeiras. Nelas estão localizadas as belas praias da região, objeto de consumo das sociedades urbanas que impulsionam o mercado imobiliário sobre as terras dos caiçaras.

A maior parte do território das populações tradicionais pesquisadas foi abrangida por UCs, criadas nas décadas de 1970 e 1980. As restrições por elas impostas alteraram os padrões de uso da terra e dos recursos naturais exercidos por essas populações. Os empresários interessados nas terras destas comunidades perceberam neste conflito uma ótima oportunidade comercial, observa Arruti (2008). Contudo, em outros casos, as UCs impediram que as áreas das comunidades tradicionais não fossem pressionadas pela indústria do mercado de terras e por projetos urbanísticos de condomínios e loteamentos.

As UCs estudadas integram o Mosaico de Unidades de Conservação da Serra da Bocaina, que foi instituído em 2006 mediante a Portaria nº 349 do Ministério do Meio Ambiente. O apêndice 1 mostra as UCs abrangidas pelo mosaico.

A abrangência das três unidades de conservação no território de Ubatuba e Paraty mostra que elas recobrem a maior parte dos dois municípios (Tabela 1).

Tabela 1 - Relação área total dos municípios e Unidades de Conservação.

Município	Área total (ha)	Parque Nacional da Serra da Bocaina		Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Picinguaba		Área de Proteção Ambiental de Cairuçu	
		total (ha)	% área do município	área total (ha)	% área do município	área total (ha)	% área do município
Ubatuba	71.200	104.000	12,7	47.500	80	-	-
Paraty	92.800		40,3	-	-	33.800	27,5

Fontes: Ibama (2001; 2005); Fundação Florestal (2006). Adaptado pelo autor.

A população dos dois municípios vem aumentando significativamente nos últimos anos. De acordo com o censo do IBGE¹², o Município de Ubatuba, com um território de 712 km², contava em 2000 com uma população de 66.861. O censo IBGE de 2010 contabilizou um acréscimo populacional para 78.870 habitantes. O Município de Paraty, com um território maior, de 928 km², possuía 29.544 habitantes em 2000. O censo de 2010 computou 37.575 habitantes no município.

A população dos dois municípios tendem a aumentar com o advento de obras de infraestrutura, como ampliação de portos, a instalação do Pré-Sal, a ampliação de trechos da Rio-Santos e a construção da usina nuclear de Angra III. Essas obras levarão a um incremento populacional de trabalhadores da construção civil, que demandarão novas áreas para ocupação em toda a região.

¹² Disponível em http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros_dados_divulgados/index.php. Acesso em 14/01/01.

2.2 POPULAÇÕES TRADICIONAIS

As populações tradicionais são protagonistas da história de Ubatuba e Paraty, em função da presença originária dos indígenas, dos agrupamentos caiçaras e da formação dos quilombos.

A relação que elas detêm com a Mata Atlântica evidencia áreas bem conservadas no território limítrofe de Ubatuba-Paraty, posto que a sua sobrevivência e reprodução cultural estão imediatamente ligadas à higidez do ambiente. Mas não implica dizer que o uso sustentável de recursos naturais, ou as práticas “harmônicas com a natureza”, constituam suas características exclusivas ou premissa para sua caracterização sociocultural, conforme alertam Adams (2000), Sanches (2004) e Vianna (2006).

A seguir estão colocados os elementos que caracterizam as populações caiçaras, quilombolas e indígenas do território limítrofe de Ubatuba-Paraty.

Caiçaras

As populações caiçaras se constituíram a partir do cruzamento entre portugueses colonizadores, negros e indígenas do litoral sudeste, mas também da presença de holandeses, franceses e espanhóis (DIEGUES, 2004; ADAMS, 2000; SIQUEIRA, 1984).

A palavra *caa-içara* é de origem tupi-guarani. Separadas, as duas palavras sugerem uma definição: *caa* significa galhos, paus, mato, enquanto que *içara* significa armadilha¹³, uma referência à arte de pesca indígena.

Os caiçaras habitam o litoral que segue do Rio de Janeiro a Santa Catarina. Marcílio (2006), que pesquisou caiçaras durante mais de dez anos, caracteriza-os à luz das sociedades que viveram nos séculos XVIII ao XX em Ubatuba. A agricultura por eles praticada é de *pousio florestal*, no qual a terra é deixada em repouso após um ou mais ciclos de cultivo, de característica *seminômade*. Esta agricultura itinerante está associada à pesca, à caça e à coleta. Além das inúmeras frutas, a família caiçara também se alimenta da carne de animais criados nos quintais.

Os estudos em ciências sociais sobre os caiçaras são realizados desde a década de 1930. Mas aqui será adotada a noção elaborada por Diegues (2004). O autor aduz que o modo de vida caiçara se revela em produtos materiais, no tipo de moradia, embarcação, instrumentos de trabalho, e não materiais, na linguagem, na música, na dança e nos rituais religiosos. A tradição caiçara é constantemente realizada e transmitida às novas gerações pela oralidade. Ela se constitui de valores, de visões de mundo e simbologias, de tecnologias patrimoniais, de relações sociais marcadas pela reciprocidade, dos saberes

¹³ Segundo o Museu Caiçara de Ubatuba. Disponível em <http://www.musc.ai.com.br/caicaras/index.html>. Acesso em 18/05/10.

associados à natureza, das músicas e danças associadas à periodicidade das atividades de terra e de mar.

Os caiçaras detêm especial conhecimento da Mata Atlântica, sobre o ambiente físico e biológico, a ecologia da fauna e da flora, dentre outros aspectos ecológicos fundamentais para sua sobrevivência em seus ecossistemas (SANCHES, 2004). O conhecimento que têm sobre as condições do tempo – tipo de vento, de nuvem, das marés, das correntes marítimas, das fases e da posição da Lua – é fundamental para a pesca (DIEGUES, 2004).

As comunidades caiçaras vivem à beira da praia, fazem redes de pesca, canoas, artesanatos e instrumentos de corda para serem utilizados nas festividades religiosas e nas danças. O caiçara sempre foi agricultor, vive de suas roças, porquanto que a pesca é atividade que complementa a alimentação e a renda familiar (MARCÍLIO, 2006).

O território do caiçara lhe confere meios de subsistência, de trabalho e produção, e os meios de produzir os aspectos materiais das relações sociais. É um espaço litorâneo onde se desenvolve um modo de vida baseado na pequena produção de mercadorias que associa a pequena agricultura e a pesca. O mar constitui, portanto, uma extensão dos locais de moradia e agricultura, conformando o território caiçara (DIEGUES, 2004).

De acordo com Marcílio (2006), para o caiçara a terra não é apenas um meio de produção, mas também um meio de definição social. É tida como meio de trabalho, de produção, pertence à coletividade, e não para especulação ou fim comercial. As casas não têm cercas, cada família sabe dos limites de seus terrenos e respeita os dos demais. A terra é um meio de vida, não um capital a serviço da rentabilidade.

Com o abandono quase completo da agricultura, a pesca passou a constituir a principal atividade econômica dos caiçaras, à qual se juntam o turismo, os serviços e o artesanato. Essa preponderância da pesca registra a mudança no modo de ser caiçara, que em muitas regiões passou a constituir-se como pescador artesanal (DIEGUES, 2004).

São diversas as artes de pesca utilizadas pelo caiçara, tais como a rede de espera, o cerco flutuante, a tarrafa, o pesqueiro, o covo, o mergulho, o tresmalho, o currico, o puça, entre outras relatadas por Nogara (2005).

Antes vivendo de um trabalho não assalariado, hoje muitos caiçaras têm que buscar emprego (ou subemprego) como caseiros, ou outras ocupações como a construção civil e o comércio. Muitos que “foram para a cidade receberam dela somente o pior, a favela, a periferia infecta, a marginalização. E o preconceito que o ‘homem da cidade’, o ‘branco civilizado’ tem em relação a eles”, revela Siqueira (2004, p. 17). Nas vilas caiçaras de hoje é comum as atividades pesqueiras e agrícolas, estas cada vez mais raras, complementarem-se aos serviços turísticos prestados pelas próprias comunidades.

De acordo com Duarte, “não se deve esperar que um caiçara... corresponda a certos padrões idealizados de comportamento”. Ela aduz que “ao urbano parece ser simples categorizar o caiçara em uma série de critérios classificatórios e refutar o caráter caiçara se alguns desses critérios não são seguidos ou se outros são incorporados ao meio de vida caiçara”. Arremata: “o caiçara está enredado em uma teia complexa, na qual se inserem vários atores sociais, tais como alguns ecologistas ultra-conservadores, (...) os interessados na especulação imobiliária e no desenvolvimento turístico e os próprios turistas” (2005, p. 22).

Atualmente, existem em Ubatuba e Paraty dezenas de comunidades de caiçaras, não contabilizadas, em diferentes estágios caracterizadores de sua cultura e tradição. O Quadro 5 mostra as comunidades caiçaras pesquisadas, que são as mais expressivas na região.

Ubatuba	Paraty
Puruba	Trindade
Ubatumirim	Sono
Almada	Ponta Negra
Picinguaba	Martins de Sá e Juatinga
Cambury	Cajaíba (Pouso, Calhaus e Grande)
	Saco da Mamangá

Quadro 5 - Comunidades Caiçaras em Ubatuba e Paraty pesquisadas.
Fonte: pesquisa feita pelo autor.

Sobre o território dessas comunidades foram criados parques e reservas, sem qualquer procedimento de consulta, impondo restrição às suas atividades e sem garantia de permanência na terra. Essa questão suscita um último aspecto que merece atenção. Trata-se do que Diegues (2004) chama de “conservacionismo caiçara”, ou seja, até que ponto essas populações são “protetoras da natureza”. Esse debate tem sido utilizado para expulsar caiçaras de UCs de proteção integral, sob o argumento que eles são depredadores do ambiente. Mas também é utilizado para defender a presença caiçara nos parques e reservas, pois seu modo de vida tradicional é responsável pela conservação que justificou a proteção dessas áreas. Tendo a mudança social como padrão e não como exceção – reforça o autor – eles não podem ser considerados “bons selvagens”, embora em muitos de seus territórios o modo de vida caiçara teve e ainda tem baixo impacto sobre a natureza.

Quilombolas

Os quilombolas – chamados de palenques, cumbes, mocambos, calhambolas ou mocambeiros, na América espanhola e no Brasil – são assim denominados em decorrência do processo que levou à formação de grupos escravos fugidos, o fenômeno do “aquilombamento” (REIS, 1996).

O termo quilombo está historicamente ligado aos agrupamentos de comunidades negras que fugiram dos seus donos e se estabeleceram em locais de difícil acesso. Esses agrupamentos foram submetidos a ataques de fazendeiros e proprietários de terras. Antigos quilombos foram eliminados, mas novos agrupamentos foram se formando. A noção de resquício, ruínas ou sítios quilombolas, não se aplica mais de forma absoluta para se referir aos quilombos contemporâneos, do ponto de vista antropológico e jurídico. É que os agrupamentos quilombolas não se constituíram somente como resistência à escravidão, mas também como ambientes culturais que permitissem a própria subsistência, indispensável para constituir e reproduzir as suas práticas sociais e culturais (REIS, 1996).

Almeida (2003) também afirma que não se pode reduzir o entendimento de “remanescente” de quilombo à “vestígio”, como se bastasse o trabalho de um arqueólogo. Assevera que quilombo não é o que foi, o quilombo é a autonomia construída no tempo, daí a importância do elemento da auto-atribuição.

Os quilombolas são “grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar” (ITESP, 1997, p. 47). A identidade desses grupos se define pela experiência vivida e pela referência histórica comum, construída a partir de vivências e valores partilhados. As representações sobre etnia e identidade estão articuladas à da territorialidade dos quilombolas, elemento cognitivo seu sua cultura e fator fundamental de construção da própria identidade do grupo. A adaptabilidade ao meio circundante e as formas de apropriação dos espaços, ditadas pelas oportunidades econômicas e de subsistência encontradas nos diferentes ecossistemas e pelos seus usos, hábitos e costumes, moldam de forma particular e única tais espaços (ITESP, 1997).

Em Ubatuba, as comunidades quilombolas são comunidades descendentes dos antigos núcleos de negros que trabalharam como escravos nas lavouras de cana da região entre os séculos XVII e XVIII. Elas foram formadas a partir do agrupamento de escravos fugidos no período de declínio da economia agrícola nesse trecho do litoral, nas primeiras décadas do século XIX. Foi a partir do abandono das fazendas de café pelos seus proprietários que os grupos de escravos foram se estabelecendo, por doação ou apossamento dessas terras, onde se constituíram as comunidades quilombolas em Ubatuba e Paraty (PAULA, 2002; ARRUTI, 2008), dentre elas os quatro núcleos pesquisados (Quadro 6).

Ubatuba	Paraty
Sertão da Fazenda	Campinho
Cambury	Cabral

Quadro 6 - Comunidades Quilombolas em Ubatuba e Paraty pesquisadas.
Fonte: pesquisa feita pelo autor.

Indígenas

Os indígenas pesquisados neste trabalho são do povo Guarani Mbyá¹⁴ (Quadro 7). Na época da colonização brasileira, eles ocupavam um vasto território desde os rios Paraná, Uruguai e Paraguai, até o litoral do sul e sudeste do Brasil¹⁵, segundo Ladeira (2004). De acordo com esta autora, há várias fontes e também pesquisas arqueológicas que registram a extensa área de abrangência do território guarani na Mata Atlântica, no século XVI. Ela cita que a população Guarani no início do século XVI era de cerca de 1,5 milhão.

Os Guarani são conhecidos pelas migrações em busca de terras sem males, um dos traços de sua cosmologia (MACEDO, 2004). Eles detêm uma territorialidade que abrange todo o seu percurso. A mobilidade no território, com a livre circulação entre as aldeias indígenas, constitui um de seus elementos característicos. Durante a colonização, para não se submeterem aos processos de “domesticação”, eles abandonaram suas aldeias situadas na costa atlântica, onde voltaram a se estabelecer no final do século XIX (LADEIRA, 2004).

O povo Guarani é composto por três grupos: Mbyá, Nhandéva e Kaiowá. No Brasil, esses grupos contam com uma população de respectivamente 7 mil, 8 mil e 20 mil (LADEIRA, 2004). Vivem no Paraguai, Argentina, Uruguai e em partes do Brasil. No litoral, as aldeias Guarani estão localizadas no denominado Corredor Mbyá, área etnográfica que constitui uma divisão administrativa da Funai, em uma faixa que segue do Rio Grande do Sul ao Espírito Santo (PLÍNIO SANTOS, 2004).

Segundo Schettino (2000) apud Santos (2004) o Corredor Mbyá é pressionado pela especulação imobiliária, pela proximidade das áreas urbanas ou suas zonas de expansão, pela proximidade ou sobreposição com UCs, pelos impactos da ampliação da BR-101 e pela indústria do turismo.

Os Mbyá vivem em pequenos grupos familiares. Devido à crescente urbanização e aos desmatamentos, estão confinados nas terras indígenas que foram homologadas a partir de meados da década de 1980 (LADEIRA, 2004). A autora revela que apesar das dificuldades para o reconhecimento de seus direitos – por serem considerados nômades, estrangeiros, aculturados – os Guarani ainda não detêm o uso exclusivo das terras que ocupam. São constantes as tentativas de controle sobre suas dinâmicas sociais e territoriais. Inúmeras ações judiciais e contestações administrativas são interpostas para obstar a

¹⁴ Outros grupos indígenas originários da região de Ubatuba e Paraty são os Tupinambá, os Tupiniquim e os Guaianases.

¹⁵ A ocupação originária dos Guarani no litoral sudeste é contestada por Olmos *et. al.* (2004). Para ele, há grandes diferenças culturais e na forma de subsistência entre os Guarani e os Tupi, que habitavam o litoral. Afirma, com base em diferentes autores, que os primeiros Guarani chegaram no litoral paulista em 1835 e que o primeiro grupo Mbyá chegou às florestas da costa atlântica apenas em 1921, proveniente do Paraguai e da Argentina. O autor alega ser comum indigenistas sustentarem que os Tupi da época da colonização e os Guarani Mbyá de hoje constituem um mesmo povo, para afirmar a posse tradicional da terra dos Guarani.

homologação de suas terras. Além disso, a autora aponta que diversas obras de infraestrutura impactam os recursos naturais sobre suas terras e aldeias.

Por outro lado, Ladeira (2004, p. 236) destaca que o reconhecimento do direito territorial dos Guarani “impediu maiores e piores desmatamentos para recentes projetos de desenvolvimento” e também possibilitou a regeneração da vegetação nativa, comprovadas com séries históricas de imagens de satélites e fotos aéreas.

Diante de toda a pressão histórica contra os Guarani é que, mais recentemente, eles passaram a procurar nas áreas protegidas da Mata Atlântica os locais para a sua reprodução cultural. Esse fato, no entanto, gerou sobreposições com UCs. A partir daí começou “a veiculação de que a presença guarani na Mata Atlântica era inédita, artificial e extremamente ofensiva (LADEIRA, 2004, p. 237) e que interpretações científicas equivocadas caracterizam o manejo dos Guarani Mbyá como exclusivamente predatório (FELIPIM, 2004).

De acordo com esta autora, as práticas de manejo dos Mbyá estão relacionadas com a própria organização sociocultural e expressam a sua forte dependência do ambiente natural e os esforços por eles empregados para o acesso e conservação dos recursos contidos nos espaços que ocupam. Alguns locais considerados sagrados, por exemplo, não podem ser utilizados para nenhuma atividade, criando assim áreas intangíveis em suas terras. Outras áreas também precisam estar protegidas, pois são de ocorrência de plantas medicinais. A agricultura Mbyá é praticada pela família, no sistema de corte e queima, plantio, colheita e pousio, em pequenas roças. Para a autora, praticar essa agricultura de coivara e remanejar espécies para diferentes localidades são práticas historicamente atribuídas aos Tupi-Guarani e os Mbyá tentam mantê-las até os dias atuais (FELIPIM, 2004).

Um estudo feito por Olmos *et. al.* (2004) apontou o esgotamento de recursos naturais devido à presença dos Mbyá em UCs estaduais de São Paulo, o Parque Ilha do Cardoso, o Parque Intervales e a Estação Ecológica da Juréia-Itatins. Nessas áreas protegidas, o estudo conferiu redução de aves e mamíferos, caçados pelos indígenas. Espécies vegetais como a palmeira juçara também tiveram redução populacional, devido ao corte para retirada de palmito. Desmatamentos para abertura de roças também constituem um fator que geram outros impactos na biodiversidade. O autor conclui que “certamente há terras suficientes que podem ser adquiridas na forma de lei para serem cedidas aos índios” para evitar uma “combinação de miséria, destruição ambiental e dependência do Estado”. (OLMOS *et. al.*, 2004, pp. 258 e 259).

Na visão de Vianna e Brito (2004, p. 277), a base desse conflito é “o domínio e responsabilidade sobre a área e os recursos naturais nela contidos”. Sugerem, então, uma

parceria entre órgãos ambientais e indigenistas, com a participação da comunidade envolvida, em torno da regulamentação do uso dos recursos naturais pelos Guarani no interior das UCs, no âmbito dos seus planos de manejo.

Os grupos Mbyá pesquisados neste trabalho vivem em terras e aldeias localizadas nos municípios de Ubatuba e Paraty, conforme exposto no quadro 7.

Ubatuba	Paraty
T.I. Boa Vista	T.I. Guarani-Araponga
	T.I. Paraty-Mirim
	Aldeia Arandu Mirim

Quadro 7 – Terras e aldeias indígenas no território de estudo.
Fonte: pesquisa feita pelo autor.

Em razão de todo o histórico de conflitos territoriais, as populações caiçaras, quilombolas e indígenas pesquisadas criaram, em 2007, o Fórum de Comunidades Tradicionais. Trata-se de um movimento de base comunitária, que atua em conjunto na reivindicação de direitos sociais, na luta contra a especulação imobiliária, na realização de projetos socioambientais e na busca de políticas públicas de desenvolvimento¹⁶.

O fórum articula comunidades caiçaras, quilombolas e indígenas dos Municípios de Ubatuba, Paraty e Angra dos Reis. Desde a sua criação, seu papel vem ganhando cada vez maior destaque, inclusive perante os órgãos de governo e a sociedade. O Fórum já se representa em diversos espaços de participação nos colegiados da região, como o conselho do Mosaico Bocaina, os conselhos de diversas UCs e na comissão de delegados do plano diretor de Paraty.

2.3 ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Como visto, no território limítrofe de Ubatuba-Paraty o processo de uso e ocupação do solo ocorreu de forma desordenada e atendeu aos interesses do mercado de terras. Contudo, nos últimos anos, os governos passaram a elaborar planos e instrumentos de ordenamento territorial, seguindo a orientação das políticas públicas espaciais. Isso gerou a participação de diferentes grupos sociais, econômicos e políticos na elaboração desses instrumentos, justamente porque eles conferem ou restringem direitos fundiários e de propriedade, e causam efeitos jurídicos principalmente sobre o licenciamento de empreendimentos ligados à urbanização.

¹⁶ O fórum conta com um *site* e um *blog* disponíveis em <http://www.fc-tradicionais.org> e <http://forumtradicionais.blogspot.com>. Acesso em 19/06/10.

Os diferentes interesses em jogo recaem sobre os tipos de destinação do território feitos pelos instrumentos instituídos. Os conflitos em torno desses instrumentos expressam a correlação de forças para a ocupação de espaços de grande valor imobiliário ou relevância social, a conservação da biodiversidade e a concretização dos direitos territoriais de populações tradicionais.

Os instrumentos pesquisados foram construídos na última década. Na maioria dos casos o processo de sua elaboração adotou algum tipo de metodologia de participação e gerou a criação de espaços públicos com o envolvimento da sociedade. Mas cada um deles foi conduzido com independência e isolamento em relação aos demais, e elaborados em tempos diferentes, o que impôs outros fatores para dificultar a integração entre eles.

A seguir, descreve-se o conteúdo de cada instrumento de planejamento e ordenamento do território limítrofe de Ubatuba-Paraty, com enfoque nos aspectos relevantes para a análise feita nas partes seguintes deste trabalho.

2.3.1 Zoneamento Ecológico-Econômico

A elaboração do ZEE do litoral norte de São Paulo teve início em 1998, seguindo o comando da Lei nº 10.010/98, que instituiu o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro.

De acordo com Abirached *et. al.* (2002), as duas primeiras minutas de decreto do ZEE, apresentadas em 1998 e em 2001, foram deixadas de lado por motivos políticos. Após reivindicações da sociedade civil para sua participação no processo, foi editado o Decreto estadual nº 47.303/02, que disciplina a composição e o funcionamento do Grupo Setorial de Trabalho do Litoral Norte, composto por órgãos dos três níveis de governo e segmentos da sociedade.

Uma terceira minuta de decreto do ZEE foi apresentada pelo governo estadual e, após nove meses de trabalhos e aperfeiçoamentos pelos membros do grupo de trabalho, o texto foi aprovado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema). Em dezembro de 2004, o ZEE do litoral norte foi instituído pelo Decreto estadual nº 49.215.

A implementação do ZEE, o respeito às suas zonas e normas, vem sendo assegurado pela Cetesb, órgão do sistema estadual de meio ambiente. A prefeitura de Ubatuba alega haver incompatibilidades no perímetro de algumas zonas e vem trabalhando no grupo setorial do ZEE para alterá-las, no intuito de liberar áreas para empreendimentos imobiliários. Em 2010, após quase um ano de interrupção das atividades, o grupo setorial voltou a se reunir. A sua composição foi renovada, com base no Decreto estadual nº 56.273/10 e na Resolução SMA nº129/10, que designou a sua composição para o biênio 2010-2012.

Além de acompanhar a implementação e os efeitos práticos do ZEE, outra pauta dada para o grupo foi a revisão do próprio zoneamento, prevista no decreto estadual para ocorrer a cada cinco anos. Um dos grandes desafios da revisão é adequar o enquadramento das zonas, compatibilizar as diretrizes de uso com a dinâmica que será colocada pelas obras de infraestrutura de apoio à logística do Pré-Sal e aumentar o nível de inter-relação com a legislação territorial dos municípios, para fins de gestão do território.

A revisão do ZEE não envolve a elaboração do Plano de Ação e Gestão, outro instrumento previsto no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Segundo a Lei estadual nº 10.019/98, o plano de ação constitui “o conjunto de projetos setoriais integrados e compatibilizados com as diretrizes estabelecidas no ZEE” (art. 2º, IV).

O plano de ação daria melhores condições institucionais para a implementação do ZEE. Ele avançaria para além do efeito jurídico-vinculante nos processos de licenciamento ambiental conduzidos pela Cetesb, com a realização de políticas públicas setoriais, programas e metas estabelecidos pelo ZEE para o litoral norte. Contudo, as discussões parecem reduzir-se ao reenquadramento das zonas, pois se referem diretamente aos interesses sobre empreendimentos públicos e privados.

Desde o final de 2010, com a mudança do governo paulista, a retomada dos trabalhos de revisão do ZEE aguarda as definições da secretaria estadual de meio ambiente, o que até a conclusão desta pesquisa, em abril de 2011, ainda não ocorreu.

2.3.2 Planos de Manejo de Unidades de Conservação

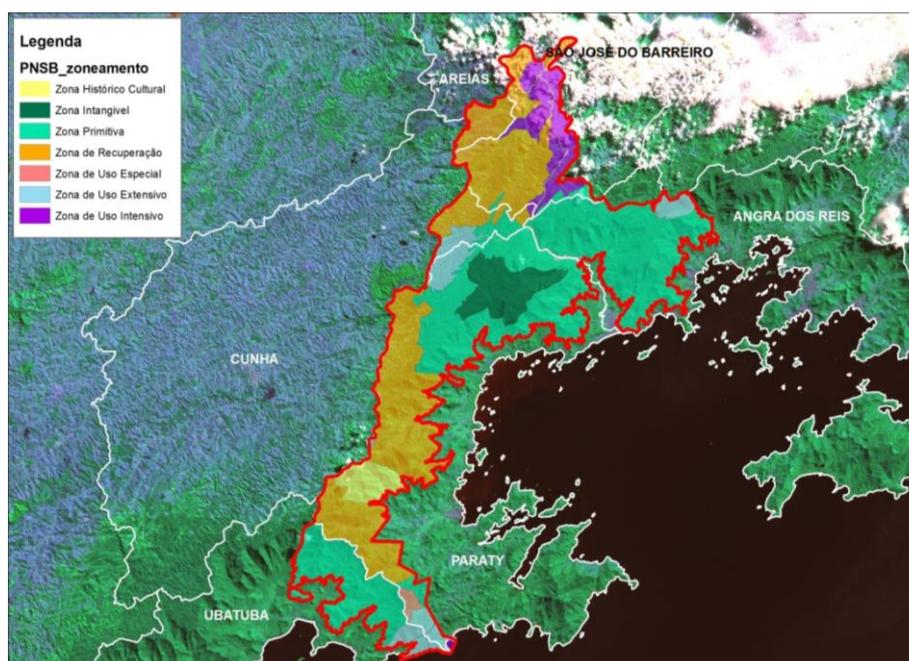
O Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB) foi criado em fevereiro de 1971 pelo Decreto nº 68.172, com a área inicial de 134.000 hectares. Abrange os municípios de Areias, São José do Barreiro, Cunha e Ubatuba (SP), e de Angra dos Reis e Paraty (RJ)¹⁷. O parque é uma das maiores áreas protegidas de Mata Atlântica. Ao se estender desde altitudes superiores a 2.000m até o nível do mar, apresenta paisagens diversificadas e grande riqueza de fauna e flora, incluindo espécies endêmicas e ameaçadas de extinção¹⁸.

O processo de elaboração do plano de manejo resultou de um convênio entre o MMA, o Ibama e uma associação civil, e foi orientado por três documentos técnicos preliminares, produzidos entre 1997 e 2000.

O plano de manejo, lançado em 2001 e oficializado pela Portaria Ibama nº 112/02, destaca a importância do parque na conservação da Mata Atlântica e define os objetivos para as ações de manejo, com seu respectivo zoneamento (Mapa 2).

¹⁷ O Decreto nº 70.694/72 reduziu o perímetro do parque para cerca de 100.000 hectares.

¹⁸ Conforme descrito em <http://www.icmbio.gov.br/brasil/SP/municipios/sao-jose-do-barreiro/parque-nacional-da-serra-da-bocaina>, onde consta a íntegra do plano de manejo da unidade. Acesso em 13/08/10.



Mapa 2 – Parque Nacional da Serra da Bocaina e municípios abrangidos, 2001.
Fonte: Ibama, 2002. Adaptado pelo autor.

A área do parque objeto deste estudo é restrita à sua região costeira, onde o PNSB é sobreposto pelo PESH, em Ubatuba, e à APA de Cairuçú, em Paraty. Abrange em distintas zonas do parque os locais de moradia e uso das seguintes populações tradicionais: os caiçaras do Sertão do Ubatumirim, de Cambury e de Trindade; os quilombolas do Cambury; e os indígenas da Araponga.

O zoneamento do PNSB propôs um gradiente de conservação ambiental, que passa pelas zonas intangível, primitiva, de recuperação, de uso extensivo, histórico-cultural, de uso intensivo, e de uso especial.

Em relação à presença das populações tradicionais, o plano cita apenas os indígenas, inseridos no Segmento Conflitante Guarani-Araponga, na Zona de Uso Especial, na área de sobreposição da terra indígena com o parque. A medida prevista no plano é reavaliar a presença da TI Araponga, pois um dos usos conflitantes com os objetivos de manejo é a área de circulação dos indígenas.

O zoneamento do PNSB cita ainda os conflitos com a comunidade caiçara do Segmento Praia de Trindade, quanto à “ocupação desordenada da região junto à Praia de Trindade; população residente; turismo intensivo; caminhos e trilhas secundárias”. Prevê que “deverão ser, urgentemente, desapropriados os moradores e retirados aqueles que se estabeleceram ilegalmente na área”, (Ibama, 2002, item 6.4.1 - Programa de Regularização Fundiária).

O plano nada diz quanto à presença e às atividades agrícolas e extrativistas exercidas pelas populações tradicionais do Sertão do Ubatumirim e Cambury.

O conselho consultivo do parque foi instituído em setembro de 2010, mediante a Portaria ICMBio nº 103/10. A sua composição ocorreu em dezembro do mesmo ano, quando foi instalada a Câmara Técnica de Uso Público, inicialmente incumbida de trabalhar o tema da visitação turística em Trindade.

Já a APA de Cairuçu foi criada em 1983 pelo Decreto nº 89.242. Está localizada inteiramente no município de Paraty/RJ. Possui uma área continental de 33.800 hectares (338 km²), que segue das margens da zona urbana de Paraty e se estende por toda a área de divisa municipal com Ubatuba/SP. É composta também por áreas insulares, que perfazem um total de 63 ilhas ao longo das enseadas de Paraty.

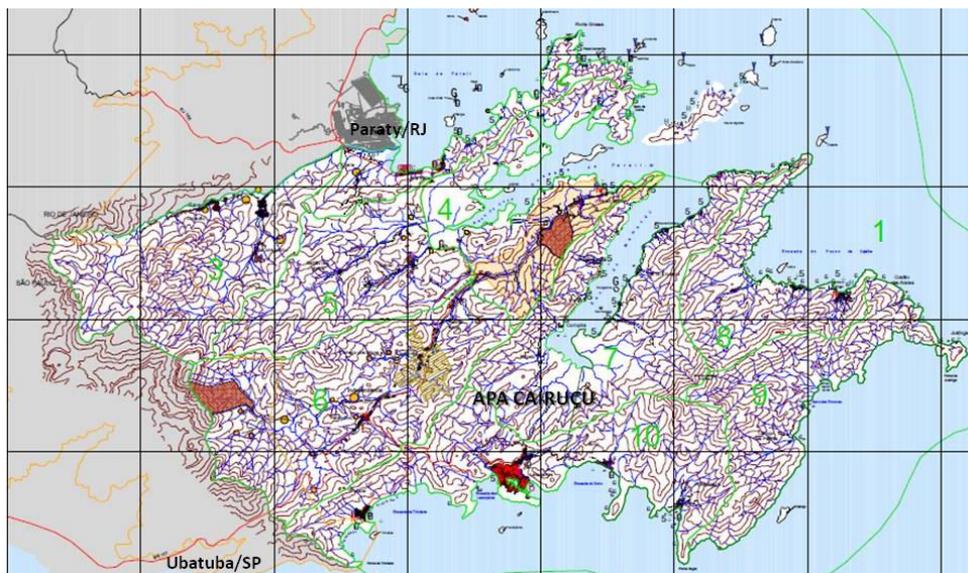
O objetivo geral da APA de Cairuçu, segundo o seu decreto de criação, é assegurar a proteção do ambiente natural que abriga espécies raras e ameaçadas de extinção, paisagens de grande beleza cênica, sistemas hidrológicos e as comunidades caiçaras.

A APA Cairuçu constitui um mosaico de áreas protegidas. Em seu território estão totalmente inseridas a Reserva Ecológica Estadual da Juatinga, onde vivem populações caiçaras, o Parque Estadual de Paraty-Mirim, a Terra Indígena Araponga e a Terra Indígena Paraty-Mirim, o Território Quilombola do Campinho da Independência, a APA Municipal de Paraty-Mirim e Saco do Mamanguá, e algumas das ilhas que compõe a Estação Ecológica Tamoios. O PNSB é parcialmente sobreposto à APA, na área que segue de Trindade e sobe pela linha de cumeada da serra que divide os Estados.

O processo de elaboração do plano de manejo teve início em 1999, a partir de uma cooperação técnica entre Ibama, Instituto Estadual de Florestas - RJ, Prefeitura de Paraty e SOS Mata Atlântica¹⁹. O plano foi instituído em 2005 pela Portaria nº 28 do Ibama, e vem sendo implementado desde 2007 pelo ICMBio. Atualmente, o plano está em fase de avaliação pelo conselho consultivo da APA.

O plano de manejo é composto por quatro encartes: Caracterização Ambiental, Caracterização Socioeconômica, Proteção Legal e Planejamento. O zoneamento da APA, elaborado na escala 1:50.000, define 12 zonas e leva em consideração as sobreposições das demais áreas protegidas, que contam com regime jurídico especial (Mapa 3).

¹⁹ O plano de manejo está disponível no sítio eletrônico: <http://www.icmbio.gov.br/brasil/RJ/municipios/paraty/area-de-protecao-ambiental-de-cairuçu>.



Mapa 3 – Limites e zoneamento de Áreas Estratégicas da APA Cairuçu, 2005.
 Fonte: Ibama, 2005. Adaptado pelo autor.

As demais Unidades de Conservação inseridas integralmente na APA não contam com planos de manejo, de forma que o instrumento jurídico válido é o plano de manejo da APA de Cairuçu e o ato de criação dessas unidades. As Terras Indígenas Araponga e Paraty-Mirim não têm plano de gestão ambiental e territorial, tampouco zoneamento e normas para a agricultura e extrativismo. O Território Quilombola do Campinho conta com um plano de uso e manejo de recursos naturais. A Reserva Ecológica da Juatinga está passando por processo de reavaliação para enquadrar-se a uma das categorias do SNUC.

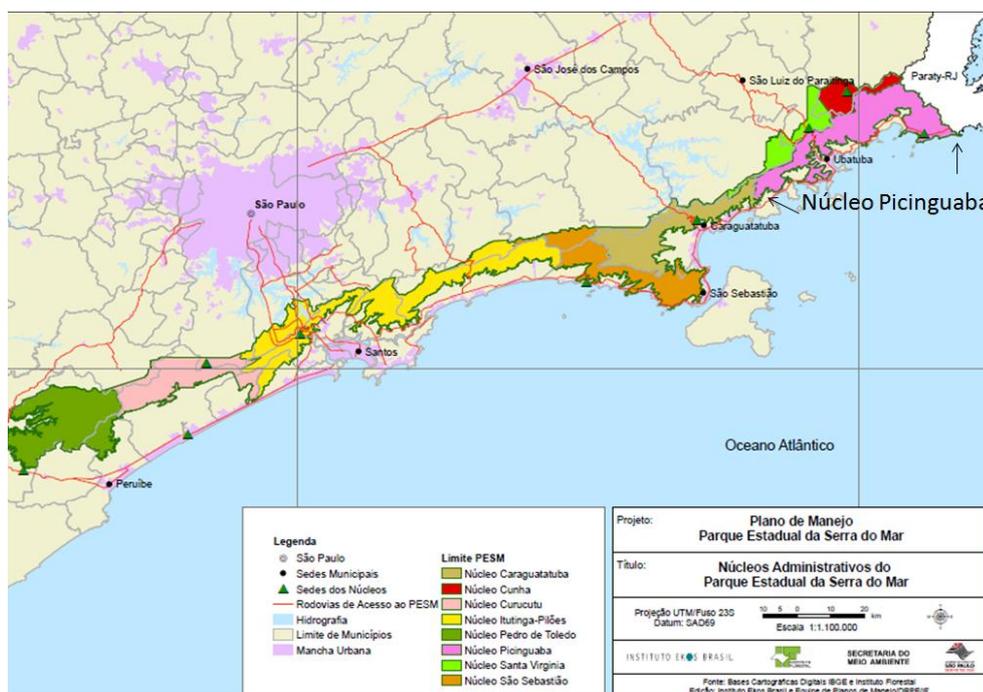
O território da APA reúne manguezais, ilhas, costões rochosos, picos com mais de mil metros de altitude e praias belíssimas onde vivem populações caiçaras. Esses atrativos despertam interesses de diferentes agentes econômicos. A revisão do plano de manejo da APA e revisão do Plano Diretor do Município de Paraty estão acontecendo na mesma época, não por acaso, mas como reflexo das disputas sobre essa porção do território do município.

Os usos do solo na APA variam de atividades agrícolas, como a criação de gado, plantio de cana, roças de subsistência e extrativismo florestal, até processos de intensa ocupação das zonas rurais e de urbanização nas áreas costeiras. Por isso, a proteção dos recursos naturais e de toda a biodiversidade que justificou a criação da APA, como proteção do entorno imediato do PNSB, constitui um desafio para o conselho da APA e o órgão gestor da unidade, sobretudo quanto à relação com os demais órgãos ambientais e urbanísticos competentes na gestão do território.

Por seu turno, o Parque Estadual da Serra do Mar (PESM) foi criado em 30 de agosto de 1977, pelo Decreto Estadual nº 10.251. Abrange 315.390 hectares, distribuídos por 23

municípios de São Paulo. O parque é gerenciado pela Fundação Florestal por meio de oito núcleos administrativos, vistos no Mapa 4: Cunha, Santa Virgínia e Curucutu, no planalto; Pinguaba, Caraguatatuba, São Sebastião, Cubatão e Pedro de Toledo, no litoral.

O Núcleo Pinguaba, com 47.500 hectares, está situado totalmente em Ubatuba e abrange cerca de 80% do território do município.



Mapa 4 – Núcleos do Parque Estadual da Serra do Mar, 2006.

Fonte: Instituto Florestal. Resumo Executivo, 2006, p. 5. Adaptado pelo autor.

Os trabalhos de elaboração do plano de manejo, que contaram com a participação da sociedade e dos conselhos de cada núcleo, foram realizados em 2005 e 2006. O seu lançamento ocorreu em 2006, após a aprovação pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente²⁰.

O plano reúne os seguintes grupos de resultados: i) diagnósticos e avaliações temáticas; ii) zoneamento; iii) programas de manejo e proposta de gestão; e iv) áreas prioritárias. As zonas do parque são assim definidas: i) Intangível; ii) Primitiva; iii) Uso Extensivo; iv) Histórico-Cultural Antropológica; v) Uso Intensivo; vi) Uso Especial; vii) Recuperação; viii) Uso Conflitante; ix) Ocupação Temporária; x) Superposição Indígena e xi) Amortecimento.

Um aspecto inovador desse plano foi reconhecer a presença de comunidades caiçaras e quilombolas em seu interior, ao instituir a Zona Histórico-Cultural Antropológica (ZHCA) e

²⁰ Conforme descrito em http://www.iflorestal.sp.gov.br/Plano_de_manejo/PE_SERRA_MAR/index.asp, onde consta a íntegra do plano de manejo do PESM. Acesso em 14/04/10.

propor uma avaliação que embasasse a revisão de limites do PESH nas áreas ocupadas por caiçaras e quilombolas. As comunidades incluídas nessa zona, conforme consta no plano de manejo do PESH, são os caiçaras e quilombolas do Cambury, os caiçaras do Sertão do Ubatumirim, os quilombolas do Sertão da Fazenda e os caiçaras da Vila de Picinguaba.

Mas, como o território dessas comunidades já foi alvo da especulação imobiliária, o plano prevê que as normas de uso válidas para aquelas áreas – ocupadas por titulares de domínio ou posse que não se enquadram na categoria de moradores tradicionais – serão aquelas estabelecidas para a zona de ocupação temporária. Assim prevê a desapropriação dos imóveis de veranistas e de outras pessoas que ocuparam as áreas onde vivem as populações tradicionais.

Foi elaborado um Plano de Uso Tradicional (PUT) para os bairros de Cambury e do Sertão da Fazenda, para assegurar às populações tradicionais as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais. Trata-se de um instrumento de gestão territorial e ambiental, contendo regras de uso de recursos naturais e um microzoneamento, elaborados por uma câmara técnica instituída para esse fim, formada por representantes das comunidades e órgãos públicos competentes, no âmbito do conselho do Núcleo Picinguaba.

O PUT foi incorporado à ZHCAn, que, por sua vez, para caracterizar as populações tradicionais tomou como base, entre outros subsídios, os laudos técnicos de instituições públicas elaborados para esse fim. Para identificar as populações tradicionais no plano de manejo, levou-se em conta:

os moradores efetivos cujas famílias tenham origem de várias gerações nestas mesmas localidades, e cuja ocupação ou sobrevivência esteja diretamente relacionada às atividades de agricultura de subsistência, pesca artesanal, artesanato e outras tecnologias patrimoniais, bem como atividades que contribuam para o fortalecimento sócio cultural da comunidade ou para alternativas econômicas compatíveis com o seu desenvolvimento sustentável. (Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Picinguaba. (INSTITUTO FLORESTAL, 2006, p. 278).

Foram determinantes para a instituição da ZHCAn a identificação e o reconhecimento da presença histórica de populações caiçaras e quilombolas, na fase de diagnóstico do plano de manejo do PESH. Simões e Mattoso destacam outros fatores intervenientes:

1) incremento na organização política dos grupos residentes, através de instrumentos de pressão melhor definidos e adequados à interação; 2) expressão pública dos conflitos entre a administração do Parque e os moradores; 3) opção pela cooperação, através do diálogo, por parte da administração da Unidade, como forma mais adequada de gestão do conflito; 4) opção pela negociação do impasse frente à questão quilombola,

agregando diversos atores no intuito de estabelecer uma situação de cooperação e gestão compartilhada; 5) reconhecimento do território quilombola no bairro do Cambury; 6) consolidação do Conselho Consultivo, através da criação de CT para estudar, propor e implantar instrumento jurídico para a regulamentação das atividades passíveis de serem desenvolvidas; 7) implantação de projetos de educação ambiental e mobilização comunitária com oficinas de planejamento participativo; 8) conjuntura política propícia, uma vez que cargos de direção superiores foram assumidos por técnicos que atuaram anteriormente no NP e iniciaram processos de reconhecimento e regulamentação da presença dessas comunidades; 9) elaboração do Plano de Manejo do PESH, incorporando o instrumento de planejamento e gestão produzido no Cambury e no Sertão da Fazenda estabelecendo diretrizes para a gestão das outras áreas ocupadas pelos tradicionais. (SIMÕES *et. al.*, 2007, p. 71).

As práticas dessas populações são dissonantes do regime jurídico de manejo dos parques, categoria de unidade de conservação de proteção integral, em que o uso direto de recursos naturais é proibido.

Mas, ao invés de seguir a lógica do SNUC para promover o reassentamento das populações tradicionais, o órgão gestor do PESH, ao definir o zoneamento do parque, criou a Zona Histórico-Cultural Antropológica, que incorporou os PUTs de Cambury e Sertão da Fazenda. Além disso, previu para essas zonas a realização de estudos que indicassem a criação de unidade de conservação de uso sustentável para os caiçaras e a instituição de território quilombola, mediante a redução parcial do parque. Segundo o plano de manejo:

na Zona Histórico-Cultural Antropológica foram incluídas as áreas ocupadas pelas populações predominantemente tradicionais caiçaras e quilombolas. Estas áreas provavelmente serão reclassificadas na sua categoria de manejo, mas enquanto o processo não for concluído, considera-se fundamental sua diferenciação para valorizar e garantir condições que assegurem a continuidade do modo de vida destas populações (INSTITUTO FLORESTAL, 2006, p. 19)

A ZHCAn tem dez objetivos específicos descritos, que podem ser resumidos no propósito de proteger e conservar a Mata Atlântica e a sua sócio-biodiversidade; apoiar o fortalecimento das comunidades caiçaras e quilombolas a fim de evitar a perda da posse do seu território e, conseqüentemente, inibir a especulação imobiliária; garantir o desenvolvimento sustentável e o direito da satisfação das necessidades materiais, sociais e culturais das comunidades tradicionais.

A redução parcial dos limites do parque para a criação de uma RDS e de um território quilombola, um dos objetivos da ZHCAn, somente ocorrerá se não implicar “na secção da unidade, no comprometimento dos seus atributos paisagísticos e naturais nem no aumento da sua vulnerabilidade à especulação imobiliária crescente na região litorânea”. Além disso, a desafetação está condicionada a “processos de negociação e tomada de decisão

compartilhada com as populações tradicionais residentes” (INSTITUTO FLORESTAL, 2006, p. 278). No entanto, as câmaras técnicas do PESM, instituídas para esse fim, não se reúnem há mais de dois anos, o que paralisou todo o processo.

A Zona de Amortecimento do PESM excluiu as áreas urbanas e industriais consolidadas, mas incluiu as áreas com risco de expansão urbana adjacentes ao parque, as zonas terrestres 2, 3 e 4 do ZEE. Para se efetivar sob esse regime, a zona de amortecimento requer da legislação de planejamento territorial do município de Ubatuba os instrumentos urbanísticos, jurídicos e administrativos que evitem a expansão horizontal dos assentamentos e bairros com características urbanas sobre as áreas rurais do entorno do parque.

No que se refere aos indígenas, o plano de manejo instituiu a Zona de Ocupação Indígena na Aldeia Boa Vista, bairro do Promirim, com 906 hectares. Ele determina que “as normas do zoneamento valem para o homem branco, mas, no caso da população Guarani, não se aplicam” (INSTITUTO FLORESTAL, 2006, p. 305). Nessa zona indígena do parque, os usos permitidos são os mesmos previstos para a ZCHAN.

2.3.3 Planos Diretores

De um modo geral, os Planos Diretores de Ubatuba e Paraty deveriam ter complementaridade em relação ao ZEE e aos planos de manejo das unidades de conservação, pois são instrumentos de planejamento do mesmo território.

Conforme apontado, o plano diretor municipal deve lançar mão dos instrumentos descritos no Estatuto da Cidade, em cada uma das zonas do município, aplicando-os de forma integrada e articulada, para, dentre outras funções: i) garantir direitos de moradia e bem-estar para todos os seus habitantes; ii) combater a especulação imobiliária; iii) evitar a expansão urbana sobre áreas rurais; iv) inibir a pressão sobre as terras ocupadas por populações tradicionais, a partir da delimitação de seus territórios; e v) disciplinar a ocupação e o uso solo de forma a induzir e promover a recuperação e a conservação dos ecossistemas que compõem a Mata Atlântica e das bacias hidrográficas imprescindíveis ao abastecimento público e à balneabilidade das praias.

A realidade de Ubatuba e de Paraty não é diferente dos milhares de municípios do país, sobretudo em regiões turísticas. Ambos apresentam fragilidade do planejamento territorial-ambiental, pressão e ingerência políticas, bem como baixa capacidade institucional para promover o ordenamento e controle do uso do solo. São municípios com intensa especulação imobiliária e com aumento contínuo da demanda por habitação para populações locais, migrantes e veranistas.

O Plano Diretor de Ubatuba, instituído pela Lei nº 2.892/06, lista quase todos os instrumentos disponíveis no Estatuto da Cidade, inclusive aqueles considerados como “conteúdo mínimo” e, portanto, de previsão obrigatória. No entanto, a lei conferiu auto-aplicação apenas ao direito de preempção e para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, que são encadeados entre si. Esses instrumentos são importantes para combater a retenção especulativa de imóveis urbanos, inutilizados ou subutilizados.

Mas, ao ser genérico no tratamento dos demais instrumentos, o plano remeteu à legislação específica toda a sua regulamentação. Desse modo, ao omitir na lei uma normatização auto-aplicável dos instrumentos previstos, permanece o município apenas com um código de regência geral, sem efetivar todos os mecanismos de gestão do território, principalmente aqueles que podem induzir o adensamento urbano em áreas dotadas de infraestrutura ou desestimular a ocupação em outras.

Da mesma forma, embora tenha previsto um sistema de gestão e acompanhamento do plano diretor, a chamada “Unidade de Planejamento”, instituída em seu art. 265, até hoje não foi criada. Esta unidade deveria ter sido estruturada até 90 dias após a edição do plano diretor, para “desenvolver e acompanhar a implantação, complementação e revisão do Plano Diretor e dos planos, programas e projetos setoriais e distritais”.

Sobre a relação com o ZEE do litoral norte, a lei do plano diretor criou no âmbito do Conselho Municipal da Cidade a Câmara Técnica de Gestão Compartilhada, para promover a compatibilização do ZEE e do plano diretor (art. 285).

Essa câmara, que deveria fazer a integração entre os diferentes segmentos da sociedade e a prefeitura municipal, jamais foi constituída. A prefeitura preferiu atuar diretamente no Grupo Setorial do Gerenciamento Costeiro, colegiado responsável pela revisão do ZEE, sem promover um debate mais amplo com a sociedade local. A interlocução do representante da prefeitura no referido grupo setorial do ZEE é restrita aos setores ligados à estrutura náutica e ao mercado imobiliário, conforme observado nas reuniões e nas entrevistas com os atores no município.

Durante os anos de 2008 e 2009, a prefeitura iniciou um processo de discussão e participação pública sobre o projeto de lei de uso e ocupação do solo. Aprovado pela câmara de vereadores municipal, o prefeito vetou o projeto, que era de sua autoria.

A estratégia da prefeitura, esclarecida um secretário municipal que atua no grupo de trabalho do gerenciamento costeiro do litoral norte²¹, é levar todo o debate produzido sobre a lei municipal de uso e ocupação do solo de Ubatuba para ser considerada na revisão do

²¹ Conforme exposto nas reuniões dos dias 02 de setembro e 16 de dezembro, acompanhadas pelo autor.

ZEE, visando o reenquadramento de suas zonas (regionais). O projeto de lei de uso e ocupação do solo de Ubatuba está, portanto, a aguardar definição do processo de revisão do ZEE para ser novamente encaminhado à Câmara de Vereadores e debatido com a população local.

De toda forma, para os fins desta pesquisa, o projeto de lei, ainda que vetado pelo prefeito, é utilizado no cotejo com o ZEE e os planos de manejo dos parques em Ubatuba. Ele expressa a posição da prefeitura sobre a destinação de cada parte do território municipal e é resultado de uma discussão realizada junto à sociedade. Além disso, é mais pormenorizado que o plano diretor, pois contém uma proposta de microzoneamento do município.

A situação do plano diretor de Paraty é mais grave. Após o advento do Estatuto da Cidade, o município editou dois planos diretores: o primeiro instituído pela Lei nº 1.352/02, que sequer dispõe do macrozoneamento e mapas, e o segundo instituído pela Lei Complementar nº 34/06. Contudo, este último foi judicializado e não está em vigor.

De acordo com a secretária municipal de desenvolvimento urbano e meio ambiente²², a prefeitura promove o licenciamento ambiental e urbanístico à luz da legislação federal e estadual, e a legislação edilícia do município, que por sua vez não tem compatibilidade com o plano diretor. A prefeitura não conta com um sistema informatizado de tramitação do licenciamento ambiental e urbanístico, tampouco com um sistema de informações geográficas, cadastro imobiliário e multifinalitário para promover a gestão de seu território.

A revisão do plano diretor de Paraty, com base nos estudos contratados da UERJ²³, atualizará os mapas e leis dele decorrentes, os códigos de obras e posturas, o código tributário, a lei de zoneamento e uso e ocupação do solo, e os instrumentos do Estatuto da Cidade. O objetivo é unificar a legislação urbanística do município e atualizar os mapas e a sua respectiva base cartográfica, segundo informações prestadas pela secretária municipal de desenvolvimento urbano e meio ambiente.

Tanto a equipe contratada da UERJ como a referida secretária municipal, responsáveis por conduzir a revisão do plano diretor, informaram que ele não terá instrumentos auto-aplicáveis para o controle e a gestão do território municipal. Explicitaram em diversas reuniões públicas que o debate sobre os fatores que levam à ocupação desordenada não é o objeto do Plano Diretor desejado pela prefeitura. Mostraram também a queda de braço que a prefeitura vem travando com o órgão ambiental responsável pela gestão do território da APA Caiuruçu, pois a proposta do novo plano visa alterar o

²² A arquiteta Maria Brasília Dall'Anese, entrevistada em Paraty no dia 26 de agosto de 2010.

²³ Os documentos de subsídio para a revisão do Plano Diretor estão disponíveis em página eletrônica da UERJ: http://www.pagem.uerj.br/textos/172_2009/docs/docs_172_2009.html

zoneamento da UC, para permitir empreendimentos imobiliários sobre as áreas mais preservadas do município, onde estão as populações caiçaras²⁴.

O acompanhamento do primeiro ciclo reuniões públicas do plano diretor de Paraty mostrou que a prefeitura municipal não seguiu o procedimento orientado pelo Conselho Nacional das Cidades. Foram realizadas nove reuniões públicas, nas quais a equipe contratada da UERJ conduziu o processo, ao invés dos representantes da prefeitura com competência para tanto. As etapas de estruturação prévia de um colegiado, bem como a de capacitação das entidades civis e de leitura comunitária, não foram realizadas. Foram desconsideradas essas etapas basilares e fundamentais do processo participativo, descritas no documento do Ministério das Cidades (2004).

Em dezembro de 2010 foram disponibilizados no site da prefeitura os documentos com as propostas do novo plano diretor, o anteprojeto de lei, seus respectivos mapas, o macro e o mesozoneamento municipal, com diretrizes de uso do território²⁵. A partir das reivindicações da sociedade, a prefeitura decidiu qualificar o processo de participação. Em janeiro de 2011 foi criada uma comissão de delegados, composta por representantes de governos e sociedade, para debater em sete reuniões de trabalho o anteprojeto de lei e os zoneamentos. A prefeitura também decidiu promover mais nove reuniões por alguns bairros para debater com a sociedade as proposições do plano diretor, além de uma audiência pública final, antes de enviar o projeto de lei para a câmara de vereadores.

2.3.4 Territórios Tradicionais

Nenhuma das comunidades caiçaras estudadas tem seu território tradicional instituído. Os caiçaras do Sertão do Ubatumirim e da Picinguaba têm suas áreas de moradia e de uso delimitadas na zona antropológica do PESH, mas ainda estão abrangidas por unidade de conservação de proteção integral.

As comunidades caiçaras localizadas entre o Sono e Mamanguá, no interior da APA Cairuçu, na área sobreposta pela Reserva Ecológica da Juatinga, estão delimitadas pelas zonas de vilas caiçaras e zonas de conservação costeira. No entanto, somente o desfecho da reavaliação da Reserva da Juatinga poderá efetivar seus direitos territoriais, caso ela seja recategorizada para uma UC adequada para esse fim.

Quanto aos quilombolas, em Ubatuba, as comunidades do Sertão da Fazenda e de Cambury, que se autoidentificaram como quilombolas, já foram certificadas em 2006 pela Fundação Cultural Palmares e tiveram os seus territórios reconhecidos pelo Itesp, em 2002

²⁴ Informações prestadas na reunião “Construção da Visão Comunitária - Segmento Moradores de Trindade e Arredores”, ocorrida em Trindade no dia 21 de outubro de 2010, acompanhada pelo autor.

²⁵ Documentos disponíveis em http://pmparaty.rj.gov.br/documentos_plano_diretor.php. Acesso em 10/12/10.

e 2007, respectivamente. Em Paraty, apenas o Território Quilombola do Campinho da Independência foi titulado para 50 famílias, por meio do Decreto s/nº, de 21 de março de 1999. A comunidade quilombola do Cabral foi certificada pela Fundação Cultural Palmares em 2008²⁶ e o seu processo de regularização fundiária tramita no Incra.

Os indígenas pesquisados neste trabalho são do povo Guarani M'byá. Apenas os indígenas de Arandu Mirim, localizados no fundo do Saco do Mamanguá, no interior da APA Cairucu, não tiveram as suas terras homologadas, mas o processo administrativo está em curso junto à Funai.

A Terra Indígena do Paraty-Mirim, com 138 hectares, foi homologada pelo Decreto s/nº de 05/01/96. A Terra Indígena Araponga foi instituída pelo Decreto s/nº de 03/07/95, com 213 hectares. Em Ubatuba, a Terra Indígena Boa Vista, localizada no Sertão do Promirim, foi homologada pelo Decreto nº 94.220/87, tendo os seus limites reduzidos para 921 hectares pelo Decreto s/nº de 26/09/00. Todas elas passam por processo de ampliação de limites (vide mapas dos anexos 4 e 5).

Os direitos territoriais dessas comunidades são tratados pelos instrumentos objeto deste estudo e serão abordados no Capítulo 4.

A relação entre os instrumentos é analisada no capítulo seguinte, com a identificação de conflitos e complementaridades no ordenamento do território de estudo.

²⁶ Conforme exhibe o documento "Certidões expedidas por Estado", disponível em www.palmares.gov.br. Acesso em 18/07/10.

3. INTEGRAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS

Este capítulo discorre sobre a primeira parte da pergunta central desta dissertação, sobre a relação entre ZEE, planos de manejo e planos diretores. Tais instrumentos foram estudados e cotejados para permitir o entendimento de como se expressam os conflitos e as complementaridades entre eles.

3.1 CONFLITOS E COMPLEMENTARIDADES

A integração de diferentes instrumentos – que abordam o território com múltiplas escalas geográficas, por órgãos com competências concorrentes na matéria – é quase um ideário para a gestão territorial-ambiental.

O planejamento territorial-ambiental da área de estudo, de um modo geral, é orientado por uma perspectiva de conservação dos atributos naturais e culturais que, de fato, constituem os principais atributos de toda a região e de seus municípios. Por esse motivo, o território limítrofe de Ubatuba-Paraty é coberto por diversas Áreas Protegidas, que destinam para a conservação da natureza a maior parte do solo dos municípios.

Esse enfoque naturalista, no entanto, não pode deixar de considerar as demandas e os conflitos sociais, que possuem uma forte dimensão territorial.

Os dilemas entre destinar áreas para a conservação da biodiversidade e para assegurar direitos de moradia, é um falso conflito. Em geral, são contrapostos e apresentados por agentes políticos, sociais e econômicos como se não fizessem parte da mesma equação, servindo para justificar medidas que atendem a interesses privados em detrimento de direitos coletivos e difusos. Isso tem justificado, por exemplo, propostas de expansão das zonas municipais urbanas sobre as áreas rurais das zonas de amortecimento dos parques, em detrimento de uma política de controle sobre os vazios urbanos em que a propriedade exerce a retenção especulativa e visa apenas o lucro, e não o cumprimento da sua função social. Os direitos de moradia da população local residente e da população de baixa renda ficam empurrados para as áreas marginais do município, geralmente onde há ecossistemas frágeis, bacias hidrográficas estratégicas e áreas naturais protegidas²⁷.

O atual ciclo econômico da área de estudo, o turismo, leva à priorização de áreas que interessam a grupos econômicos do setor imobiliário e não da população local residente que necessita de áreas adequadas para viver, próximas à cidade e ao local de trabalho, com

²⁷ Em Ubatuba é alto o número de imóveis pertencentes a veranistas, de uso ocasional. Segundo o Censo 2010 - Primeiros Resultados, do IBGE, em Ubatuba, dos 59.705 domicílios particulares, 30.036 são não-ocupados de uso ocasional. Em Paraty, há muitos imóveis desabitados ou subutilizados. De acordo com o IBGE, dos 15.857 domicílios particulares, 11.027 estão ocupados e 3.030 são considerados não-ocupados de uso ocasional. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em 16/02/11.

infraestrutura instalada e serviços públicos disponíveis. Na prática, o direito fundamental de moradia constitui argumento e pretexto para viabilizarem-se loteamentos e condomínios de alto padrão urbanístico de veranistas – às vezes bastante adequados à legislação e com tecnologias ambientais que minimizam sobremaneira o impacto da geração de resíduos e esgotamento sanitário – mas que não raro são implantados em áreas com significativa relevância ou fragilidade ecológica.

O atendimento à demanda por habitação popular e o combate à especulação imobiliária sobre as áreas onde vivem populações tradicionais implica tratar esses temas com prioridade no planejamento territorial dos municípios. Definidas as áreas dignas para habitação popular e delimitadas as áreas das populações tradicionais, é preciso verificar aquelas que podem e devem receber empreendimentos imobiliários que atendam à demanda do turismo de veraneio, como loteamentos, condomínios, estruturas náuticas e infraestrutura associada. É esse o direcionamento que preconiza as políticas públicas espaciais e que deve estar materializada nos instrumentos para a sua realização.

Por esses motivos, o papel dos municípios e de seus órgãos ambientais e urbanísticos é de crucial importância, pois são competentes para implementarem os instrumentos do Estatuto da Cidade que têm o condão de promover o direito à moradia digna e o direito à cidade. Mas essa competência municipal requer alinhamento ao planejamento do território mais amplo e ao contexto regional, definido no ZEE e nos planos de manejo das unidades de conservação, que conferem as diretrizes gerais de uso do solo. Essas questões justificam o enfoque deste capítulo sobre os planos diretores e a relação com os outros instrumentos.

3.1.1 Zona de Amortecimento dos Parques e Plano Diretor: a questão da zona rural

A relação entre o plano diretor municipal e o plano de manejo de unidade de conservação pode refletir disputas territoriais quando da definição das diretrizes e normas de uso e ocupação do solo urbano e rural. Isso se acirra nos casos em que a UC é estadual ou federal e a sua escala de abrangência extrapola os limites do território municipal.

É o que ocorre nos Municípios de Ubatuba e Paraty, nos quais cerca de 80% de seus territórios é abrangido por UCs estaduais e federais. No caso, o Parque Estadual da Serra do Mar e o Parque Nacional da Serra da Bocaina conformam a maior parte do território dos dois municípios, onde incidem as regras dos planos de manejo dessas unidades.

Além da área delimitada como UC, ainda incidem sobre o território de Ubatuba e Paraty as regras das zonas de amortecimento, que estão definidas nos planos de manejos dos dois parques. A zona de amortecimento é conceituada no art. 2º, XVIII, do SNUC, como

“o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”.

A questão é que a zona de amortecimento de uma unidade de conservação de proteção integral é considerada zona rural para efeitos legais, e uma vez definida formalmente não pode ser transformada em zona urbana, segundo o art. 49 do SNUC. A Lei nº 6.766/79, que trata do parcelamento, loteamento e desmembramento do solo urbano, restaria “inaplicável às zonas de amortecimento”, segundo entendimento de Machado (2001, p. 771).

Isso não significa que é o plano de manejo de UC que separa os limites rurais do urbano. De acordo com o Estatuto da Cidade, compete aos municípios definir e delimitar as suas zonas urbanas e rurais, no zoneamento que compõe o plano diretor.

O fato é o desenvolvimento da urbanização em dezenas de bairros fragmentados, mas interligados pela rodovia Rio-Santos, espalhados nas planícies costeiras de Ubatuba e Paraty, dotados de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos, e com incidência de tributação municipal. Semelhantes às características desses bairros, também existem os chamados “sertões”, situados nas zonas rurais entre a rodovia e a serra, geralmente ocupados irregularmente por populações de baixa renda.

Como lidar com esse impasse entre o plano diretor e o plano de manejo? Existem alguns critérios para harmonização desse aparente conflito territorial e de competência, descritos no documento “Roteiro Metodológico de Planejamento: Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica”, publicado em 2002 pelo Ibama e até hoje utilizado pelo ICMBio.

O raio de 10 Km ao redor da unidade, de que tratava a Resolução Conama nº 13/90²⁸, é referência apenas como ponto de partida²⁹ (e limita-se à competência para o licenciamento ambiental) para a definição da zona de amortecimento. Os parâmetros que orientam a inclusão, a exclusão e os ajustes para a delimitação territorial da zona de amortecimento, estão previstos no documento, dentre os quais destacam-se:

i) a inclusão das microbacias dos rios que fluem para o interior da unidade de conservação; áreas de recarga de aquíferos, de manguezais, estuários, restingas, dunas, praias, recifes, deltas de rios e costões rochosos; áreas projetadas para assentamentos agrários, pólos industriais, grandes empreendimentos públicos ou privados que possam

²⁸ Revogada pela Resolução Conama nº 428/10. Com a nova regra, as UCs que ainda não possuem zona de amortecimento delimitada, permanecerão com um raio de 3 km ao redor dos seus limites durante cinco anos, para fins de autorização nos processos de licenciamento ambiental (matéria regulamentada também pela IN ICMBio nº 05/09).

²⁹ O Estudo de Impacto de Vizinhança é o segundo ponto de partida previsto no roteiro metodológico.

afetar a unidade; outras unidades de conservação em áreas contínuas e áreas naturais protegidas como áreas de preservação permanente, reserva legal e RPPNs que criem conectividade florestal com a UC; áreas com riscos de erosão e deslizamentos, áreas com risco de expansão urbana ou com presença de construção que afetem atributos paisagísticos da unidade; sítios arqueológicos; e

ii) a exclusão de áreas urbanas consolidadas e áreas estabelecidas como expansões urbanas pelo plano diretor do município ou legislação similar.

Esses critérios para delimitação da zona de amortecimento tentam, ao mesmo tempo, proteger os atributos ambientais significativos que justificam a criação de UCs e garantir a prerrogativa dos municípios de definirem suas áreas de expansão urbana e a zona rural³⁰.

O roteiro parece adotar o critério da temporalidade para evitar conflito: se o plano diretor já tiver previsto determinada zona para expansão urbana, prevalecerá quando da definição dos limites da zona de amortecimento. De outro lado, se a zona de amortecimento já estiver instituída no plano de manejo, o plano diretor não poderá depois defini-la ou transformá-la em zona urbana ou para expansão urbana. Mas, na prática, a temporalidade pode não resolver o impasse, sobretudo ao se considerar a dinâmica demográfica que aumenta a urbanização horizontal para espaços periurbanos e rurais.

Outros critérios, estabelecidos a partir dos objetivos do Estatuto da Cidade, podem ser pactuados entre o órgão gestor da UC e a prefeitura, com participação da sociedade, para evitar a urbanização não planejada nos espaços rurais integrantes da zona de amortecimento. Assim, para evitar conflitos, na zona de amortecimento poderiam ser permitidas: i) a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos humanos de baixa renda, em locais adequados; ii) a garantia dos direitos territoriais das populações tradicionais, combatendo todas as formas de pressão imobiliária e urbanística sobre seus territórios (instituídos ou não); iii) a conservação dos ecossistemas da Serra do Mar, suas planícies, manguezais, restingas, matas beiradeiras, costões rochosos, dentre outros que conformam o patrimônio natural da Mata Atlântica.

Na prática, em caso de divergência, de acordo com os objetivos do Estatuto da Cidade, pode-se estabelecer que a expansão urbana sobre as zonas rurais ocorra somente nas chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), assim devidamente caracterizadas no Plano Diretor. Assim, a urbanização de áreas rurais somente seria admitida para garantir direitos fundiários de população de baixa renda, com posterior congelamento ou restrições quanto às novas ocupações, assegurada a implementação de

³⁰ O roteiro prevê ainda a interlocução com a prefeitura e a realização de estudos do Plano Diretor e da legislação municipal sobre uso e ocupação do solo, para balizar a definição territorial da zona de amortecimento, devendo inclusive ocorrer reuniões públicas e setoriais para esse fim, inclusive com as comunidades abrangidas.

programas de habitação popular em zonas adequadas. Eventuais loteamentos ou formação de bairros de classe média, ou projetos de condomínios privados, se instalariam apenas nas áreas urbanas previstas e delimitadas no plano diretor, e nas áreas urbanas que possam ser expandidas sem afetar direitos territoriais de populações tradicionais ou áreas ambientalmente inadequadas.

Ademais, a criação de zonas de expansão urbana depende de estudos que relacionem a efetiva demanda pela urbanização de novas áreas e os vazios urbanos existentes onde a infraestrutura urbana já está instalada.

O plano diretor é concebido para eleger instrumentos que impeçam o crescimento horizontal não planejado, de forma a induzir a ocupação urbana para dentro da cidade, nas áreas dotadas de infraestrutura, e não em direção à zona rural de entorno de UCs. Do contrário, se o plano diretor prever a expansão urbana sobre áreas rurais sem motivada justificativa social e sem os adequados instrumentos de controle da urbanização, aplica-se o regime jurídico da zona de amortecimento. Deste modo, o plano diretor estaria viciado de ilegalidade, assim também as eventuais autorizações emitidas para projetos urbanísticos após a sua edição, passíveis de anulação.

Assim como a ZEIS, outros instrumentos jurídicos e políticos previstos no art. 4º, inc. V, do Estatuto da Cidade, podem ser estabelecidos de forma pactuada entre a prefeitura e o órgão ambiental gestor das UCs. De acordo com a funcionalidade de cada instrumento, a aplicação restaria da seguinte forma:

i) Zonas Especiais de Interesse Social. As ZEIS têm o objetivo de delimitar áreas para a regularização fundiária e urbanística de imóveis ocupados por populações de baixa renda e populações tradicionais. Também pode ser utilizado para delimitar zonas de interesse ambiental e instituir futuras unidades de conservação.

ii) Transferência do Direito de Construir. Este instrumento transfere o aproveitamento econômico de um imóvel situado em área com limitações ao direito de construir, onde não podem ser feitas construções além do coeficiente básico previsto para aquela porção do território, por motivos ambientais, histórico-culturais, paisagísticos, arquitetônicos ou sociais. Essas áreas ficam protegidas e o proprietário transfere o aproveitamento econômico do imóvel para outro terreno de sua propriedade, ou aliena para um terceiro esse direito. A transferência, dependendo de cada tipo de situação, pode ser aplicada enquanto instrumento de ordenação nas zonas ou áreas rurais e sertões dos municípios de Ubatuba e Paraty, localizados entre a Rio-Santos e a serra.

iii) Operações Urbanas Consorciadas. De acordo com a Lei do Estatuto da Cidade, as operações urbanas são intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal,

com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores, com o objetivo de alcançar em uma determinada área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Elas podem ser previstas e implementadas nos bairros rurais e nos sertões de Ubatuba e Paraty, visando a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e a alteração das normas edilícias para diminuir o impacto ambiental da urbanização despadronizada. As operações urbanas consorciadas também podem induzir a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. Tudo isso favorece o cumprimento do regime jurídico da zona de amortecimento de UCs, sem prejuízo da competência municipal.

iv) Unidades de Conservação municipais. Os municípios têm competência para instituir áreas protegidas para a conservação da biodiversidade, proteção de bacias hidrográficas estratégicas para o abastecimento público de água e assegurar direitos territoriais para populações tradicionais, como pescadores artesanais e pequenos agricultores, ou mesmo para ordenar o território com uma perspectiva ambiental mais direcionada. Nesse sentido, pode criar unidades de conservação onde demande desapropriação, como um parque, ou onde os imóveis particulares podem exercer o direito de propriedade com algumas restrições ambientais, como a APA ou a Área de Relevante Interesse Ambiental.

v) Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança. O EIV tem um amplo espectro de funcionalidades. Pode ser utilizado para a proteção de porções do território municipal com patrimônio ambiental, histórico-cultural, paisagístico, arquitetônico, social ou étnico. Também pode ser utilizado para subsidiar a análise da implantação de empreendimentos no entorno das terras indígenas, territórios quilombolas, áreas ocupadas por comunidades caiçaras e UCs, com a participação das populações tradicionais em todas as fases do processo.

Estes e outros instrumentos, como a desapropriação, o tombamento, a servidão e as limitações administrativas, dependem deliberadamente de ação política do Poder Público municipal para que sejam efetivados, pois afetam os interesses e as relações de poder sobre o território, colocando critérios efetivamente justos para a produção do espaço. Operacionalmente, esses instrumentos dependem de um sistema integrado de informações territoriais, para o planejamento das ações, aplicação e revisão.

Todo esse instrumental descortina amplas possibilidades para a definição de uma nova ordem urbanística que expresse um “projeto de município”, orientado por uma estratégia de planejamento e ação, condizente com o novo paradigma da função social e ambiental da propriedade e da cidade.

No caso da zona de amortecimento do trecho estudado do Parque Nacional da Serra da Bocaina, ela se constitui na APA de Cairuçu, cuja relação com o plano diretor de Paraty é analisada no próximo item deste capítulo.

Já a zona de amortecimento do Parque Estadual da Serra do Mar é objeto do ZEE do litoral norte paulista. São áreas tratadas pelo ZEE como zonas rurais, com acidentes geográficos e cênicos notáveis próximos ao parque, e outras com risco de expansão urbana. No território de estudo em Ubatuba, do Sertão do Promirim até Cambury, apenas duas áreas de Ubatumirim próximas à rodovia são passíveis de urbanização controlada e estão abrangidas pela Z4T do ZEE.

A zona de amortecimento do PESH tem como um dos objetivos específicos articular o apoio à elaboração dos planos diretores municipais de acordo com as diretrizes do ZEE junto aos municípios e instituições responsáveis pelo planejamento territorial, gestão do uso do solo e dos recursos hídricos. Além disso, o plano de manejo da UC recomenda ao órgão gestor identificar as áreas de maior pressão de ocupação urbana adjacente ao parque e articular com as prefeituras o congelamento dessas áreas; ao mesmo tempo em que desencoraja o licenciamento e implantação de empreendimentos imobiliários com parcelamento do solo na zona rural em áreas menores do que o módulo definido pelo INCRA.

Na prática e na dinâmica de ocupação do solo nos municípios da região, se uma área estiver situada em zona rural, na zona de amortecimento de UC de proteção integral, mas com todas as características de urbana, assim deve ser reconhecida no plano diretor, como uma zona de uso tolerado³¹. No entanto, os estudos na área deverão indicar, com base em cenários e tendência de ocupação, que ali será delimitada uma zona de ocupação restrita, para evitar a ampliação horizontal da malha urbana sobre as áreas rurais com remanescentes de vegetação nativa, também protegidos pela Lei da Mata Atlântica. Com isso, a área fica passível de ser regularizada para fins ambientais, urbanísticos e fundiários, o que demandará um pacto de gestão entre os órgãos competentes. No caso de assentamentos de populações de baixa renda, é possível instituir ZEIS para regularizar a área, com o congelamento de novas ocupações.

3.1.2 Área de Proteção Ambiental e Plano Diretor: ordenamento territorial-ambiental

As APAs apresentam um “regime jurídico semelhante as do zoneamento, porque interferem com o exercício do direito de propriedade” (SILVA, 2009, p. 245), por meio de

³¹ O uso tolerado, segundo Silva (2010) é um uso não-conforme por decorrência de lei superveniente (que não se enquadra nas categorias de uso estabelecidas para a zona), mas que a lei permite continuar, sob grandes limitações, no caso quanto à novas ocupações.

“instrumentos jurídicos de ordenação do uso e ocupação do solo, ou seja, um verdadeiro zoneamento ambiental” (FIGUEIREDO, 2004, p. 263). Por isso, a interação com as leis municipais de zoneamento e ocupação do solo é determinante para tornar efetiva a proteção dos atributos ambientais que justificaram a criação da APA.

A APA é uma categoria de UC que apresenta ampla inter-relação com o plano diretor dos municípios, para orientar as regras de uso e ocupação do solo em áreas rurais e urbanas. Nas APAs, segundo a Resolução Conama n° 10/88, os projetos de urbanização só podem ser implantados se adequados com o zoneamento da unidade, isto é, contarem com: i) sistema de coleta e tratamento de esgotos; ii) vias públicas e galerias de águas pluviais; iii) delimitação de 20% da área dos terrenos para árvores; e iv) áreas verdes condominiais com uso de espécies nativas.

Na prática, além de estabelecer requisitos de qualidade ambiental para projetos urbanísticos, a APA institui uma espécie de “reserva legal” para imóveis situados em áreas urbanas³², pois 20% dos lotes devem ser reservados à manutenção das árvores existentes ou ao plantio de espécies arbóreas.

O decreto de criação da APA Cairuçu prevê que os objetivos da unidade são: “assegurar a proteção do ambiente natural, que abriga espécies raras e ameaçadas de extinção, paisagens de grande beleza cênica, sistemas hidrológicos da região e as comunidades caiçaras integradas nesse ecossistema” (Decreto n° 89.242/83, art. 1°). Como se verifica, o ambiente natural (continental e insular) e as comunidades caiçaras são o foco do regime especial de proteção no território abrangido pela unidade de conservação.

O ato que criou a APA de Cairuçu, seguindo as determinações da Resolução Conama n° 10/88, expressamente proíbe a construção de edificações na Zona de Vida Silvestre, que corresponde a cerca de 60% do território continental da unidade, estabelecendo um regime de proteção integral aos manguezais, ilhas, costões e as áreas de topografias mais acidentadas e mais elevadas. A Zona de Vida Silvestre da APA de Cairuçu é intangível. Nela estão vedadas a ocupação humana e o uso direto de recursos naturais, exceto por populações tradicionais, que podem ser autorizados para algumas atividades de subsistência.

Além da Zona de Vida Silvestre, as demais zonas, definidas na escala 1:30.000 no zoneamento da APA, são:

- i) Zona de Conservação Costeira – ZCC (17% do território);
- ii) Zona de Conservação da Zona Rural – ZCR (13% do território);
- iii) Zona de Uso Agropecuário (6% do território);

³² A Reserva Legal é um instrumento de proteção das florestas em imóveis rurais exigida pelo Código Florestal.

- iv) Zona de Expansão Residencial e Turística – ZERT (4% do território);
- v) Zona de Expansão das Vilas Caiçaras – ZVC (menos de 1%);
- vi) Zona de Sítio Histórico (menos de 1%);
- vii) Zona de Marinas (menos de 1%);
- viii) Zona de Uso Comunitário, Cultural, Educacional, Esporte e de Lazer – ZUCCEL (menos de 1%);
- ix) Zona de uso Conflitante (menos de 1%);
- x) Zona de Conservação dos Recursos Pesqueiros do Saco do Mamanguá, que é subdividida nas sub-zonas Santuário Marinho, Proteção do Santuário, Reserva de Pesca Artesanal e Proteção Ambiental (menos de 1%).

Portanto, a maior parte da APA Cairuçu (cerca de 77% de seu território) está submetida à proteção integral, constituída pela Zona de Vida Silvestre e pela Zona de Conservação Costeira, com proibições e restrições para usos de recursos naturais e novos parcelamentos do solo. A Zona de Conservação Rural e a Zona de Uso Agropecuário, que perfazem 19% da APA Cairuçu, estimulam o manejo florestal e a recuperação de áreas degradadas, com regras que extrapolam as exigências do Código Florestal sobre APP e Reserva Legal.

Soma-se a isso que no caso da APA Cairuçu a área a ela sobreposta pela Reserva Ecológica da Juatinga tem regime jurídico não edificante.

As construções e novos parcelamentos do solo na Zona de Expansão Residencial e Turística e na Zona de Expansão das Vilas Caiçaras estão detalhados a ponto de constituírem as normas gerais de posturas e obras do município no território da APA Cairuçu. A legislação municipal pode atualizar esses aspectos do plano de manejo, reposicionando a competência da prefeitura de Paraty no controle da urbanização no interior da APA.

Na Zona de Vida Silvestre da APA, as leis municipais não podem permitir edificações urbanas tampouco a ocupação rural. Nas demais zonas, o plano diretor devem seguir o zoneamento geral estabelecido no plano de manejo da APA, podendo detalhar e complementar essas regras, no âmbito de sua competência.

Cada uma das zonas da APA Cairuçu tem suas especificidades e um regime especial de uso e ocupação do solo. O detalhamento dessas zonas pode ser feita, quando couber, pelo plano diretor e legislação dele decorrente, segundo previsão expressa no plano de manejo da APA:

“Medidas de regulamentação geral para todo o território da APA de Cairuçu:
1. Toda a regulamentação de uso e ocupação definida neste Plano será complementada pelas normas do Plano Diretor de Paraty quando não

estiverem aqui definidas e detalhadas, de acordo com o art. 176 desta Lei Municipal. Em casos omissos, vale a legislação ambiental municipal, estadual e federal em vigor, prevalecendo sempre a norma mais restritiva³³.

O plano diretor de Paraty de 2006, por sua vez, define o plano de manejo da APA como regramento para fundamentar as decisões da prefeitura no licenciamento ambiental e urbanístico no interior da APA de Cairuçu. Essa lei municipal estabelece que no conflito entre as normas do plano de manejo e do plano diretor em vigor, prevalecem aquelas que melhor protegem o meio ambiente. Textualmente, prevê que:

Art.174. As normas de ocupação e uso dessas Unidades de Conservação Ambiental, definidas em seus respectivos Planos de Manejo, serão reconhecidos pelo Município através de lei Complementar, sem prejuízo da legislação estadual e federal pertinente ou do que vier a ser definido no Plano de Gestão do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais.

§ 1º. As normas constantes no Plano de Gestão do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais que incidirem sobre estas áreas deverão ser definidas sempre de comum acordo com as entidades gerenciadoras das respectivas unidades de conservação, que deverão ser ouvidas na autorização de qualquer projeto ou empreendimento nas mesmas.

§ 2º. No caso de conflito entre normas prevalecerá sempre aquela que for mais restritiva do ponto de vista da preservação ambiental e cultural, ouvidos os órgãos responsáveis³⁴. (Lei municipal nº 34/06).

Diz também que as UCs “compõem o Macrozoneamento Municipal com as normas federais e estaduais sobre elas incidentes, podendo o Município, respeitadas estas normas, legislar complementarmente sobre seu uso e ocupação, ouvidos os órgãos respectivos” (Plano Diretor, art. 203)³⁵.

Determina ainda que “todo e qualquer projeto no interior da APA deverá ser submetido à apreciação prévia dos órgãos competentes” (art. 222, parágrafo único) e que o instrumento válido para a delimitação dos perímetros das comunidades costeiras e o detalhamento das normas de ocupação do solo é o zoneamento da APA (art. 229, § 2º).

O plano de manejo da APA Cairuçu prevê o critério de tamanho de área construída para dividir as responsabilidades do ICMBio, INEA, IPHAN e prefeitura no licenciamento ambiental e urbanístico, da seguinte forma:

O licenciamento de qualquer tipo de obras abrangendo mais de 150m² de área construída deve ser realizado pelo IBAMA, PMP e IPHAN, e Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano do Estado do Rio de Janeiro – SEMADUR /IEF quando na Reserva Ecológica da Juatinga - REJ. As obras abaixo deste limite deverão ser licenciadas apenas pela PMP, e pela SEMADUR/IEF quando na Reserva Ecológica da Juatinga - REJ. O IBAMA e o IPHAN poderão, no entanto, solicitar sua paralisação caso as mesmas

³³ O plano de manejo faz referência ao PDP de 2002. O art. 176 está mantido no PDP de 2006 no art. 174.

³⁴ Redação mantida do art. 146 do PDP de 2002.

³⁵ Redação mantida do art. 173 do PDP de 2002.

infringirem a legislação ambiental ou colidirem com as diretrizes do Tombamento do Município pelo IPHAN". (IBAMA, 2005, p. 6).

Mas essa regra, na prática, é pouco implementada, pois subsiste um conflito de competência entre os órgãos envolvidos. O licenciamento ambiental e urbanístico de obras, atividades e empreendimentos no interior da APA tramita ora no ICMBio e INEA, ora na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente da prefeitura, ora no Iphan, sem que haja uma integração efetiva entre os órgãos. Essa situação foi verificada na fala de todos os gestores entrevistados. Não é raro o interessado particular submeter seu pedido à apenas um dos órgãos e julgar-se autorizado para todos os fins. A análise pelos demais órgãos resta prejudicada pela ausência de procedimentos e sistemas que integrem a análise e o parecer dos diferentes órgãos³⁶.

Os processos de revisão do plano diretor municipal e do plano de manejo da APA Cairuçu foram iniciados praticamente na mesma época e correm em paralelo desde o final de 2010. A revisão do plano diretor está sendo realizada pela UERJ, que apresentou a proposta à prefeitura, aos outros órgãos governamentais e à sociedade civil nas audiências públicas que se iniciaram em 07/10/10. A revisão do Plano de Manejo da APA é conduzida pela equipe do ICMBio do escritório local, no âmbito do conselho da unidade, o CONAPA, em que estão representados diferentes segmentos da sociedade e órgãos de governos.

Entretanto, a prefeitura iniciou um processo paralelo, sem a participação da sociedade, e contratou a UERJ³⁷ para apresentar ao ICMBio e ao MMA uma proposta de subsídios para a revisão do plano de manejo da APA. A administração municipal entende que é necessário reenquadrar o seu zoneamento e adequar suas regras à dinâmica de ocupação espacial do município, vinculando o plano de manejo às diretrizes do zoneamento do Plano Diretor em elaboração.

Ademais, se nas versões de 2002 e 2006 o Plano Diretor de Paraty sequer abrangia a área da APA Cairuçu, na proposta apresentada em 2011 foi para o outro extremo, a pretexto de uma competência absoluta (que os municípios não ostentam em matéria de ordenamento territorial). Na prática, o anteprojeto de lei do novo plano diretor, pretende submeter o zoneamento da APA Cairuçu à legislação municipal, vejamos:

As normas de uso e ocupação do solo dessas Unidades de Conservação Ambiental, definidas em seus respectivos Planos de Manejo, deverão respeitar esta Lei e as demais leis complementares, em especial a de uso e

³⁶ O tombamento do município de Paraty levou o Ministério Público Federal a ajuizar uma Ação Civil Pública em que obteve liminar para que nos processos de licenciamento urbanístico, em trâmite na Prefeitura Municipal, o Iphan proceda às análises que lhe compete.

³⁷ A contratação está disponível em http://www.pagem.uerj.br/175_2009.html.

ocupação do solo urbano, sem prejuízo da legislação estadual e federal pertinente (art. 245).

Vale reiterar, a disputa pela destinação de cada porção da APA expressa os diferentes interesses e visões que as instituições públicas apresentam sobre o território. Cada uma dispõe de instrumentos próprios para direcionar o uso e ocupação do solo, mas a integração deles requer entendimentos políticos.

De acordo com as entrevistas realizadas, os gestores da APA Cairuçu e da Reserva Ecológica da Juatinga vêm com ressalvas os estudos e propostas da prefeitura para o território das UCs, pois temem eventuais flexibilizações ou a diminuição da proteção ambiental. Por outro lado, a prefeitura afirma que é preciso estabelecer normas e parâmetros que são de sua competência, adaptando-as à realidade das ocupações dentro da APA.

O plano de manejo da APA Cairuçu foi objeto de um pacto político entre os diferentes segmentos da sociedade de Paraty, com a concordância e a participação ativa do prefeito à época. É evidente que o plano diretor municipal e demais leis dele decorrentes devam se aplicar ao território abrangido pela APA. Mas em matéria ambiental e urbanística a competência municipal não exclui a competência da União e dos Estados, porquanto que concorrentes segundo a Constituição Federal (art. 21, XX e 25, § 3º). O Estatuto da Cidade prevê como instrumentos da política urbana os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território (art. 4º), não os restringindo apenas aos instrumentos de competência municipal. O plano diretor, segundo o Estatuto da Cidade, deve englobar o município como todo. É o instrumento *básico* da política de desenvolvimento e expansão urbana. Porém, não é o único, nem é o instrumento exclusivo em matéria de ordenamento e planejamento territorial.

Nesse sentido, vale ressaltar também a aplicação do Decreto nº 5.300/04, que regulamenta o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e prevê que “as obras e serviços de interesse público somente poderão ser realizados ou implantados em área da orla marítima, quando compatíveis com o ZEEC ou outros instrumentos similares de ordenamento do uso do território” (art. 33), como é o caso do zoneamento da APA Cairuçu.

Considerando que as escalas geográficas do plano diretor e do plano de manejo da APA são as mesmas e que os objetivos são afins, o que se afigura razoável é que o zoneamento do território abrangido pela UC seja definido pelo órgão ambiental gestor, enquanto que as normas edilícias e os instrumentos do Estatuto da Cidade sejam estabelecidos pela prefeitura. Do contrário, não haveria motivos para a própria existência da APA e de seu zoneamento, que vincula o licenciamento ambiental e urbanístico. De modo

que não basta apenas a autorização urbanística e edificante da prefeitura sem que haja também a autorização dos órgãos responsáveis pela gestão das UCs. Em ambos os casos, todos os órgãos interessados devem ser envolvidos nos estudos e proposições, visando integrar o planejamento territorial-ambiental e as normas dele decorrentes. Com isso, firma-se um entendimento entre as instituições para fins de gestão territorial, amparada política e juridicamente³⁸.

Já foi dito que a competência para estipular instrumentos de ordenamento e planejamento territorial é de competência da União, Estados e Municípios. A Lei Federal do SNUC confere ao órgão gestor a responsabilidade de conduzir o processo de elaboração do plano de manejo das unidades de conservação, no âmbito do conselho da UC, do qual as prefeituras participam. A Lei Federal do Estatuto da Cidade confere às prefeituras a responsabilidade de conduzir o processo de elaboração e revisão do Plano Diretor, no âmbito do conselho da cidade, do qual participa o órgão ambiental gestor das UCs. Claro que isso pode não ser o suficiente, na prática. Mas expressa o seguinte: a competência para estipular o zoneamento da UC é do órgão ambiental. As normas locais sobre parcelamento e desmembramento do solo, bem como edificação, construção, etc., são de competência municipal, nas leis que decorrem do plano diretor. O zoneamento do plano diretor não precisa ser o mesmo da APA, mas não pode contrariar o zoneamento por ela estabelecido.

Nada adiantará fazer revisões nos planos territoriais se não se investir no monitoramento integrado entre os órgãos competentes, pois, do contrário, as revisões estarão reduzidas à legalização dos fatos consumados: ocupações ilegais, usos inadequados de recursos naturais e outras atividades que só ocorrem por falta de controle e ação governamental.

A relação entre os instrumentos é orientada pelo Direito Ambiental e Urbanístico visando à complementaridade e à integração. Em caso de conflito de normas no interior da APA – considerando os princípios, objetivos e diretrizes do SNUC e do Estatuto da Cidade – prevalecem os instrumentos de uso e ocupação do solo que promovam a conservação e a recuperação ambiental, combatam a especulação imobiliária, inibam a pressão imobiliária sobre as terras das populações tradicionais e assegurem a elas os seus direitos territoriais específicos.

³⁸ Veríssimo Santos, M. (2003) estudou a relação entre o plano diretor e o zoneamento de uma APA. Ela conclui que o plano diretor já não deve sozinho nortear o crescimento das cidades, diante da necessidade de conhecer os impactos ambientais que os aglomerados urbanos acarretam aos sistemas naturais, matéria mais indicada ao zoneamento das UCs para tratar do uso e ocupação do solo integrado à sustentabilidade dos ecossistemas.

3.1.3 ZEE e Plano Diretor: entre o regional e o local, onde pode o quê?

A disputa pelo controle do território, expresso no conflito entre as prefeituras dos municípios do litoral norte de São Paulo e os órgãos ambientais do governo estadual, ficou evidente durante todas as etapas do processo de elaboração do ZEE. A revisão desse instrumento recoloca essa disputa, tendo agora o plano diretor e as leis de uso e ocupação do solo como condutoras desse processo.

A Lei paulista n.º 10.019/98, que instituiu o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, elencou as regras de uso e ocupação para todo o litoral norte. O Decreto nº 49.215/04, do ZEE, detalhou essas normas, espacializando a sua aplicação nas diversas zonas terrestres e marinhas³⁹. Das zonas previstas na lei estadual, o ZEE desdobrou-as nas seguintes unidades territoriais, com a especificação de seus usos (Quadro 1):

Zonas Terrestres / Características	Usos e atividades permitidos
<p>Z1T</p> <ul style="list-style-type: none"> - áreas contínuas de vegetação em estágio avançado de regeneração - áreas com declividade média acima de 47% - presença de comunidades tradicionais - Unidades de Conservação - manguezais 	<ul style="list-style-type: none"> - pesquisa científica - educação ambiental - manejo florestal - empreendimentos de ecoturismo - pesca artesanal - ocupação humana de baixos efeitos impactantes - utilização de até 10% da área total da propriedade.
<p>Z1 AEP (subzona Áreas Especialmente Protegidas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - usos e atividades permitidos nas Z1T são definidos na legislação, no ato legal de criação e nos Planos de Manejo
<p>Z2T</p> <ul style="list-style-type: none"> - áreas de preservação permanente e de risco geotécnico - vegetação em estágio avançado de regeneração - áreas com declividade entre 30% e 47% - áreas sujeitas à inundação 	<ul style="list-style-type: none"> - aquicultura - mineração - beneficiamento dos produtos de manejo florestal - utilização de até 20% da área total da propriedade
<p>Z3T</p> <ul style="list-style-type: none"> - áreas contínuas com atividades agropecuárias e assentamentos rurais, com ecossistemas primitivos alterados em até 50% - áreas com declividade média inferior a 30%, cobertas com vegetação secundária em estágio inicial ou médio de regeneração - solos com aptidão ao uso agropecuário 	<ul style="list-style-type: none"> - agropecuária, compreendendo unidades integradas de beneficiamento, processamento ou comercialização dos produtos agroflorestais e pesqueiros, compatíveis com as características ambientais da zona - ocupação humana com características rurais - silvicultura - utilização de até 30% da área total da propriedade
<p>Z4T</p> <ul style="list-style-type: none"> - cobertura vegetal alterada ou suprimida até 70% da área 	<ul style="list-style-type: none"> - equipamentos públicos e de infraestrutura necessários ao desenvolvimento urbano; - ocupação para fins urbanos - unidades comerciais e de serviços, e

³⁹ O ZEE também detalhou as zonas marinhas do Litoral Norte, que não são objeto de análise neste trabalho.

- assentamentos dispersos com uso urbano, e infraestrutura incompleta - relevo com declividade média igual ou inferior a 30%	atividades de baixo impacto ambiental - utilização de até 60% da área total da propriedade
Z4T OD (Área de Ocupação Dirigida) existência de cobertura vegetal nativa; presença de empreendimentos residenciais parcialmente implantados e/ou ocupados.	- ocupação de baixa densidade e a conservação do patrimônio histórico, paisagístico e cultural - ocupação adequada do estoque de áreas existentes - serviços de apoio turístico aos usos urbanos permitidos - ordenamento urbano dos assentamentos existentes - empreendimentos de turismo e lazer, parcelamentos e condomínios compatíveis com o Plano Diretor
Z5T - cobertura vegetal alterada ou suprimida em área igual ou superior a 70% do total da zona - assentamentos urbanos consolidados ou em fase de consolidação e adensamento - existência de infraestrutura urbana, instalações industriais, comerciais e de serviços	- unidades industriais - terminais aeroviários e rodoviários - complexos portuários, pesqueiros e turísticos

Quadro 1 – Usos permitidos nas zonas terrestres do ZEE do Litoral Norte de São Paulo.

É indubitável que, com o ordenamento das atividades e usos mais compatíveis a cada zona trazidos pelo ZEE do litoral norte, as novas regras são aplicáveis para todos os procedimentos administrativos de licenciamento ambiental e urbanístico dos empreendimentos na região. Tais normas vinculam também a tomada de decisões em âmbito municipal, quando da emissão de atos administrativos para uso e ocupação do solo.

Cabe aos municípios complementarem a definição dos usos e ocupação do solo em seus territórios, no plano diretor e legislação dele decorrente, no âmbito da competência conferida pela Constituição e observado o ZEE decretado pelo Executivo estadual⁴⁰.

As Zonas 1, 2 e 3 não podem ser convertidas em urbanas ou previstas para a expansão urbana pelo plano diretor ou legislação municipal, mas podem ser objeto de aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade que complementem o ordenamento do uso e da ocupação rural.

Nas zonas urbanas, periurbanas e de ocupação dirigida ou expansão urbana, que integram a Z4T, os municípios são obrigados a aumentar o controle das ocupações, sobretudo nas áreas suscetíveis a riscos geológicos e frágeis do ponto de vista ambiental,

⁴⁰ O Decreto Federal nº 5.300/04 determina que “o Poder Público Municipal, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, planejará e executará suas atividades de gestão da zona costeira em articulação com os órgãos estaduais, federais e com a sociedade, cabendo-lhe... promover a compatibilização de seus instrumentos de ordenamento territorial com o zoneamento estadual” (art. 14, V). Ademais, o decreto estabelece três tipos de classes de uso e ocupação do solo, com diretrizes gerais de ordenamento territorial (arts. 24 a 28), bem como cinco zonas, com critérios de enquadramento de áreas e metas ambientais (arts. 35 e 36).

devendo para tanto lançar mão dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, especialmente aqueles que constituem o conteúdo mínimo do plano diretor. Esses instrumentos devem ter uma normatização detalhada suficiente para conferi-lhes auto-aplicação, imediata, em áreas ou zonas devidamente delimitadas pelo plano diretor, sob pena de serem regidas exclusivamente pelas normas do ZEE.

Outro aspecto do ZEE é se tratar de instrumento de aplicação para os futuros empreendimentos, ocupações, obras e atividades, pois ele não tem efeito retroativo. Nas áreas já irregulares, o intuito é congelar a ocupação, evitando novas construções, e efetivar a progressiva regularização nas zonas de interesse social delimitadas pelo plano diretor. Nesse sentido, o parcelamento do solo fica adstrito também às normas do ZEE. Assim, as prefeituras têm o dever legal de observar e fazer cumprir as novas regras quando da atividade do controle e poder de polícia em face das novas ocupações.

Em eventual confronto entre o instrumento ou norma que se deve aplicar – o ZEE, o plano diretor ou o plano de manejo das UCs – prevalece aquela que, segundo as políticas públicas espaciais aqui estudadas: i) na zona urbana, garanta os direitos de moradia digna a todos os habitantes, com redistribuição dos benefícios dos processos de urbanização, aplique os instrumentos de regularização fundiária e urbanística em zonas de interesse social, assegure a qualidade ambiental e combata a especulação imobiliária; ii) nas zonas rurais, proteja a biodiversidade e garanta os direitos territoriais de populações tradicionais.

Um documento resultante da Avaliação Ambiental Estratégica do Litoral Paulista⁴¹ identifica incompatibilidades entre o plano diretor de Ubatuba e o ZEE do litoral norte. O estudo, encomendado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento de São Paulo a fim de avaliar impactos da exploração do Pré-Sal, revela que:

Não há mapeamento de ocupações subnormais, mas há indício de expansão da ocupação em direção às vertentes da Serra do Mar, inclusive em áreas sem titulação comprovada. Foram detectadas pequenas incompatibilidades entre o ZEE e o Plano Diretor Municipal, com ocorrência de forma difusa, entre zonas ambientalmente protegidas (de acordo com ZEE) e de uso residencial preferencialmente turístico demarcado no Zoneamento Municipal. (SEDCT, 2010, p. 73).

Essa avaliação procede e é referendada na entrevista⁴² com um dos principais atores do Grupo Setorial do ZEE, Marcos Couto, advogado que representa a sociedade civil de Caraguatatuba desde a primeira versão do ZEE. Ele afirmou que o conflito em torno da revisão do ZEE é de interesses localizados e recai sobre as restrições a novos empreendimentos imobiliários. Disse que em todos os municípios do Litoral Norte há

⁴¹ Disponível em <http://www.ambiente.sp.gov.br/aae.php>. Acesso em 10/11/10.

⁴² Realizada em 16 de dezembro de 2010, durante a reunião do grupo setorial do gerenciamento costeiro.

interesses econômicos para ocupação de novas áreas para condomínios, parcelamentos do solo, mas que pelo ZEE estão restringidas. Ele considera que é possível verticalizar a urbanização e induzir o crescimento para dentro das cidades, nas áreas já infraestruturadas. Em Ubatuba, a grande reclamação, do empresariado e da prefeitura, é em relação a supostos erros de enquadramentos de áreas em zonas, como áreas urbanas que foram enquadradas como Z3, Z2 ou mesmo Z1, principalmente no Distrito Norte.

O advogado contou ainda que o papel da Cetesb tem sido importante, já que qualquer obra, empreendimento ou atividade que busque o licenciamento ambiental necessita inicialmente de uma análise de adequação ao ZEE.

De fato, o gerente regional da Cetesb em Ubatuba relatou que há necessidade de reenquadramento de algumas zonas do ZEE⁴³. Citou que em algumas áreas, delimitadas como Z1, encontram-se sem cobertura florestal que justificam diretrizes de preservação e que por isso podem ser destinadas a receber conjuntos habitacionais de interesse social, de comunidades retiradas de APP, áreas de risco, ou que devem ser realocadas do PESM. Relatou, também, a existência de maciços florestais em Z3 e Z4, que apesar de já estarem protegidos pela Lei da Mata Atlântica, podem ser reenquadradas como zonas mais restritivas.

Afirmou, ainda, que é preciso adequar o ZEE às regras do Decreto Federal nº 5.300/04 e estipular pactos de gestão da orla, em áreas de marinha, onde muitos empreendimentos não detêm autorizações de uso da SPU.

Quanto ao tratamento dado às populações tradicionais, o ZEE não delimitou em seus mapas as áreas por elas ocupadas. Apenas cita a presença delas na Z1, mas há comunidades caiçaras (Almada e Sertão do Ubatumirim) localizadas na Z2 e Z3, e quilombola (da Caçandoca) sitiados na Z3. A Lei nº 10.019/98 preconiza que o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro observará, dentre outras diretrizes, a melhoria das condições de vida das populações, estimulando a fixação das comunidades tradicionais. Contudo, o ZEE não traz nenhuma regra que assegurasse a integridade dos territórios ocupados por populações tradicionais, tampouco induz aos municípios a fazê-lo nos planos diretores.

Apenas uma parte dos pescadores de Ubatuba mantém representação no colegiado do ZEE e não consegue envolver o conjunto das populações indígenas, quilombolas e caiçaras nos debates, o que põe em dúvida se a nova versão do instrumento trará diretrizes territoriais que lhes favoreçam e vincule os demais instrumentos.

⁴³ Entrevistado em 21/01/2011, no escritório da Cetesb em Ubatuba.

3.1.4 Plano Diretor e populações tradicionais: para além da cartografia

Ao plano diretor é atribuída a função de delimitar as áreas ocupadas por populações tradicionais nos mapas municipais, para efeito do zoneamento e da aplicação de instrumentos de controle do uso do solo e de gestão do território.

A Resolução nº 34/05, do Conselho Nacional das Cidades, ao tratar do conteúdo mínimo do plano diretor, determina que o município deve instituir zonas especiais para “demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos” (art. 5º, II).

Trata-se de um trabalho que se inicia pela cartografia, em que as áreas de moradia de populações tradicionais são delimitadas juntamente com as áreas por elas usadas para o desenvolvimento de suas atividades agrícolas, extrativistas, pesqueiras, dentre outras.

Uma vez realizada a cartografia do território usado por populações tradicionais, com a sua respectiva espacialização nos mapas do plano diretor, fica definida qual é a destinação daquela porção do território municipal: a garantia de direitos territoriais específicos dessas populações.

Evidentemente, esses direitos territoriais não serão necessariamente satisfeitos pelo poder público municipal, mas essas áreas ficam apontadas para que os órgãos competentes promovam as medidas de regularização fundiária a favor das populações tradicionais.

Feita a delimitação das áreas e a sua inclusão nos mapas do plano diretor, a prefeitura passa a definir, com apoio e participação decisiva das comunidades tradicionais envolvidas, os instrumentos do Estatuto da Cidade que serão utilizados na gestão do território. O sentido é evitar usos do solo que violem a integridade e a segurança territorial das populações tradicionais, e realizar ações de efetivo combate à especulação imobiliária sobre essas áreas.

A legislação decorrente do plano diretor, como a lei de uso e ocupação do solo, permite a elaboração de um microzoneamento das áreas ocupadas por populações tradicionais, para fins de gestão territorial e indução de políticas públicas, programas e projetos de desenvolvimento comunitário.

A delimitação dos territórios ocupados por populações tradicionais é direito das comunidades e dever das prefeituras que, se descumprido, pode ser obtido via judicial. Além disso, a delimitação cartográfica nos mapas do plano diretor reforça os direitos de consulta prévia, previsto na Convenção nº 169 da OIT, que povos indígenas e tribais têm em relação a projetos de lei, medidas administrativas e outras investidas públicas ou privadas que

possam afetar a integridade de seus territórios, bem como os seus modos de fazer, criar e viver.

Além disso, em municípios costeiros, outra regra aplicável ao caso é o Decreto nº 5.300/04, que regulamenta a Lei nº 7.661/88 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro) e confere tratamento diferenciado aos “trechos da orla marítima de interesse especial”, isto é, áreas de orla com a existência de unidades de conservação, reservas indígenas, comunidades tradicionais e remanescentes de quilombos (art. 2º, XIV). O decreto orienta o planejamento desses territórios, ao definir critérios socioambientais para a orla marítima em função da presença de populações tradicionais (art. 26, IV).

A função do plano diretor na cartografia e no planejamento do uso e ocupação das áreas ocupadas por populações tradicionais constitui, portanto, uma responsabilidade das prefeituras e seus órgãos municipais em benefício dos direitos territoriais dessas populações.

3.1.5 Lei da Mata Atlântica e o licenciamento ambiental e urbanístico

A Lei da Mata Atlântica, nº 11.428/06, trouxe novo regime jurídico de proteção ao bioma. O corte, a supressão e a exploração das formações florestais nativas e ecossistemas associados podem ser autorizados conforme cada situação: vegetação primária, ou vegetação secundária em diferentes estágios de regeneração.

A proteção legal da Mata Atlântica confere foco àquelas atividades econômicas que constituem os principais vetores de desmatamento no bioma. Abrange o meio rural e restringe a expansão de atividades agrícolas, pecuárias e silviculturais. Também trata do meio urbano e restringe a expansão de loteamentos e edificações (ver quadro sobre a aplicação da lei no Apêndice 2).

Os instrumentos de planejamento territorial-ambiental elaborados para territórios inseridos no Bioma Mata Atlântica devem atender ao novo regime jurídico da Lei nº 11.428/06, por meio da identificação e delimitação dos remanescentes de vegetação primária e secundária em diferentes estágios de regeneração.

Os municípios, especialmente, devem mapear no meio urbano e no meio rural as áreas com matas remanescentes, para aplicar as regras de controle do desmatamento para projetos de loteamento e edificação. Esse mapeamento, com base cartográfica em escala adequada, pode estar inserido no plano diretor ou na legislação dele decorrente, e terá funcionalidade para os processos de licenciamento ambiental e urbanístico.

A lei previu que para os municípios acessarem os recursos do Fundo de Restauração da Mata Atlântica eles deverão possuir plano municipal de conservação e recuperação da

Mata Atlântica. O Decreto nº 6.660/08, que regulamentou a Lei nº 11.428/06, elencou o conteúdo mínimo do plano municipal, dentre eles: o mapeamento dos remanescentes em escala de 1:50.000 ou maior, a indicação dos principais vetores de desmatamento e das respectivas ações para a sua prevenção.

Mesmo que de forma indireta, a Lei da Mata Atlântica impôs que os instrumentos como o plano diretor, o ZEE e o plano de manejo de UCs considerem os estágios sucessionais de vegetação nativa para fins ordenamento territorial. Por conseguinte, os processos de licenciamento ambiental e urbanístico que violarem esse regime de proteção restarão eivados de vício, e os atos administrativos deles decorrentes serão nulos.

A revisão dos instrumentos estudados deverá, portanto, cumprir com as determinações da Lei da Mata Atlântica, que já poderão ser adotadas nas revisões do ZEE do litoral norte e do plano diretor de Paraty.

3.2 DISPUTAS TERRITORIAIS

A análise dos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial demonstra que muitos conflitos de interesses se materializam em disputas territoriais, seja para a conquista, a posse e o controle do território, seja para se estabelecer nele determinados usos.

No caso de regiões de expressiva biodiversidade e presença de populações tradicionais, esses instrumentos enfrentam um duplo desafio: garantir a maior quantidade de áreas protegidas, dentro do xadrez de interesses existentes no território, de maneira adequada ao entorno social circundante e, ao mesmo tempo, retirar da invisibilidade social e política as chamadas minorias e grupos étnicos que formam a sociedade regional e local, garantindo-lhes direitos específicos. Trata-se da “função socioambiental do Estado” no planejamento e na gestão do território, na expressão de Lima (2006).

A maneira de tratar dessa variedade de interesses, por meio dos instrumentos de ordenamento territorial, é utilizar múltiplas escalas. A abordagem multiescalar permite a visualização e o tratamento abrangentes dos fenômenos sociais no território. Permite representar os diferentes modos de percepção e de concepção do real (CASTRO, 1995). Os fenômenos sociais passam a ser observados sob aspectos diferenciados da realidade na ótica dos entes federados, dos órgãos públicos e dos distintos segmentos da sociedade. Isso se reflete no olhar mais apurado, sob vários ângulos e enfoques, em relação ao conjunto de interesses e dos usos pretendidos sobre o território, objeto dos instrumentos de ordenamento.

Mas a escala não é dada, ela é objeto do confronto das correlações de poder, é o resultado da luta pelo controle no território. O poder e o domínio da escala afetam

substancialmente as decisões do Estado (de cada ente federado) sobre o território, sob a influência e o papel desempenhado pelos diferentes agentes sociais, econômicos e políticos na produção do espaço. Por isso, a análise da escala não substitui a análise dos processos e dos conflitos (VAINER, 2001).

Escolher a escala é também escolher o sujeito e isso se aplica às competências dos entes federados no ordenamento territorial, pois a escolha da escala praticamente define a escala de gestão, conforme lição de Moraes (2005) aqui já mencionada.

As disputas territoriais observadas, expressas nos instrumento de ordenamento territorial estudados, podem ser tratadas pelo binômio escala-enfoque.

Nos casos analisados, os instrumentos que utilizam a escala geográfica regional como abordagem e tratamento do território, e dos fenômenos sociais que nele ocorrem, são orientados pelo enfoque da preservação dos ecossistemas que compõem o Bioma Mata Atlântica e da proteção e garantia das culturas sub-regionais, as populações tradicionais. Essa perspectiva está presente nas políticas de meio ambiente, de áreas protegidas e de populações tradicionais. Já os instrumentos que utilizam exclusivamente a escala local são orientados pelo enfoque da livre iniciativa, do direito de propriedade e da habitação. O quadro 2, estruturado a partir da realidade do território e dos instrumentos estudados, revela essa correlação.

Instrumentos analisados	Objeto	Objetivos	Escala Geográfica	Escala Cartográfica	Competência
ZEE	Território de abrangência regional ou transmunicipal	Ordenamento territorial e espacialização de políticas públicas	Regional	1:150.000 ou maiores	Estado
Planos de Manejo	Unidade de Conservação e sua zona de amortecimento	Conservação da natureza e ordenamento dos usos do território	Regional ou local	1:50.000 ou maiores	União e Estados
Planos Diretores	Território municipal	Desenvolvimento urbano, ordenamento territorial e garantia do direito de propriedade	Local	1:100.000 ou maiores	Municípios
Atos de criação de Terras Indígenas e Territórios Quilombolas	Territórios ocupados por populações tradicionais	Garantia de direitos territoriais constitucionais	Local	1:50.000 ou maiores	União e Estados

Quadro 2 – Objeto, objetivos, escalas e competências dos instrumentos pesquisados.

O ZEE do litoral norte é instrumento calcado na Política Nacional de Meio Ambiente e previsto no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de São Paulo, que tem por objeto o território dos quatro municípios que o compõe. Seu objetivo principal é organizar o uso dos

espaços terrestres e marinhos (SMA, CPLEA, 2005). Sua escala geográfica é regional e a escala cartográfica utilizada é de 1:150.000. A competência por sua condução, elaboração, aplicação, monitoramento, avaliação e revisão é, no caso, do governo estadual, com a participação da sociedade e órgãos públicos de outras esferas no colegiado do Grupo Setorial.

As unidades de conservação são previstas na Constituição Federal, na Política Nacional de Meio Ambiente e no SNUC, com o objetivo de conservar a biodiversidade e, em algumas categorias, garantir direitos territoriais de populações tradicionais. Sua escala de abordagem é regional ou local, a escala cartográfica utilizada é de 1:100.000, ou maiores. A competência para o planejamento territorial-ambiental de UCs é dos órgãos ambientais federais e estaduais, com a participação de diferentes segmentos sociais e das prefeituras nos conselhos.

Os planos diretores são previstos na Constituição e no Estatuto da Cidade, com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano, garantir os direitos de propriedade e assegurar moradia a todos os seus habitantes. São de competência municipal, a escala é local e a escala cartográfica utilizada é de 1:100.000, ou maiores. O processo de acompanhamento de sua implementação, avaliação e revisão se dá nos conselhos municipais das cidades ou de desenvolvimento urbano.

As terras indígenas são orientadas pela Constituição Federal, pelo Estatuto do Índio e pela Política Nacional de Povos e Populações Tradicionais, que têm o objetivo de proteger o patrimônio imaterial dos povos indígenas formadores da sociedade brasileira e reconhecer a sua organização social, os costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Sua escala geográfica é local ou regional, conforme o caso, e a competência pela instituição e implementação das terras indígenas é do governo federal, de acordo com as demandas das comunidades em questão.

Os territórios quilombolas têm fundamento constitucional e na Política Nacional de Povos e Populações Tradicionais, com o objetivo de garantir o território ocupado e usado por populações remanescentes de quilombolas. Sua escala geográfica é local ou regional, conforme o caso, e a competência pela instituição e implementação é da União e dos Estados, a partir de demanda apresentada pelas das comunidades interessadas.

Cada instrumento trabalha com objetivos e funcionalidades distintas. Isso se reflete no modo como cada agente exerce influência no conteúdo dos instrumentos de ordenamento territorial, conforme melhor lhe convém.

Voltando ao binômio escala-enfoque, cumpre notar que os instrumentos estudados, notadamente o ZEE e os planos de manejo – mesmo não tendo o território municipal como

objeto de seu planejamento (missão precípua e afeta ao instrumento plano diretor) – têm uma atuação “municipalizada”. Isto é, afetam diretamente o ordenamento territorial de Ubatuba e de Paraty, até porque tanto o ZEE como os planos de manejo de UCs abrangem quase que a totalidade do território desses dois municípios. Os instrumentos aqui tratados – ZEE, planos de manejo e planos diretores – não tem outra função ou razão de ser senão implementar seus mecanismos onde esses processos se materializam: no território municipal. Negar ou inviabilizar a aplicação do ZEE, dos planos de manejo e dos próprios planos diretores (contrariando os objetivos do Estatuto da Cidade) é persistir no *status quo* e nas práticas clientelistas. Em última instância, é manter a relação de causa e efeito entre a falta de gestão pública do território e a poluição, a degradação ambiental, o desmatamento, a ausência de locais apropriados de moradia digna, o déficit de saneamento, a apropriação privada dos recursos e dos espaços públicos, a especulação imobiliária, a implantação de loteamentos, ocupações e parcelamentos do solo ilegais.

De outro lado, os fenômenos produzidos no município, ou na escala local, atingem outras escalas, afetam interesses supramunicipais e impactam os objetivos de conservação de UCs e outras áreas protegidas. De tal forma, o que acontece na escala local, ou o que é definido pelo plano diretor de um município, afeta instrumentos com outras escalas e objetivos, como o ZEE e os planos de manejo de UCs, e vice-versa.

A relação de poder, a disputa pelo uso e tratamento da escala e do objetivo de cada instrumento, revela os interesses que se pretende proteger ou que direitos se quer garantir. A visão requerida pelo tratamento dos fenômenos na escala local, objeto do plano diretor, por exemplo, revela demandas sociais e econômicas que muitas vezes se choca com as demandas de proteção das UCs, e vice-versa. O mesmo acontece com o tratamento dos fenômenos quando se utiliza a escala do ZEE, regional, em que as demandas por habitação ou regularização fundiária, por exemplo, não são sequer visualizadas. Ou ainda, quando a necessidade de conservação dos mais expressivos remanescentes da Mata Atlântica requer adequação aos direitos territoriais e culturais de populações tradicionais.

A questão é que esses instrumentos, que conferem uma aplicação multiescalar no território, foram concebidos para, juntos, enfrentar e reverter as relações de poder e as práticas hegemônicas de apropriação do patrimônio natural e cultural do território limítrofe de Ubatuba-Paraty. Ou, inversamente, esses instrumentos estão a serviço dos grupos hegemônicos que utilizam o Estado e o próprio planejamento territorial de acordo com os seus interesses?

Valerá sempre indagar se os instrumentos à disposição do Estado para cumprir com a sua função socioambiental no ordenamento territorial detêm condições de implementação a

ponto de torná-los aplicáveis e efetivos. Em outras palavras, significa perceber que a efetividade desses instrumentos está imediatamente atrelada à capacidade de gestão pública e submetida à correlação de forças assimétricas travada pelos agentes econômicos, políticos e sociais que atuam sobre o controle e a destinação do território.

3.2.1 Jurisprudência e critérios jurídicos para a gestão de conflitos

Os conflitos sobre o território limítrofe de Ubatuba-Paraty se manifestam de variadas formas. Parte deles são judicializados, outros emperram a necessária integração entre os instrumentos, temas tratados a seguir. É o caso dos conflitos de competência em matéria de ordenamento territorial e gestão ambiental, e as ações judiciais que questionam processos de licenciamento ambiental e urbanístico, movidas pelo Ministério Público, organizações civis e empreendedores, conforme o interesse e direito que se pretende concretizar.

Do ponto de vista jurídico, de acordo com a doutrina do direito constitucional, ambiental e urbanístico, a competência em matéria territorial é comum e concorrente, vale dizer, é simultânea e compartilhada entre União, Estados e Municípios (SILVA, 2009 e 2010; MACHADO, 2001; MUKAY, 2002).

Na prática, o tema gera polêmicas e conflitos. No entanto, juridicamente, tanto na doutrina como na jurisprudência, o entendimento mais pacífico é que os municípios têm autonomia para definir suas áreas urbanas e rurais, bem como o ordenamento de seu território como um todo, em consonância com os instrumentos de planejamento e ordenamento territorial-ambiental instituídos no âmbito estadual ou federal. Do contrário, sequer haveria sentido existir os instrumentos estaduais e federais de ordenamento territorial.

Os tribunais vêm se posicionando sobre a competência comum e concorrente dos entes federativos, em matéria ambiental e urbanística, deixando claro que o município tem competência própria, porém não absoluta (Quadro 3).

Tribunal	Decisão
STF	A autonomia municipal para promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, deve ser exercida dentro dos limites das competências concorrentes da União e dos Estados para legislar sobre direito urbanístico, meio ambiente e patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. Recurso Extraordinário nº 280795; Relator Ministro Joaquim Barbosa, em 12/02/2007.
STJ	A teor do disposto nos arts. 24 e 30 da Constituição Federal, aos Municípios, no âmbito do exercício da competência legislativa, cumpre a observância das normas editadas pela União e pelos Estados, como as referentes à proteção das paisagens naturais notáveis e ao meio ambiente, não podendo contrariá-las, mas tão somente legislar em circunstâncias remanescentes.

	<p>A Lei Municipal n. 05/89, que instituiu diretrizes para o zoneamento e uso do solo no Município de Guaratuba-PR, possibilitando a expedição de alvará de licença municipal para a construção de edifícios com gabarito acima do permitido para o local, está em desacordo com as limitações urbanísticas impostas pelas legislações estaduais então em vigor e fora dos parâmetros autorizados pelo Conselho do Litoral, o que enseja a imposição de medidas administrativas coercitivas prescritas pelo Decreto Estadual n. 6.274, de 09 de março de 1983. Precedentes: RMS 9.279/PR, Min. Francisco Falcão, DJ de 9.279/PR, 1ª T., Min. Francisco Falcão, DJ de 28.02.2000; RMS 13.252/PR, 2ª T., Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 03.11.2003.</p> <p>A competência para legislar sobre direito urbanístico, proteção ao meio ambiente e ao patrimônio turístico e paisagístico é da União, em relação às normas gerais, e dos Estados, em relação às normas específicas e de aplicação, ficando a competência dos Municípios restrita aos assuntos de interesse local, respeitadas as legislações estadual e federal, o que não ocorreu no caso em tela, pois a lei municipal alterou o gabarito das edificações para permitir a construção de prédios de até dez andares, enquanto que a lei estadual limitou em quatro andares a altura máxima permitida, para proteger direitos que se sobrepõem aos meramente municipais, pois atinge toda a zona costeira, o patrimônio ecológico e paisagístico do Estado inteiro.</p> <p>O Município detém competência legislativa privativa em matérias pertinentes a interesses locais e ordenamento territorial, mas a competência municipal para matérias de interesse local, embora privativa, não é absoluta, na medida em que a expressão "no que couber", contida nos incisos II e VIII do art. 30 da Constituição Federal traduz que não é possível ignorar a existência de normas estaduais e federais sobre o tema.</p> <p>Ação Rescisória Nº 756 - PR (1998/0025286-0). Relator Ministro Teori Albino Zavascki, em 27/02/08.</p>
--	--

Quadro 3 – Julgados do STF e STJ sobre a repartição de competências em matéria territorial.

Essas decisões ilustram que a jurisprudência tem deixado claro que a competência do município não afasta a aplicação da legislação e de instrumentos de outras esferas, em matéria territorial.

Mesmo com essas diretivas legais expressas nas políticas espaciais e na jurisprudência dos tribunais superiores, não é raro a legislação municipal, que institui o plano diretor ou a lei de zoneamento e de uso e ocupação do solo, contrariar as normas do zoneamento definido por órgãos estaduais e federais.

O caso do Município de Paraty ilustra essa situação, expressa na ação civil pública que tramita na Justiça Federal de Angra dos Reis sob o nº 2007.51.11.000516-1, promovida pelo Ministério Público Federal contra a prefeitura de Paraty. O pedido liminar foi deferido em 14/08/07 para que a municipalidade se abstinhasse de promover ou autorizar projetos ou obras que implicassem em uso do solo no município sem a prévia análise do IPHAN e mediante a observância dos critérios adotados pelas normas federais referentes ao tombamento do município de Paraty. Isso porque, segundo alegação do Ministério Público, apoiada pelo IPHAN e baseada no inquérito civil que apurou diversos casos irregulares, a prefeitura vinha descumprindo sistematicamente não só as normas federais sobre tombamento, como também o próprio zoneamento e as normas sobre a expansão da área

urbana, para autorizar construções e até loteamentos. A Justiça Federal asseverou que apesar da competência para a preservação do patrimônio histórico e cultural ser concorrente entre os entes federativos, “verifica-se claramente (...) que o município deve respeitar a legislação e a ação fiscalizadora federal no que tange à proteção do patrimônio histórico-cultural local” (Decisão liminar da Ação Civil Pública nº 2007.51.11.000516-1, p. 4, folhas nº 1.147 dos autos do processo).

A relação dos instrumentos no território não se resolve pela mera hierarquia das leis, nem mesmo pelos níveis dos entes federativos e suas competências. O uso de instrumentos de planejamento e ordenamento multiescalar dos fenômenos sociais é pressuposto de análise e gestão integrada do território. A prevalência de um ou outro instrumento, em caso de conflito, é resolvida pelos objetivos instituídos nas políticas públicas espaciais.

Na prática, se um instrumento prever, por exemplo, a instituição de zonas de expansão urbana sobre áreas rurais – ao invés de aplicar instrumentos para combater os vazios urbanos e impor a ocupação conforme a função socialambiental da terra e da propriedade – valerá o instrumento que assegurar os atributos que justificam manter aquela área como rural, com os usos e tipos de ocupação que lhes são característicos: assegurar condições de permanência de famílias agricultoras no campo, proteger mananciais e a biodiversidade, garantir áreas para a produção de alimentos, dentre outras.

O mesmo sucederá se o plano diretor ou a lei municipal de uso e ocupação do solo permitir parcelamentos ou loteamentos em áreas nas quais o ZEE ou o plano de manejo de UCs impedem a ocupação, caso em que até poderão ser (irregularmente) autorizados pelo órgão municipal competente, mas os órgãos estaduais e federais com competência territorial e ambiental não poderão emitir as respectivas autorizações. Esse entendimento se acentua se a autorização recair sobre as áreas protegidas (unidades de conservação, terras indígenas e quilombolas), violando seus planos de manejo e de gestão territorial. Nesses casos, a lei pode ser julgada inconstitucional e eventuais autorizações municipais poderão ser declaradas nulas, juntamente com todos os efeitos gerados desde o ato de sua emissão.

Se o caso for levado aos tribunais, já demonstramos que a jurisprudência vem mantendo a diretiva constitucional de respeito e observância aos instrumentos de planejamento territorial-ambiental de competência dos órgãos federais e estaduais. Ademais, em caso de eventuais prejuízos econômicos o empreendedor regressará judicialmente contra o patrimônio público que os órgãos municipais devem zelar.

Daí que o controle público tem se revelado eficiente para evitar e anular atos administrativos emitidos em desacordo com a legislação que instituiu os instrumentos de ordenamento territorial aplicáveis aos municípios de Ubatuba e Paraty.

Contudo, ações judiciais são medidas extremas, para casos de ilegalidade em que os instrumentos de ordenamento territorial são utilizados em desacordo com os objetivos pelos quais foram instituídos. A efetividade desses instrumentos requer gestão, que por sua vez pressupõe planejamento e atuação coordenada entre órgãos com competências sobre a mesma matéria e sobre o mesmo território.

3.2.2 Pactos territoriais e gestão integrada: entre a utopia e o possível

Foi dito que as decisões e as ações implementadas no território variam de acordo com a escala utilizada pelos diferentes instrumentos e a competência de cada ente federado. Mas a integração entre instrumentos de ordenamento territorial depende de uma forte articulação entre os responsáveis pelas ações nas várias escalas. Assim, o conflito multiescalar dá lugar a uma sinergia multiescalar (ALENCAR, 2009).

Veríssimo Santos (2003) afirma com razão que o discurso da necessidade de planejamento integrado existe, mas na prática continuam o tratamento setorial, a visão imediatista e de curto prazo, e que as ações tendem a privilegiar uma minoria, em prol da manutenção do *status quo*.

Por isso, a integração e a sinergia entre os órgãos municipais, estaduais e federais só ocorre quando há pactos políticos interinstitucionais sobre os usos no território e a adoção de mecanismos compartilhados de gestão territorial e ambiental.

Claro que é preciso ressaltar que os acordos e pactos entre órgãos de níveis distintos para a gestão integrada do território constituem um ideário, pois esbarram nos anseios privados e nos estratos da burocracia estatal. A correlação de interesses de grupos sociais e econômicos atinge órgãos de gestão territorial e constitui obstáculo à integração e à complementaridade entre os instrumentos de ordenamento, travando a sua implementação. Basta olhar que a intenção das prefeituras sobre o território é expandir a malha urbana e viabilizar áreas para empreendimentos que atraiam um volume maior de turistas, com o que aumentam a prestação dos serviços e a arrecadação de impostos. A atuação dos órgãos ambientais visa induzir a implantação de atividades econômicas mais sustentáveis e limitar a expansão urbana sobre os ecossistemas da Mata Atlântica, conforme estabelecem o ZEE e os planos de manejo das UCs.

Também é óbvio que o incremento da fiscalização, com pessoal e equipamentos adequados, é crucial para o controle dos usos do território. Não obstante, é estratégico criar as condições para uma atuação integrada entre os diferentes órgãos ambientais e urbanísticos. Trata-se, afinal, de atuar como um sistema de órgãos de gestão, como previsto no Sistema Nacional de Meio Ambiente.

Esse arranjo interinstitucional visa à gestão integrada do território, compartilhada na rotina dos órgãos competentes. O seu efeito é prevenir usos e ocupações indesejadas ou não planejadas, além de remediar situações de ocupações irregulares, por meio de medidas acertadas entre diferentes órgãos ambientais, urbanísticos e habitacionais⁴⁴.

Um dos principais instrumentos para que isso aconteça é o sistema de informações territoriais. Constituído sob uma base cartográfica compartilhada, o sistema é instrumental que qualifica o planejamento, a regulação e a gestão do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, sob a responsabilidade de todos os órgãos (federais, estaduais e municipais) competentes pela gestão do território⁴⁵. A partir daí, o licenciamento ou a autorização para empreendimentos, parcelamentos do solo, loteamento, obras, edificações, construções, passam a tramitar em conjunto entre os referidos órgãos e instituições, de acordo com cada tipo de demanda⁴⁶.

Esse sistema pode ser estruturado no âmbito do Mosaico Bocaina. Trata-se de um conjunto de áreas protegidas no corredor de Mata Atlântica que, no litoral, segue de Angra dos Reis/RJ a Ubatuba/SP, extrapolando a mera divisão político-administrativa dos municípios e dos Estados abrangidos.

O Mosaico Bocaina pode estruturar um sistema integrado de informações territoriais, para monitorar os vetores de usos e ocupações do solo em todo o território de abrangência das áreas protegidas, tais como obras de infra-estrutura, loteamentos, condomínios e áreas de ocupação recente (como nos sertões e nas encostas das Serra do Mar). Essas informações podem estar interligadas ou mesmo constituir a base dos sistemas municipais e dos sistemas das UC, induzindo a estruturação desses sistemas. As informações sobre a dinâmica de uso e ocupação do solo passam a ser controladas e monitoradas por todos os órgãos competentes, qualificando a comunicação entre eles. O sistema requer geotecnologias adequadas, investimento em equipes e equipamentos, além de protocolos de intenção e acordos de cooperação técnica.

⁴⁴ Nesse sentido, vale destacar o trabalho que vem sendo realizado em alguns bairros de Ubatuba. As experiências, relatadas pelo diretor regional da Cetesb em Ubatuba, referem-se à gestão territorial de áreas ocupadas irregularmente por população de baixa renda, em áreas no interior do PESH e também em APP. Firma-se um Termo de Ajustamento de Conduta entre o Ministério Público e os órgãos municipais e estaduais competentes, para reassentar a população em outra área previamente identificada, com a demolição das casas e recuperação ambiental da área. Oficializa-se um novo bairro ou vila para regularizar a moradia, mediante um conjunto de intervenções ambientais (saneamento) e urbanísticas (arruamento, asfaltamento, luz, equipamentos, etc.), operando-se a demarcação das áreas como ZEIS e o congelamento das novas ocupações, com fiscalização e monitoramento pactuado com a comunidade envolvida. Trata-se, portanto, de um plano de ação de controle do uso e ocupação do solo de áreas específicas.

⁴⁵ Os Sistemas de Informações são instrumentos de gestão territorial previstos na Política Nacional de Meio Ambiente (art. 9º, VII) e no Plano de Gerenciamento Costeiro paulista (art. 5º, IV).

⁴⁶ O Plano Diretor de Ubatuba criou um "Sistema de Informações destinado a armazenar todas as informações de natureza técnica, econômica, social, cadastrais e de uso e ocupação do solo" (art. 268), mas não foi implantado. O anteprojeto de lei do Plano Diretor de Paraty também prevê um Sistema de Informações Municipais de Paraty (SIMPA), articulado com outros sistemas de órgãos estaduais e federais.

A figura dos Mosaicos de Áreas Protegidas é um inovador mecanismo para a integração horizontal de diferentes instrumentos e peças de planejamento territorial-ambiental.

O conselho do Mosaico Bocaina é composto por diferentes agentes políticos, sociais e econômicos com atuação sobre o território. Ao constituir um fórum de diálogo, o mosaico pode articular políticas públicas e estabelecer pontos de contato entre os instrumentos de planejamento territorial-ambiental de diferentes níveis de governo e escalas geográficas, incluindo as prefeituras. Os conflitos não serão necessariamente resolvidos no Mosaico, mas o seu conselho pode intermediar, articular e apontar os caminhos para as soluções.

Com efeito, a variedade de territórios, com múltiplos agentes e interesses envolvidos, exige uma coordenação maior, conforme propõe Monjeau (2007), segundo o qual:

la conservación de la biodiversidad y de la integridad ecológica de los ecosistemas debe gestionar la conectividad de las áreas protegidas a través de una variedad de territorios, con propietarios públicos e privados, pobladores y terratenientes, rutas, municipios, provincias y hasta naciones diferentes. El manejo exitoso de un ecosistema implica la integración y habilidades (Norton, 2000). En una sociedad pluralista y democrática, los valores de conservación están geográficamente distribuidos a través de límites geográficos de variadas jurisdicciones y dominios, grupos sociales, organizaciones, agencias, disciplinas y puntos de vista diferentes (Wondolleck y Yaffe, 2000), lo que exige un nivel superior de coordinación entre los distintos actores y intereses. (MONJEAU, 2007, p. 79).

O instituto do Mosaico, instância mais ampla de coordenação, constitui um mecanismo para promover a integração entre os planos de manejo das UCs, com potencial de envolver também os planos diretores dos municípios abrangidos, bem como o ZEE e os planos de gestão de bacias hidrográficas⁴⁷, dentre outros instrumentos de planejamento territorial de diferentes escalas, objetivos e competências.

Isso não significa que o conselho do Mosaico Bocaina seja o único ou o principal colegiado de participação no território. Mas, ao considerar que existe uma proliferação e, conseqüentemente, uma fragmentação dos fóruns locais ou sub-regionais já existentes, o Mosaico Bocaina pode constituir-se na instância de interação dos demais conselhos (de meio ambiente, das unidades de conservação, de desenvolvimento urbano, etc.), visando articular a gestão do território.

Considerando o olhar de conjunto para a integralidade do território, o Mosaico Bocaina é a instância natural para a articulação interinstitucional que envolva a rotina e os procedimentos dos diferentes órgãos envolvidos na gestão territorial. Trabalhar na estrutura

⁴⁷ Instrumento previsto na Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433/97.

de Mosaico pressupõe romper a cultura institucional de atuar per se e, sobretudo, mediar os interesses políticos distintos para encontrar pontos convergentes de atuação.

O Mosaico constitui também um mecanismo para empoderar, ou distribuir poder com os diferentes atores sociais e suas organizações que atuam no território. Esse fortalecimento das entidades sociais da base da sociedade não subtrai a importância de programas de educação ambiental sobre os usos do território e de preparar a sociedade para o exercício da cidadania e para a afirmação de uma identidade territorial. Também não afasta a relevância do papel e do envolvimento estreito junto aos setores comprometidos do Ministério Público. Sem reequilibrar a assimetria das forças sociais e seus interesses que levam às disputas territoriais, os grupos econômicos de apropriação privada do território continuarão a exercer maior influência nos instrumentos e nas decisões que afetam diretamente os direitos de populações locais, migrantes e residentes.

Com esses elementos estabelecidos, é possível alcançar um patamar mais qualificado dos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial, conferindo-lhes força e condições mais concretas de implementação, garantindo os direitos à cidade, ao meio ambiente e aos territórios tradicionais.

4. DIREITOS TERRITORIAIS DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS

Entende-se por direito territorial de povos e comunidades tradicionais a garantia aos seus territórios, com o objetivo de assegurar os seus modos de vida e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural, econômica e espiritual. Esse entendimento se funda na leitura conjugada do art. 3º, I, da PNPCT, com o art. 13 da Convenção OIT nº 169/89.

Essa noção é importante para compreender que a base dos direitos territoriais de caiçaras, quilombolas e indígenas de Ubatuba-Paraty é tratada pelo ZEE regional, pelos planos de manejo de unidades de conservação e pelos planos diretores municipais.

Por isso, este capítulo tem por objetivo relacionar o que está previsto nos instrumentos de ordenamento territorial com as demandas das populações tradicionais pelo reconhecimento, delimitação, proteção, controle e gestão dos seus territórios.

As áreas ocupadas pelas comunidades caiçaras, quilombolas e indígenas, bem como as unidades de conservação que as abrangem, está representada no mapa 5:



Mapa 5 - Populações tradicionais e unidades de conservação.

i) Sertão do Promimim, Puruba, Sertão do Ubatumirim, Almada, Sertão da Fazenda, Picinguaba e Cambury. Todas elas estão situadas em Ubatuba e, portanto, sob influência do ZEE do litoral norte, do plano de manejo do Parque Estadual da Serra do Mar, do plano de manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina e do plano diretor municipal; e

ii) Trindade, Sono, Ponta Negra, Enseada da Juatinga, Enseada da Cajaíba, Saco do Mamangá, Campinho da Independência, Araçonga e Paraty-Mirim. Todas elas estão situadas em Paraty e, portanto, sob influência do plano de manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina, do plano de manejo da APA Cairuçu e do plano diretor municipal.

Essas comunidades foram selecionadas para os fins pretendidos por este trabalho em função dos seguintes motivos: i) a manutenção de suas práticas tradicionais; ii) a pressão imobiliária exercida sobre os seus territórios; e iii) o histórico de resistência ou reivindicação de direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

Trata-se de comunidades localizadas no âmbito do território do Mosaico de Unidades de Conservação da Serra da Bocaina, na área de intersecção do Parque Nacional da Serra da Bocaina com o Parque Estadual da Serra do Mar e a APA de Cairuçu, território regido pelos planos de manejo dessas UC, pelo ZEE do litoral norte e os planos diretores de Paraty e Ubatuba⁴⁸.

4.1 CAIÇARAS

As famílias caiçaras nunca se preocuparam em oficializar documentos sobre suas áreas e hoje não têm condições de comprovar a dominialidade das terras que ocupam tradicionalmente há séculos. Por não disporem de títulos registrados em cartório, suas posses são insuficientes contra a documentação muitas vezes forjada pelos sedizentes proprietários de fora (MARCÍLIO, 2006; SIQUEIRA, 1984). De tal forma que, para obterem amparo jurídico sobre suas terras, os caiçaras contam com poucos mecanismos. Os direitos territoriais caiçaras podem ser exercidos por meio de:

i) Resex ou RDS, unidades de conservação de uso sustentável, por meio das quais a segurança possessória é concretizada mediante contratos de concessão de direito real de uso, firmados entre as comunidades e o órgão ambiental.

Essas UCs são de domínio público, mas a posse da terra e o uso de recursos naturais são concedidos às comunidades caiçaras. Com a criação de reservas para os caiçaras, ficam garantidos os direitos territoriais e o acesso aos recursos naturais, de acordo com o plano de manejo da unidade definido junto ao seu conselho deliberativo.

A RDS é uma categoria de UC que parece ser adequada aos direitos e às práticas desenvolvidas pelas comunidades caiçaras. Além de ter por objetivo a conservação da biodiversidade, a RDS visa valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente desenvolvido pelas populações tradicionais. Inclusive, uma porção marinha pode fazer parte dos limites da unidade, quando for o caso, para abranger as áreas de pesca que conformam o território usado pelas populações caiçaras.

⁴⁸ O Plano Diretor de Ubatuba dispõe do mapa do macrozoneamento e diretrizes gerais de ordenamento territorial. O projeto de lei de uso e ocupação do solo de Ubatuba, aprovado pelos vereadores, mas vetado pelo prefeito, contém mapas e zonas que também foram utilizados neste trabalho como referência para a análise do zoneamento municipal.

A RDS é compatível com as práticas tradicionalmente exercidas pelas populações caiçaras, como o manejo florestal para o artesanato e para a confecção de canoas e remos, as atividades de roça de coivara e de pesca, além da prestação de serviços ligados à atividade turística. Na RDS, segundo o SNUC, são incentivadas a visitação pública controlada, a pesquisa científica sobre biodiversidade e manejo, o uso dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis.

Do ponto de vista fundiário, tendo em vista que as áreas caiçaras estão ocupadas com residências de veranistas e outras pessoas de fora, a criação da RDS dá opção ao órgão gestor da unidade de desapropriar ou não esses imóveis, decisão a ser construída com a comunidade envolvida. Mas o território fica destinado para o uso e manejo pelas populações caiçaras e delimitado para evitar a pressão imobiliária, com os direitos possessórios assegurados por contrato de direito real de uso.

ii) Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) firmando entre a Secretaria do Patrimônio da União e a família ou uma associação comunitária.

Previsto na Portaria nº 89/10, da SPU, o TAUS consiste na concessão de uso exclusivo e a segurança na posse da terra para populações tradicionais em áreas federais de várzeas e mangues, mar territorial, praia marítima ou fluvial, ilhas situadas em faixa de fronteira e terrenos de marinha. Com ele inicia-se o processo de regularização fundiária, podendo ser convertido em contrato de concessão de direito real de uso. Este mecanismo pode ser utilizado principalmente em áreas não protegidas, fora de UCs, onde as comunidades ou famílias caiçaras se encontram sob ameaça de perderem a posse de suas terras. O TAUS também pode ser aplicado em APA, categoria de UC que não impõem a desapropriação de imóveis particulares e que por isso criam risco à ocupação e à posse caiçara.

iii) Zoneamento específico, no qual esteja prevista uma zona especial de moradia e usos exclusivos de comunidades caiçaras, como é o caso da Zona de Expansão das Vilas Caiçaras da APA Cairuçu e da Zona Histórico-Cultural Antropológica do PESM. Contudo, esses zoneamentos devem ser acompanhados de instrumentos administrativos, urbanísticos e financeiros, de competência municipal, bem como de medidas de regularização fundiária, para que garantam os seus objetivos.

iv) Usucapião individual e coletivo em face de áreas ou terrenos particulares, conforme previsto no Estatuto da Cidade e no Código Civil.

Contudo, apesar da funcionalidade desses instrumentos, a população caiçara, por estar abrangida pelo conceito de que trata a Política Nacional de Povos e Populações

Tradicionais, somente terá assegurados os seus direitos coletivos fundiários com a instituição de um território tradicional.

Nesse sentido, para além da Resex ou RDS, é possível pensar na criação de um Território Caiçara, área protegida específica, fora do regime do SNUC, uma construção jurídica e política inovadora, que merece debate e estudos sobre qual órgão seria competente por sua criação e sobre a gestão territorial autônoma, o acesso a políticas públicas, dentre outros aspectos.

As populações caiçaras abrangidas por UCs de proteção integral têm o direito de acesso e uso direto de recursos naturais enquanto eles foram imprescindíveis à sua subsistência (que não é meramente alimentar, mas envolve também fonte de renda para o básico da vida digna). Por essas práticas não podem ser punidas. O órgão gestor da UC tem o dever de firmar termos de compromisso, acordos, ou outros instrumentos similares para assegurar esses direitos das populações tradicionais. Esses instrumentos transitórios podem resultar na recategorização da UC ou na criação de novos tipos de áreas protegidas, a partir de estudos interdisciplinares e do próprio acompanhamento e avaliação das práticas desenvolvidas pelas comunidades.

Os direitos territoriais das comunidades caiçaras no território estudado estão apresentados a seguir.

A área de **Puruba** está fora do PESH, mas abrangida pela zona de amortecimento da unidade e inserida na zona mais restritiva do ZEE. As terras de Puruba são ocupadas por cerca de 20 famílias caiçaras, distribuídas em duas áreas próximas à foz dos rios Quirimim e Puruba, que vivem da pesca e do turismo. O entorno dos terrenos dos caiçaras se constitui de terras de propriedade privada (Imagens de satélite 1).



Praia e Sertão do Puruba



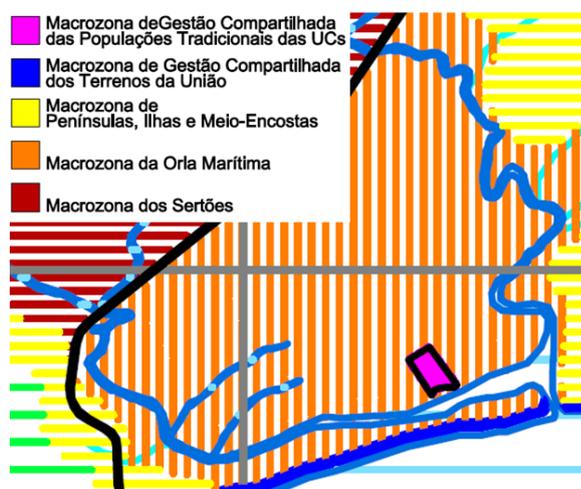
Ocupações caiçaras em Puruba

Imagens de satélite 1 – Puruba. Fonte: Google Earth, datada de 06/06/10. Acesso em 13/12/10.

De acordo com os caiçaras entrevistados, não há pressão imobiliária sobre as terras onde vivem. A preocupação deles é com o significado da destinação territorial da Zona de Interesse Turístico Estratégico, pois o texto do projeto de lei municipal não deixa claro qual o regime de uso e ocupação do solo. Ele apenas delimita o bairro de Puruba nos mapas como Zona 3 e prevê usos e ocupações que contribuam ao desenvolvimento do turismo.

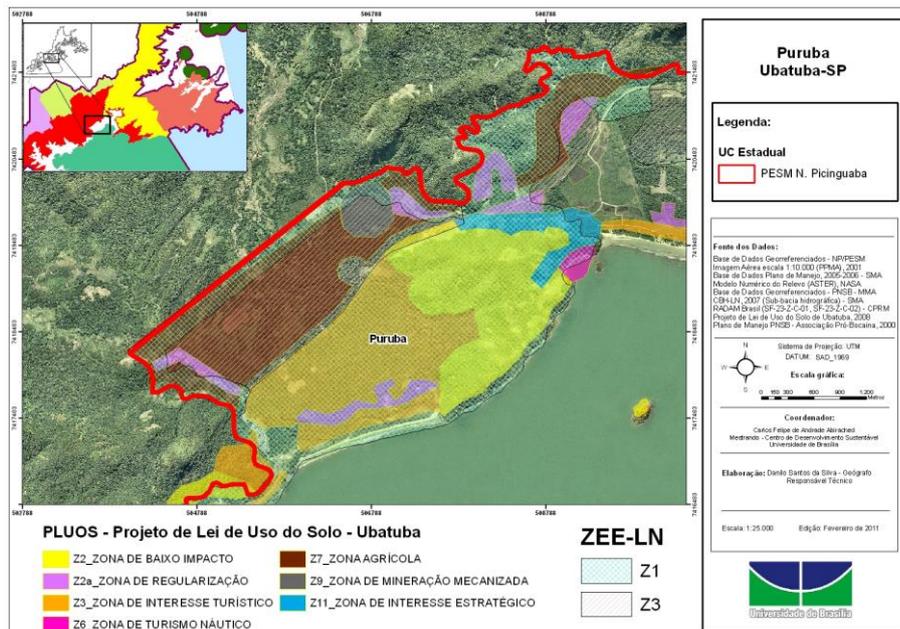
Soma-se a isso o fato de que algumas atividades turísticas, como a pesca esportiva, são realizadas de forma livre, descontrolada e sem organização, o que aumenta a preocupação dos caiçaras de Puruba sobre os efeitos de estarem abrangidos pela noção de “interesse turístico estratégico”.

Durante a pesquisa de campo, os caiçaras de Puruba não se mostraram devidamente informados sobre os seus direitos territoriais, tampouco cientes dos efeitos benéficos que pode lhes trazer a delimitação cartográfica das áreas que ocupam, de acordo com a Resolução nº 34/05 do Conselho Nacional das Cidades. Apenas uma das áreas ocupadas pelas famílias caiçaras é delimitada pelo plano diretor de Ubatuba (Mapa 6), definida como Macrozona de Gestão Compartilhada das Populações Tradicionais das UCs.



Mapa 6 – Puruba: macrozoneamento do Plano Diretor.

O bairro de Puruba, na área entre a rodovia e a praia, além de estar abrangido pela macrozona de orla e gestão compartilhada do plano diretor, é abrangido também pela Z1 do ZEE, pela zona de amortecimento do PESH, e pela zona de interesse turístico e zona de regularização, do projeto de lei de uso e ocupação do solo de Ubatuba (Mapa 7).



Mapa 7 – Puruba: zoneamentos do projeto de lei municipal e do ZEE.

A zona de cada instrumento de ordenamento territorial tem um conjunto de objetivos e regras específicos, tal como demonstrado no Quadro 4.

ZEE	Plano de Manejo PESH	Plano Diretor Macrozoneamento	LUOS Projeto de lei
Z1T - Presença de comunidades tradicionais. - Manejo florestal - Empreendimentos de ecoturismo - Ocupação humana de baixos efeitos impactantes.	Zona de Amortecimento - Identificar as áreas de maior pressão de ocupação urbana adjacente ao PESH e articular o congelamento da sua expansão com as prefeituras.	Macrozona Gestão da Orla Marítima - atividades ligadas ao atendimento turístico, tratamento paisagístico especial, lazer público e habitação da população local e flutuante. Macrozona de Gestão Compartilhada - Usos e ocupações de usufruto coletivo; - Desenvolvimento turístico; - Respeito e acatamento das atividades características do modo de vida e cultura das populações tradicionais.	Z2A de Regularização - Desenvolvimento do turismo, com impactos ambientais aceitáveis. Zona de Interesse Turístico: - Usos e ocupações que contribuam para o desenvolvimento do turismo.

Quadro 4 – Aplicação de zonas/instrumentos sobrepostos em Puruba.

O cruzamento das zonas de cada instrumento que incidem sobre a área permite inferir que a destinação territorial de Puruba é a conservação dos ecossistemas e o desenvolvimento de atividades turísticas, de base comunitária e devidamente ordenadas.

O ZEE permite empreendimentos de ecoturismo na Z1, mas não especifica de que tipo e padrão, embora indique que “será admitida a utilização de até 10% (dez por cento) da área total da propriedade para a execução de edificações, obras complementares, acessos e

instalação de equipamentos afins, necessários ao desenvolvimento das atividades” (art. 7º, parágrafo único). O plano diretor prevê a possibilidade do desenvolvimento de atividades ligadas ao atendimento turístico, que podem ser interpretadas como atividades de cunho comercial. O projeto de lei de uso do solo não deixa claro o significado de “usos e ocupações que contribuam para o desenvolvimento turístico com impactos ambientais aceitáveis”.

Restam, portanto, dúvidas sobre que tipos de empreendimentos, atividades e usos ligados ao ecoturismo são permitidos em Puruba. Instalações de pousadas, comércios e até *resorts* não estão textualmente proibidos em qualquer um dos instrumentos.

O fato da área estar situada em zona rural (ou, em outras palavras, não ter sido incluída como perímetro urbano por lei municipal antes da Lei nº 11.428/06), não permite a edificação para empreendimentos urbanísticos como loteamentos e condomínios. Ademais, a supressão da mata ali existente é vedada por se tratar de área situada na zona de amortecimento do PESM. Se os instrumentos territoriais são dúbios, a Lei da Mata Atlântica impede claramente intervenções urbanísticas na área (arts. 30, II e 11, I, “d”). Isso é relevante, pois segundo fala do sr. Dimas Ferreira, caiçara local, “se o governo liberar a área, amanhã vira condomínio, até porque tem caiçaras interessados em vender” (entrevista realizada em 04/11/10).

O ZEE, mesmo ao incluir Puruba na Z1, não reconhece explicitamente a presença das famílias caiçaras em Puruba, pois não as delimita no mapa. O plano diretor, ao contrário, delimita a área ocupada pelas famílias caiçaras e estabelece como diretrizes: usos e ocupações de usufruto coletivo e respeito ao seu modo de vida e cultura. Não trata, no entanto, de medidas de regularização fundiária e de instrumentos de controle das novas ocupações não-caiçaras.

O projeto de lei de uso e ocupação do solo não manteve o polígono de delimitação das áreas caiçaras, constante nos mapas do Plano Diretor. Na retomada das discussões sobre o projeto de lei municipal será oportuno delimitar as áreas caiçaras. Isso implicará em prever instrumentos de controle de novas ocupações, que devem ficar restritas àquelas ligadas ao ecoturismo de base comunitária, com baixo impacto ambiental, e à expansão das casas dos descendentes das famílias caiçaras. Os instrumentos do Estatuto da Cidade podem ser aplicados em Puruba, como o direito de preempção, em que a prefeitura ou outro órgão fica com a preferência de aquisição das terras privadas, bem como a transferência do direito de construir, além da delimitação da área como zona especial de interesse social.

Por fim, o ZEE deverá delimitar as áreas caiçaras de Puruba e especificar os tipos de empreendimentos e atividades de ecoturismo que poderão ser permitidos nas áreas ocupadas por populações tradicionais situadas na Z1T.

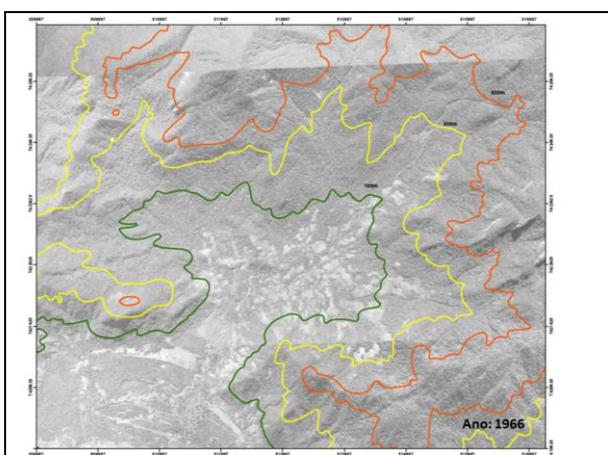
Como visto, nenhum dos instrumentos confere tratamento consoante o regime jurídico-territorial aplicável aos caiçaras de Puruba.

Já os bairros do Sertão do Ubatumirim, Fazenda, Picinguaba e Cambury, onde vivem famílias caiçaras há várias gerações, estão abrangidos pela Zona Histórico-Cultural Antropológica, do PESH (Mapa 8).



Mapa 8 – Áreas abrangidas pela Zona Histórico-Cultural Antropológica. Fonte: INSTITUTO FLORESTAL (2006). Adaptado pelo autor.

No **Sertão do Ubatumirim** há uma comunidade caiçara que, pela localização geográfica, está de costas para o mar, não pesca, vive da roça de coivara, prática transmitida por gerações entre as famílias do lugar, conforme demonstram a imagem aérea 1 e a imagem de satélite 2.



Áreas agrícolas, antes da rodovia e do PESH.



Imagem do sertão ao fundo, com as áreas de roçado.

Imagem aérea 1 – Sertão do Ubatumirim. Fonte: SILVA (2010).

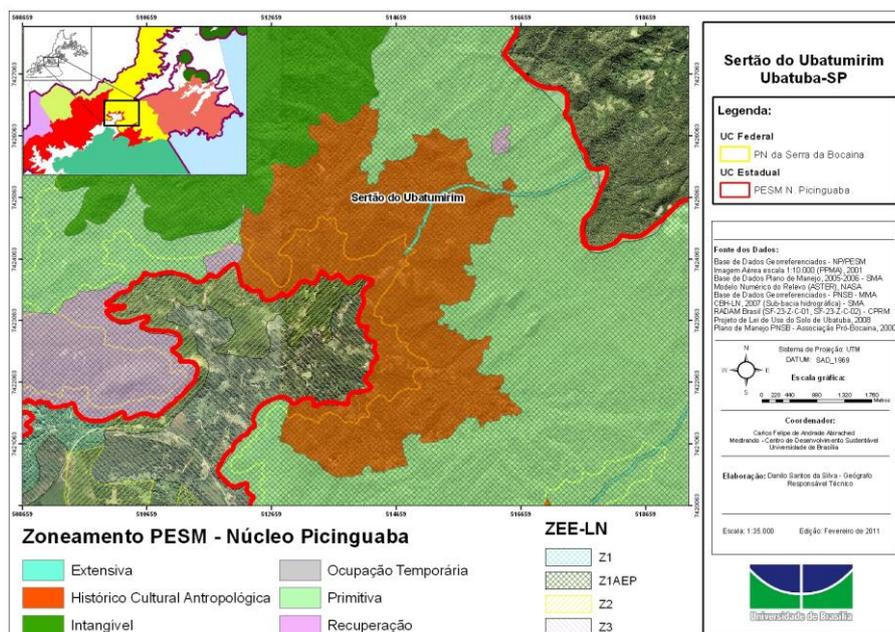
Imagem de satélite 2 – Sertão do Ubatumirim. Fonte: Google Earth, datada de 06/06/10. Acesso em 13/12/10.

Trata-se de uma área reconhecida pela expressiva produção de alimentos – banana, mandioca, cambuci, juçara, dentre outros – que são vendidos nas feiras de Ubatuba e em cidades do Vale do Paraíba e da Baixada Santista.

As áreas de roçado são relativamente grandes para a região, chegam a cinco hectares ou mais. Em geral, estão situadas nas terras mais elevadas, no interior do PESH, entre as cotas 100 e 200 metros, e no interior do PNSB, em cotas acima de 200 metros de altitude.

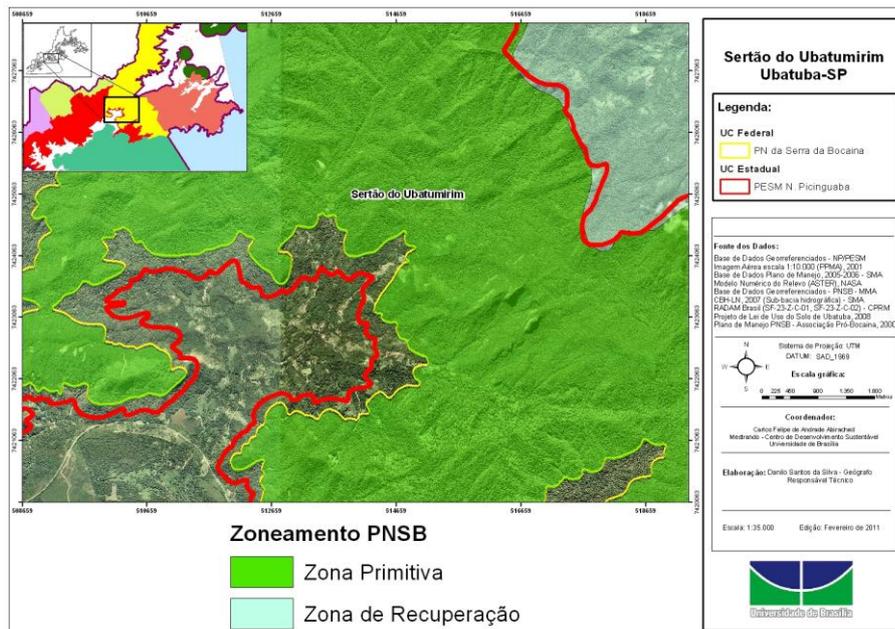
A relação dos caiçaras com o órgão gestor do PESH é historicamente de conflitos. As roças abertas – com a derrubada e queima da mata, em sistema de rodízio de áreas – levaram a punições administrativas aos caiçaras. Em 2009, a comunidade ocupou durante dias a sede administrativa do PESH para reivindicar seus direitos à terra e de acesso aos recursos naturais. Na prática, o aparente acordo que se logrou estabelecer entre a comunidade envolvida e o órgão gestor do PESH, além de outros atores que participaram nas negociações, não resultou em nenhuma medida concreta de ordenamento fundiário⁴⁹.

As áreas de roças usadas pelos caiçaras no interior do PESH são abrangidas pela Zona Histórico-Cultural Antropológica, que se estende até as áreas sobrepostas ao PNSB (Mapas 9 e 10). O território também é regido pelo ZEE e pelo plano diretor municipal. O projeto de lei de uso e ocupação do solo de Ubatuba apresenta um microzoneamento da área. Os mapas a seguir representam o zoneamento de cada instrumento.



Mapa 9 – Sertão do Ubatumirim: zoneamentos do PESH e do ZEE.

⁴⁹ Silva, D. (2010) e Simões (2010) detalham os conflitos ocorridos territoriais no Sertão do Ubatumirim.



Mapa 10 – Sertão do Ubatumirim: zoneamento do PNSB.

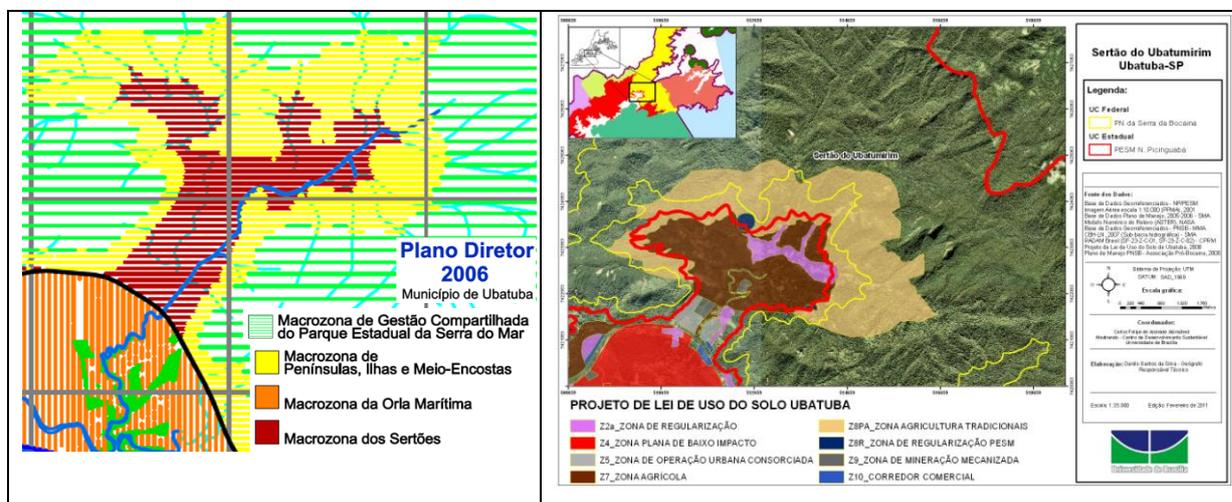
As distintas zonas dos instrumentos representados nos mapas 9 e 10 têm regras específicas de ordenamento, uso e ocupação do solo para o Sertão do Ubatumirim, conforme exposto no Quadro 5:

ZEE Litoral Norte	Plano de Manejo PNSB	Plano de Manejo PESM
<p>Z1AEP - usos e atividades permitidos são aqueles definidos nos Planos de Manejo.</p> <p>Z2 - manejo florestal; - empreendimentos de ecoturismo; - ocupação humana de baixos efeitos impactantes.</p> <p>Z3 - ocupação com uso rural diversificado, com práticas de conservação; - regularização fundiária; - ocupação humana com características rurais.</p>	<p>Zona Primitiva - Preservação do ambiente natural.</p> <p>Principais conflitos: - população esparsa; - pequenos desmatamentos para a implantação de pastagens ou agricultura de sobrevivência; - pressão turística.</p>	<p>ZHCAn – conservação da paisagem natural e cultural da região ocupada por comunidades tradicionais; - satisfação das necessidades materiais, sociais e culturais; - proposição e implementação de microzoneamento.</p> <p>Zona de Amortecimento - articular o planejamento territorial e a gestão do uso do solo.</p>

Quadro 5 – Aplicação de zonas/instrumentos sobrepostos no Sertão do Ubatumirim.

As regras de cada zona incidente sobre o Sertão do Ubatumirim denotam um ordenamento de usos rurais diversificados, com baixo impacto ambiental. Nas áreas sob regime especial de proteção, dentro dos parques, as atividades agrícolas são vedadas. Nas áreas delimitadas pela ZHCA, inclusive aquelas abrangidas pela zona primitiva do PNSB, as atividades agrícolas praticadas pelos caiçaras podem ser autorizadas pelo órgão ambiental gestor do PESM.

Na escala local, o ordenamento territorial do Sertão do Ubatumirim é regido pelo macrozoneamento do plano diretor de Ubatuba e pelo projeto de lei municipal de uso e ocupação do solo (Mapas 11 e 12 e Quadro 6).



Mapas 11 e 12 – Sertão do Ubatumirim: zoneamentos do Plano Diretor e do projeto de lei municipal.

O projeto de lei propõe a regularização das roças no interior do PESM, nas áreas delimitadas como zona de agricultura tradicional. Também delimita as áreas fora do PESM como zona agrícola, porquanto que aquelas utilizadas para moradia de famílias caiçaras são tratadas como zona de regularização.

Ambos os instrumentos municipais reforçam o regime de manejo e de negociação entre a comunidade e os órgãos gestores dos parques, tal como previsto na ZHCAn, posto que visam a regularização das áreas de moradia e das áreas utilizadas para as roças. O projeto de lei de uso e ocupação do solo propõe a criação de uma câmara técnica de gestão compartilhada para regulamentar as atividades agrícolas no interior dos parques.

Contudo, os instrumentos municipais não delimitam as áreas caiçaras do Sertão do Ubatumirim em seus mapas, para fins de ordenamento ambiental e territorial. Tampouco prevêem os mecanismos do Estatuto da Cidade para o planejamento e a gestão do território fora das UCs, inclusive visando o controle da urbanização no bairro.

Os instrumentos municipais aplicados sobrepostos ao Sertão do Ubatumirim demonstram o resultado do planejamento territorial feito pela prefeitura (Quadro 6). No entanto, tendo em vista que não há estratégias para a gestão e o controle do uso do solo, tampouco mecanismos de implementação, a aplicação prática desses instrumentos resta incipiente ou prejudicada.

Plano Diretor – Macrozoneamento	LUOS de Ubatuba
<p>Macrozona de Meio-Encostas - - Paisagem como expressão da biodiversidade - Prioridade de uso e ocupação de baixo impacto ambiental</p> <p>Macrozona de Sertões: - produção agrícola, lazer rural e ecológico</p>	<p>Zona de Regularização – para fins fundiários. Zona Agrícola - atividades extrativistas, de agricultura, de turismo ecológico e hospedagem rural. Zona de Agricultura Tradicional - áreas onde se praticam atividades agrícolas pela população que tradicionalmente ocupa os sertões do Ubatumirim e cujas propriedades avançam sobre áreas do PESH. Zona de Regularização do PESH - áreas interiores ao PESH, com média densidade de ocupação por população tradicional, que deverão ser objeto de discussão de uma Câmara Técnica de Gestão Compartilhada para a determinação de seu efetivo uso e ocupação, com vistas ao desenvolvimento de atividades que possibilitem a sustentabilidade das comunidades.</p>

Quadro 6 – Aplicação de zonas/instrumentos sobrepostos no Sertão do Ubatumirim.

O principal conflito territorial no Sertão do Ubatumirim é de natureza fundiário-ambiental, posto que a maior parte da produção agrícola é feita no interior dos parques, onde esta atividade é proibida.

Duas propostas já foram ventiladas para resolver o impasse: a redução de limites e a recategorização do PESH, na área da ZHCAn. A proposta de uma eventual recategorização para RDS, no entendimento da comunidade do sertão, não atende aos seus interesses por dois motivos: a área passaria o domínio do território ao Estado e o órgão gestor poderia impor um plano de manejo que alterasse o local das roças para áreas mais baixas, onde os solos mais pobres. Por sua vez, a redução de limites, segundo os caiçaras, atenderia aos interesses dos veranistas e outras pessoas de fora da comunidade.

Embora os caiçaras manifestem o interesse em restringir a ocupação por veranistas, estes parecem exercer influência na comunidade local. De acordo com relatos de gestores públicos que atuaram na região, os veranistas são responsáveis pelo jogo de contra-informação nas tentativas de acordo entre caiçaras e órgãos ambientais, opondo a comunidade caiçara do Sertão do Ubatumirim aos órgãos gestores de UCs.

A destinação territorial do Sertão do Ubatumirim ainda é incerta, pois a principal ferramenta de negociação, as câmaras técnicas compostas por instituições competentes e pela comunidade envolvida, ainda não encontram as condições políticas e institucionais para ser implantada. As câmaras técnicas, constituídas no âmbito do conselho do PESH, têm competência para mediar um acordo em torno de instrumento de gestão territorial e ambiental, como o termo de compromisso ou o plano de uso tradicional, até que a decisão sobre a mudança de limites dos parques ou a recategorização para RDS seja tomada. A desconfiança entre as partes e a ausência de vontade política impõem dificuldades de

aproximação e diálogo, restando os conflitos e a relação conflituosa entre a comunidade caiçara e os órgãos ambientais.

O bairro da **Almada** é historicamente ocupado por famílias caiçaras, que até o final da década de 1980 praticavam a roça de coivara, a caça e a pesca. Com o advento do turismo, alguns caiçaras venderam as suas casas e terrenos, que foram cercados e transformados em casas de veraneio, pousadas e restaurantes, em uma pequena faixa de praia espremida entre a serra e o mar.



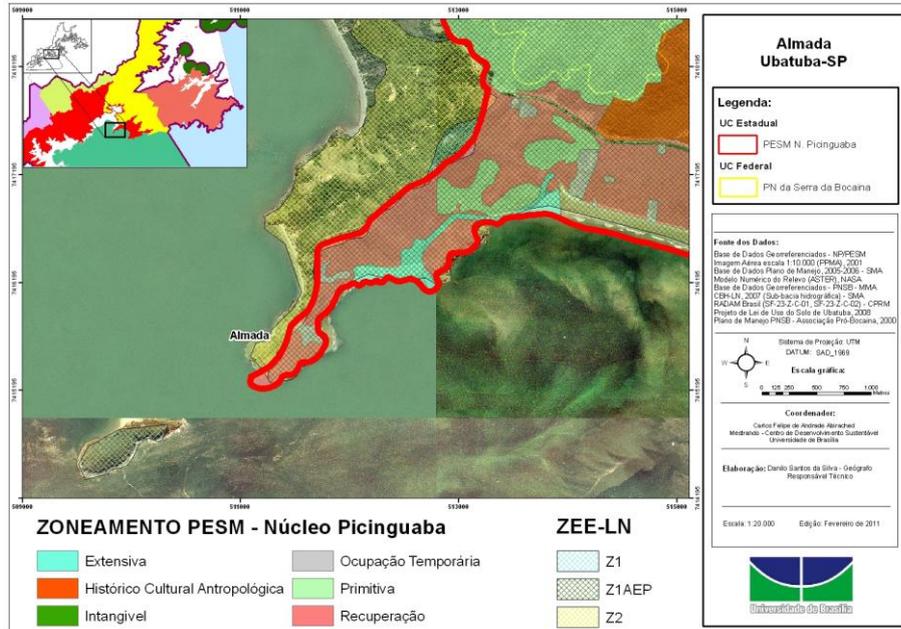
Imagem de satélite 3 – Almada, datada de 06/06/10.
Fonte: Google Earth. Adaptado pelo autor. Acesso em 13/12/10.

A área, localizada no entorno imediato do PESM, é regida pelo ZEE regional e pelo plano diretor de Ubatuba (Quadro 7; e Mapas 13 e 14).

ZEE	PESM	Plano Diretor	LUOS
Z2T - ocupação humana de baixo impacto; - utilização de até 20% da área total da propriedade para a execução de edificações, obras e equipamentos para empreendimentos de ecoturismo.	Zona de Amortecimento - proteção e recuperação dos remanescentes florestais e a integridade da paisagem; - manutenção ou faixas de vegetação florestal localizadas entre o Parque e as áreas destinadas a atividades e empreendimentos.	Macrozona de Meio-Encostas - Paisagem como expressão da biodiversidade. - Prioridade de uso e ocupação de baixo impacto ambiental.	Z2 Baixo impacto - ocupação de baixa densidade e padrões de construção de pequena volumetria; - ocupação máxima compatibilizada com a do ZEE.

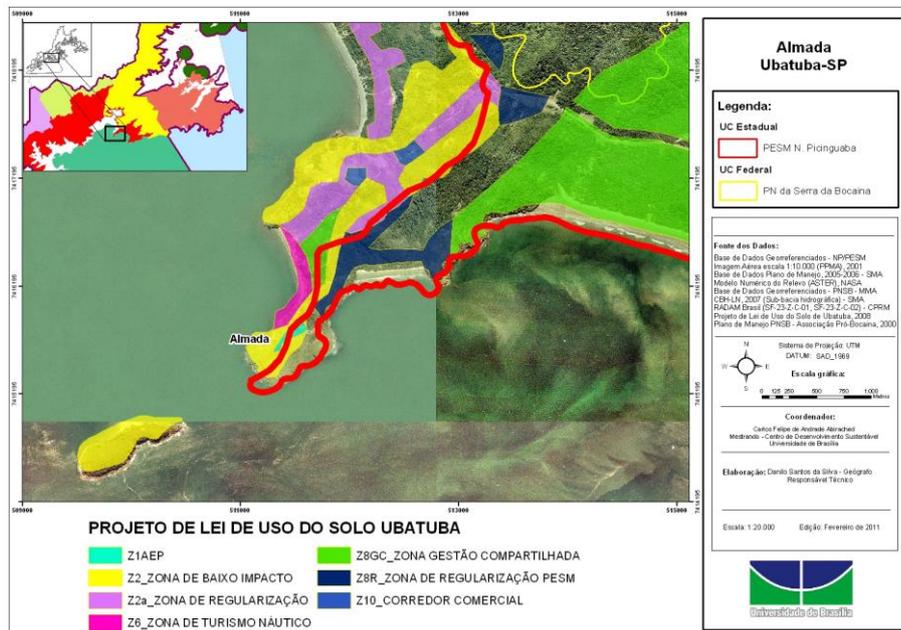
Quadro 7 – Aplicação de zonas/instrumentos sobrepostos na Almada.

Cada instrumento prevê um tipo de ordenamento e destinação territorial para Almada, mas as regras de uso e ocupação do solo são complementares, por valorizarem a paisagem e permitir empreendimentos ligados ao ecoturismo de baixa densidade. Não há contrariedades ou conflitos entre as distintas zonas que abrangem o bairro caiçara.



Mapa 13 – Almada: zoneamentos do PESH e do ZEE.

Contudo, nenhum dos instrumentos reconhece a presença da comunidade caiçara na Almada. Não há delimitação cartográfica das áreas caiçaras, tampouco mecanismos de controle da ocupação.



Mapa 14 – Almada: zonas do projeto de lei de uso e ocupação do solo.

Há uma importante recomendação no plano de manejo do PESH para as áreas abrangidas por sua zona de amortecimento, a de “articular com os municípios, a sociedade e instituições responsáveis pelo planejamento territorial, gestão do uso do solo e dos

recursos hídricos, o apoio à elaboração dos planos diretores municipais e regionais, adotando as diretrizes do ZEE” (item 4.11.4, p. 303). Essa articulação não foi realizada pelos órgãos competentes pelo planejamento territorial.

Segundo os caiçaras locais entrevistados, embora os instrumentos aplicáveis à Almada prevejam ocupação de baixa densidade e empreendimentos de apoio ao ecoturismo, a intenção da comunidade é evitar ocupações que não sejam estritamente para as famílias nativas.

Por outro lado, as lideranças caiçaras da Almada relataram que não participam dos conselhos e colegiados sobre os instrumentos de ordenamento territorial, como o plano diretor e o ZEE. A influência sobre o ordenamento territorial está, portanto, a cargo de agentes que representam interesses não necessariamente coincidentes com os da comunidade.

O Núcleo Caiçara de **Picinguaba** é tombado desde 1983 pela Resolução nº 07 do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT), ligado à Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo.

A situação de Picinguaba é emblemática, devido aos conflitos resultantes do processo de ocupação por veranistas, que já constituem mais da metade do bairro. A imagem de satélite 4 mostra o adensamento das ocupações.

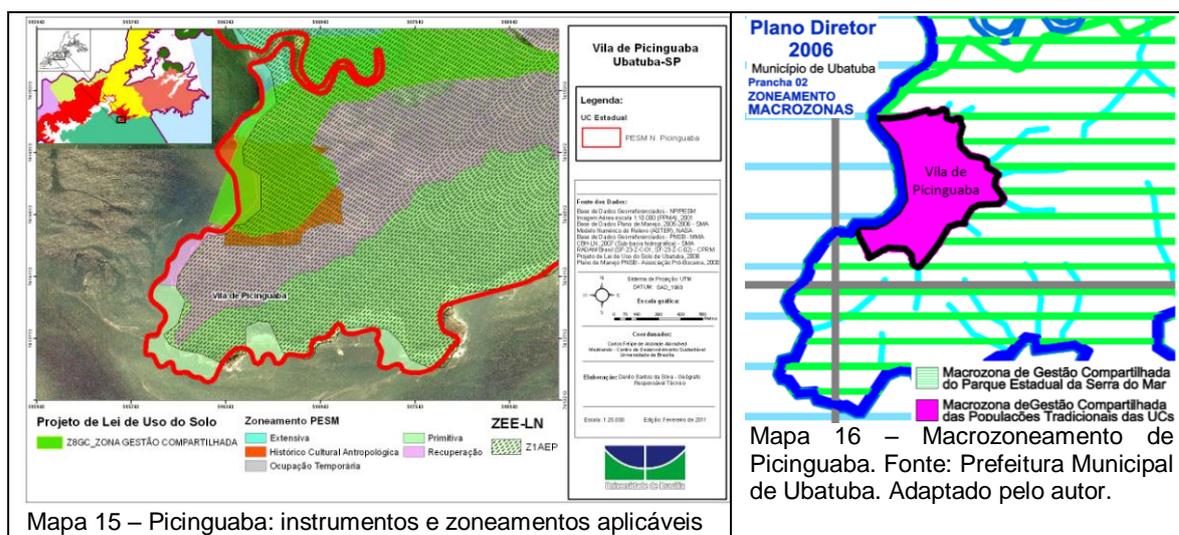


Imagem de satélite 4 – Picinguaba, datada de 06/06/10.
Fonte: Google Earth. Acesso em 15/12/10.

A venda de casas e terrenos de famílias caiçaras, a partir da década de 1960, marcou de vez o futuro da comunidade tradicional de Picinguaba. Mesmo com a criação do PESM e o tombamento de Picinguaba como vila caiçara, não houve controle sobre as construções irregulares das casas de veranistas.

A institucionalização dos instrumentos de ordenamento territorial ocorreu mais recentemente e também não conseguiu impedir as ocupações irregulares no bairro. O ZEE

trata a área como Zona de Áreas Especiais Protegidas, em função do tombamento e do PESH. O plano de manejo do parque inclui Picinguaba na ZHCAn (Mapa 15), que inicialmente previa a realização de estudos para recategorização da unidade e a desapropriação dos imóveis de propriedade dos veranistas. O plano diretor utiliza o zoneamento do PESH para delimitar a área com a presença de caiçaras (Mapa 16). A proposta de projeto de lei de uso e ocupação do solo, apresentado pela municipalidade, prevê um arranjo de gestão territorial compartilhada (não criada), o que demandaria da prefeitura ações de controle da ocupação, mediante convênio com a Fundação Florestal.



Nos últimos anos, o debate sobre a destinação territorial do bairro vem gerando disputas entre os atores envolvidos. As lideranças caiçaras da Associação de Moradores do Bairro de Picinguaba preferem a recategorização da área para uma RDS, sem que os imóveis adquiridos ou construídos por veranistas sejam necessariamente desapropriados. Mas parte dos veranistas vem manipulando a base da comunidade contra esta proposta, sob a alegação de que eles terão que sair de lá, o que geraria a perda da renda de muitas famílias locais como caseiros e prestadores de serviços. Esse grupo de veranistas financiou a elaboração de um plano de uso do solo para o bairro, que não foi legitimado pela comunidade. Também criou outra associação do bairro, composta por alguns moradores caiçaras.

A redução dos limites do parque em toda a área da vila atualmente constitui a posição oficial do órgão gestor do PESH adotada para o impasse histórico. Caso ela ocorra, a área ficará sob gestão exclusiva da prefeitura. Deste modo, caberá à lei de uso e ocupação do solo a definição do novo regime jurídico-territorial, com instrumentos de controle das novas ocupações e ordenamento daquelas já existentes, de acordo com um microzoneamento.

A gestão territorial pela prefeitura preocupa as lideranças caiçaras, que temem o aumento da especulação imobiliária e que o bairro se torne um condomínio de veranistas. As lideranças da comunidade não concordam com a desafetação da vila dos limites do PESM. Entendem que Picinguaba deve se tornar uma RDS caiçara. Caso isso não ocorra, preferem a manutenção do bairro como parque, desde que haja ordenamento das ocupações existentes e seja feita a identificação das áreas onde as construções residenciais caiçaras possam se expandir, com regras claras sobre reformas e ampliações.

O histórico de venda das casas caiçaras, a ausência de controle sobre a expansão das casas de veranistas, a desconfiança da comunidade face ao órgão gestor do PESM e a divisão da comunidade caiçara são fatores que atendem apenas aos interesses dos veranistas e constitui um prejuízo tanto para o PESM como para a cultura caiçara que Picinguaba ainda mantém.

O bairro do **Cambury** é abrangido pelo Parque Nacional da Serra da Bocaina (Mapa 16) e pelo Parque Estadual da Serra do Mar. Ali vivem populações tradicionais da mesma origem, mas que se auto-identificam quilombolas e caiçaras.

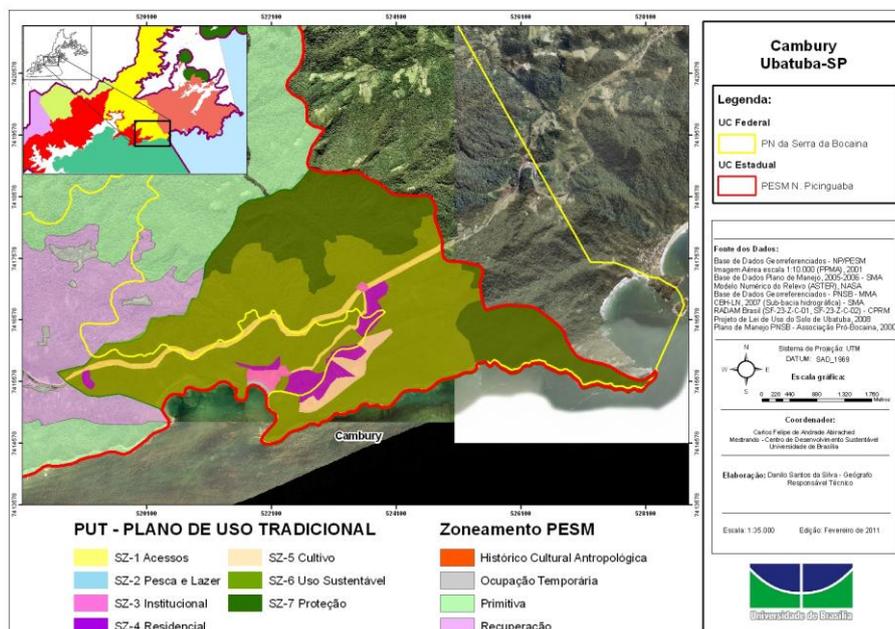
Os caiçaras vivem em áreas situadas fora dos limites do parque nacional, próximos à praia (Imagem de satélite 5), mas totalmente inseridos no PESM.



Imagem de satélite 5 – Cambury. Fonte: Google Earth, de 06/06/10.

Trata-se de uma área incluída na Zona Histórico-Cultural Antropológica com a finalidade de regularizar o território caiçara. Em 2004, enquanto uma solução fundiária era negociada, foi instituída uma câmara técnica com instituições competentes e a comunidade para regulamentar as atividades realizadas pelas famílias tradicionais do bairro. A câmara elaborou o Plano de Uso Tradicional (PUT) do Cambury, que estabelece um microzoneamento e as atividades permitidas em cada sub-zona do bairro (Mapa 17). As

áreas ocupadas por caiçaras abrange as sub-zonas de uso sustentável, residencial, institucional e de lazer.



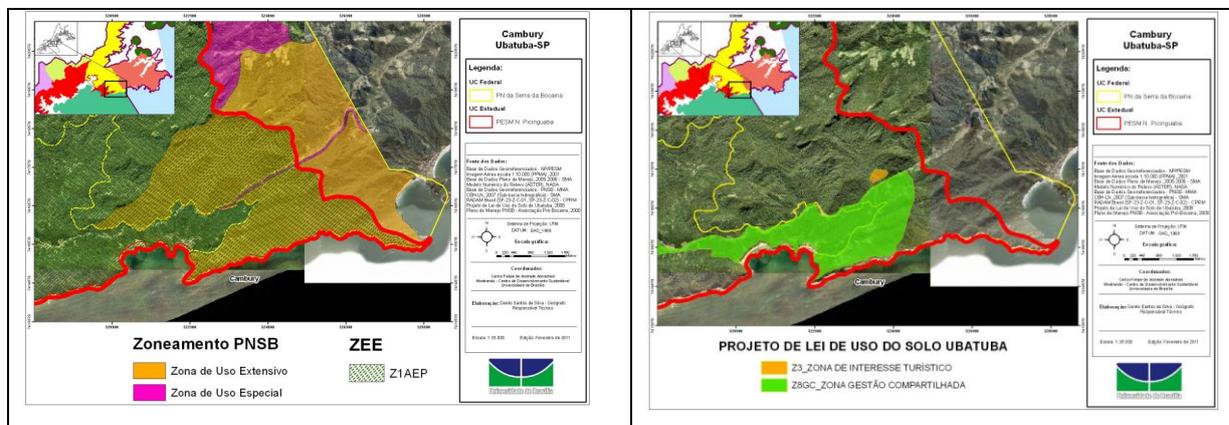
Mapa 17 – Cambury: ZHCAN e zoneamento do Plano de Uso Tradicional.

A Fundação Florestal apresentou proposta de recategorização do PESHM para uma RDS. Os caiçaras de Cambury não aceitaram a proposta, pois entendem o Cambury como um território que lhes é próprio, e desejam uma área sem afetação, sem regime especial de proteção. Para eles, a RDS é uma categoria que não lhes confere título da terra e impede a venda de seus imóveis. Tampouco daria direito da comunidade de aceitar gente de fora no bairro. Isso demonstra um posicionamento político da comunidade, mas resulta da falta de informação qualificada sobre os reais efeitos da implantação da RDS, da desconfiança em relação aos órgãos ambientais e também da manipulação feita por pessoas de fora da comunidade interessadas em manter-se no bairro.

Um eventual processo de recategorização do parque para RDS terá de enfrentar a questão de fundo, a desapropriação de veranistas e outros ocupantes não-tradicionais em Cambury. O plano de manejo do PESHM prevê que as diretrizes e normas de uso para as áreas da ZHCAN ocupadas por titulares de domínio ou posse que não se enquadram na categoria de moradores tradicionais, serão aquelas estabelecidas para a Zona de Ocupação Temporária. Trata-se de posseiros ou titulares de registro imobiliário que ainda não foram indenizados em função dos processos de desapropriação para regularização fundiária do parque.

Os mapas 18 e 19 mostram que o ZEE enquadra a área do Cambury na Zona de Áreas Protegidas. Já o plano diretor e o projeto de lei de uso e ocupação do solo tratam o

Cambury como macrozona de gestão compartilhada, com diretriz de usos e ocupações de usufruto coletivo, preservação ambiental, desenvolvimento turístico e acatamento das atividades características do modo de vida e cultura das populações tradicionais.



Mapas 18 e 19 – Cambury: zoneamentos do PNSB e PLUOS.

O projeto “Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e do Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica”⁵⁰, conduzido pela Fundação Florestal, fará os estudos de atualização da situação fundiária em diversos pontos do PESH, inclusive nos bairros abrangidos pela ZHCAN. As desapropriações assegurarão as condições necessárias para a efetividade do direito territorial das populações tradicionais em questão.

No entanto, enquanto perdurar o impasse sobre a destinação territorial definitiva, os instrumentos de ordenamento territorial restarão pouco efetivos para assegurar usos do solo consonantes com as culturas tradicionais no Cambury.

A par de todos os entraves fundiários observados no trecho de Ubatuba, algumas considerações podem ser feitas no que tange aos instrumentos aplicáveis às áreas caiçaras.

O mecanismo utilizado pelo PESH em seu zoneamento, a ZHCAN, inovou no campo da gestão territorial de UCs e na forma da relação com comunidades tradicionais. Trata-se de uma iniciativa restrita à gestão do Núcleo Picinguaba, pois há outras dezenas de comunidades caiçaras em todo o Estado de São Paulo aguardando soluções definitivas no interior de Parques e Estações Ecológicas. O plano de manejo do PESH desviou da lógica preservacionista da Lei do SNUC. Com a instituição da ZHCAN, ao invés de reassentar caiçaras e quilombolas, incorporou instrumentos pactuados com as comunidades envolvidas, dando o primeiro passo para assegurar os seus direitos territoriais.

Com o advento da Resolução nº 29/10, da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, ficaram estabelecidos os procedimentos de alteração de limites e mudança de categorias de

⁵⁰ Conforme informações prestadas pela coordenadora do projeto, Adriana Mattoso, durante apresentação do projeto na reunião do conselho do PESH em 18/09/10. O projeto está disponível em <http://www.fflorestal.sp.gov.br/serramarbid.php>.

manejo das UCs de proteção integral em São Paulo. Mas a resolução optou por uma interpretação conservadora em relação à lei do SNUC, no que toca ao instrumento termo de compromisso, e manteve a diretiva de reassentar populações tradicionais, mostrando que o precedente do PUT e da ZHCan foi uma iniciativa isolada no Estado.

Por outro lado, as atividades de roçado, por exemplo, praticadas por populações tradicionais no interior do PESH, objeto de regulamentação do PUT e no plano de manejo da unidade (ZHCan), vêm recebendo autorizações ambientais baseadas no PUT. As atividades licenciadas em APP para implantação de sistemas agroflorestais são objeto de Termos de Ajuste de Conduta. Essa experiência subsidiou o conteúdo da Resolução nº 27/10, da Secretaria Estadual de Meio Ambiente. Com ela, ficou estabelecida uma autorização simplificada para pequenos produtores rurais e populações tradicionais desenvolverem a agricultura de pousio nas áreas de regeneração inicial da Mata Atlântica.

A experiência acumulada pelo processo que levou à instituição da ZHCan pode orientar outros casos entre populações tradicionais e UCs. O plano de manejo do PESH, ao assegurar direitos de populações tradicionais e criar quatro zonas antropológicas no interior da UC, revela os desafios de como ganhar aliados à conservação da biodiversidade, ao combate à especulação imobiliária e ao avanço das atividades predatórias sobre Áreas Protegidas.

Já o ZEE do litoral norte incluiu as populações tradicionais na Zona 1, a mais restritiva, ou na Zona de Áreas Protegidas, onde são permitidos o manejo de recursos naturais, empreendimentos de ecoturismo, pesca artesanal e ocupação humana de baixos efeitos impactantes⁵¹. O processo de revisão do ZEE deve delimitar as áreas onde vivem as populações tradicionais, que também estão presentes nas Zonas 2T e 3T, apontando ali diretrizes de uso e ocupação do solo condizentes com os direitos territoriais dessas populações.

Por sua vez, o plano de manejo do PNSB não prevê nenhum mecanismo para viabilizar o uso da terra pelas famílias caiçaras do Sertão do Ubatumirim que fazem roças de mandioca e banana em seu interior, na área de sobreposição com o PESH. Em relação aos caiçaras de Cambury, em uma área de sobreposição dos dois parques, apenas acata tacitamente os desdobramentos da ZHCan daquela unidade, sem implementar ações concretas.

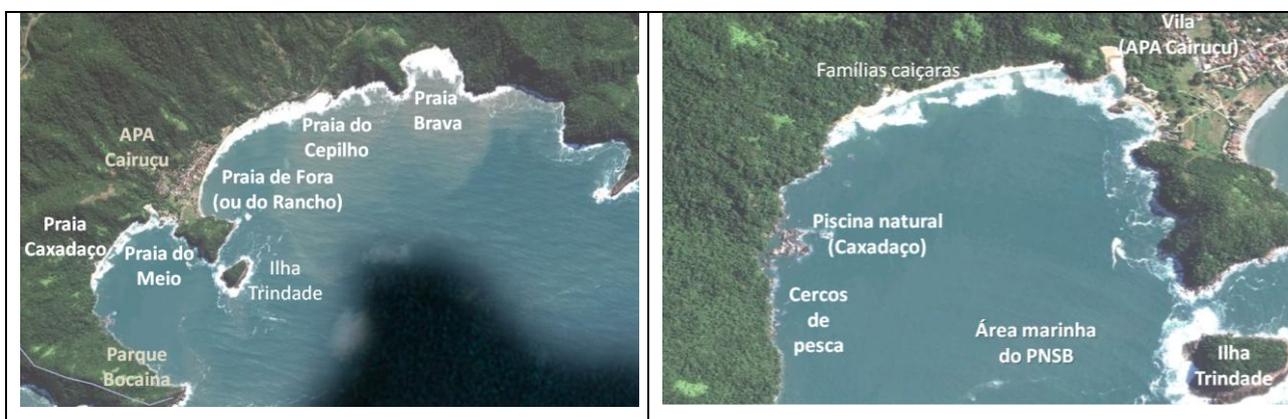
⁵¹ O ZEE não observou a diretiva do PEGC, que desde 1998 confere a “garantia de fixação e de desenvolvimento das populações locais, através da regularização fundiária, dos procedimentos que possibilitem o acesso das mesmas à exploração sustentada dos recursos naturais e da assessoria técnica para a implantação de novas atividades econômicas ou para o aprimoramento das já desenvolvidas, observando-se as limitações ambientais da região” (art. 4º, V).

Na esfera municipal, o plano diretor de Ubatuba prevê uma série de políticas públicas para as comunidades tradicionais e chega a delimitar alguns territórios caiçaras. Ele foi elaborado de acordo com o zoneamento do PESH, complementando-o na esfera da competência municipal. Mas não dispõe de instrumentos do Estatuto da Cidade para salvaguardar os direitos territoriais dessas comunidades. Tampouco tem instrumentos de controle do parcelamento do solo nas áreas por elas ocupadas, mantendo as condições para a pressão e a especulação imobiliária sobre essas terras.

Já nas áreas estudadas em Paraty, a situação das comunidades caiçaras não é muito diferente. Como ocorre com as comunidades tradicionais inseridas na ZHCAn, em Ubatuba, elas são abrangidas por zonas específicas na APA Cairuçu para assegurar seus direitos territoriais, mas na prática também são pouco efetivas.

Em **Trindade**, as primeiras famílias caiçaras ocupavam a Praia do Caxadaço, segundo relato de moradores locais. Mas, depois da pressão imobiliária a que foram acometidas, quase todas as famílias foram fixar residência em outros municípios, e também no local onde hoje é a vila (Imagens de satélite 6 e 7). Os espaços ocupados pelos caiçaras de Trindade foram redesenhados a partir da resistência empreendida contra empresas imobiliárias (como a Adélia-Brascan). A luta foi apoiada pela rede de advogados *pro bono* da Sociedade de Defesa do Litoral Brasileiro, o que levou à assinatura de um acordo em 1982 e definiu a ocupação tal como hoje está: a vila e o “morrão” ficaram para a moradia e usos das famílias caiçaras; as áreas entre a vila e a Praia do Meio ficaram para as empresas.

Trindade é abrangida por duas UCs federais. Uma parte está inserida no PNSB, as Praias do Caxadaço e do Meio, com suas áreas marinhas. As duas famílias caiçaras que restaram na Praia do Caxadaço não têm sequer a posse assegurada e, embora desejem manter-se no local, se sentem inseguras pela possibilidade de um dia serem reassentadas em outra área, para fora do parque (Imagens de satélite 6 e 7; Mapa 20).



Imagens de satélite 6 e 7 – Trindade, datada de 06/06/10.
Fonte: Google Earth. Acesso em 14/12/10. Adaptado pelo autor.

De acordo com os dados coletados nas atividades campo e com as entrevistas feitas com lideranças locais, as áreas utilizadas para a pesca pelos caiçaras de Trindade abrangem as áreas do PNSB, na Zona de Uso Extensivo/Segmento Praia de Trindade. Ela tem como objetivo geral “facilitar a educação ambiental, o lazer e a recreação intensiva, em harmonia com o meio”, mas sequer menciona a pesca, nem mesmo como um conflito.

Essa área marinha do parque, que segue da Praia do Meio até a Cabeça do Índio, se estendendo por toda a Praia do Caxadaço e seu costão rochoso, é historicamente utilizada pelos caiçaras para a pesca, conforme constatação feita a partir das atividades de campo. Na área existem três redes de cerco, que é uma arte de pesca na qual os peixes entram e ficam rodando sem conseguir sair. Os pescadores visitam o cerco com barco do tipo voadeira entre três e quatro vezes ao dia, de onde retiram o pescado apto ao consumo e à venda. A atividade envolve quatro pescadores, a maioria jovens, da atual geração de trindadeiros, que trabalham de forma cooperativada. O pescado é armazenado no gelo dentro de isopores e quando atinge uma determinada quantidade ou período de tempo é vendido para um atravessador de Paraty. Parte do pescado é vendida diretamente na rede de restaurantes da vila, outra parte é consumida pelas famílias dos pescadores ou é distribuída para amigos e comunidades vizinhas.



Mapas 20 e 21 – Trindade: zoneamento do PNSB e mesozoneamento do anteprojeto de lei do Plano Diretor. Fontes: Ibama (2005) e Prefeitura Municipal de Paraty (2010) (mapa do Anexo 23).

O costão do Caixadaço, onde está a Piscina Natural, é uma área segura para a pesca tradicional quando o mar está agitado, pois ali é um lugar mais protegido, situado ao fundo da enseada, de águas calmas. A piscina do Caixadaço é uma área abrigada, utilizada como apoio para ir e voltar dos cercos. Quando o mar está “grosso, picado”, a atividade pesqueira é feita a partir dali, com uso de canoas e não com voadeiras.

O órgão gestor da unidade não fiscaliza tampouco proíbe essa atividade e os pescadores a exercem livremente, parecendo haver um acordo tácito entre as partes. No entanto, os caiçaras que pescam no interior do PNSB não se sentem plenamente seguros quanto à continuidade de suas atividades. Por isso, se mostram interessados em firmar um acordo ou compromisso com o órgão gestor do parque no sentido de manter a pesca e regulamentá-la. Embora na prática a pesca não seja um conflito com o parque, podendo até constituir um atrativo a mais no uso público da unidade, há receios das partes em tratar desse tema, devidos ao ambiente de desconfianças e às concessões que terão que fazer em um eventual acordo.

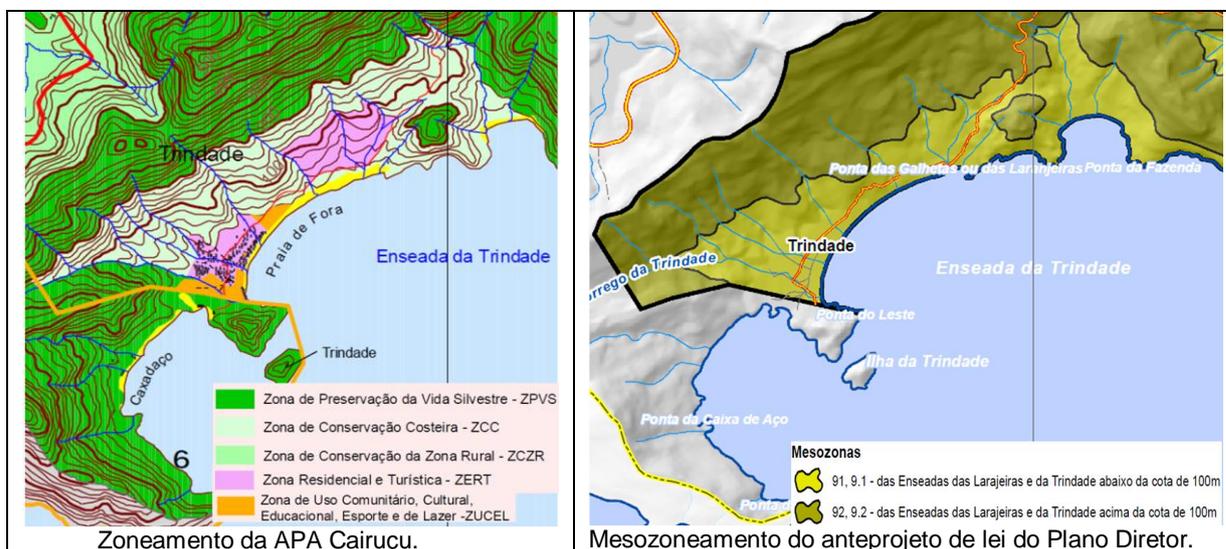
Os principais conflitos descritos no plano de manejo do PNSB são a ocupação desordenada na Praia da Trindade, a população residente, o turismo intensivo e os caminhos e trilhas secundárias. O planejamento do parque prevê atividades de recreação nas praias e na Piscina do Caixadaço, bem como interpretação ambiental na trilha Rochedo Cabeça do Índio e na cachoeira Pedra que Engole. Estabelece a desapropriação dos imóveis pertencentes aos moradores e a retirada daqueles que se estabeleceram ilegalmente na área, dentre outras medidas descritas na página 6.166.

Formalmente, essa diretiva de reassentamento dos caiçaras de Trindade está em desacordo com a orientação do roteiro metodológico de planos de manejo de parques, utilizado pelo ICMBio. O roteiro prevê que as populações tradicionais com previsão de reassentamento, deverão estar abrangidas pela zona de ocupação temporária, sequer prevista no plano de manejo do Parque da Bocaina.

A maior parte das famílias caiçaras de Trindade mora na vila e na Praia de Fora, portanto fora do parque, no interior da APA Cairuçu. Os espaços utilizados pelos caiçaras estão inseridos em diferentes zonas da APA (Mapa 22): Zona de Preservação da Vida Silvestre, que abrange as áreas elevadas e bem preservadas; Zona Residencial e Turística, onde está a vila e onde há uma área de reserva fundiária para as famílias caiçaras (o “Morrão”, entre as Praias de Fora e do Cepilho); Zona de Conservação Costeira; Zona de Uso Conflitante, onde estão os quiosques da Praia de Fora; e Zona de Uso Comunitário, Cultural, Educacional, Esportivo e de Lazer, onde estão as áreas de uso comunitário e as propriedades da companhia imobiliária Trindade Desenvolvimento Territorial.

O anteprojeto de lei do plano diretor de Paraty trata Trindade como “núcleo urbano isolado”, que será objeto de um microzoneamento para definir as áreas urbanas consolidadas e de expansão, os parâmetros para parcelamento, uso e ocupação (art. 283). O mesozoneamento proposto pela prefeitura divide as áreas de Trindade de acordo com o PNSB e a APA Cairuçu, sendo que esta última é subdivida em mesozonas abaixo e acima

da cota 100 metros. Embora o perímetro do mesozoneamento esteja diferente, o regime jurídico de usos do solo e manejo de recursos naturais parece estar consoante ao zoneamento da APA Cairuçu (Mapas 22 e 23; e Quadro 8).



Mapa 22 e 23 – Trindade: zoneamento da APA Cairuçu e mesozoneamento do anteprojeto de lei do Plano Diretor. Fontes: Ibama, 2005; Prefeitura Municipal de Paraty, 2010 (mapa do Anexo 22).

A aplicação dos instrumentos em Trindade traz as regras colacionadas no quadro 8:

Zoneamento PNSB	Zoneamento APA Cairuçu	Macrozoneamento Plano Diretor	Mesozoneamento Plano Diretor
<p>Zona de Uso Intensivo</p> <ul style="list-style-type: none"> - uso público; - desenvolvimento econômico e social, com envolvimento da população; - conservação das áreas de maior potencial à biodiversidade 	<p>Zona de Preservação da Vida Silvestre</p> <ul style="list-style-type: none"> - preservação e conservação dos ecossistemas; - conservação da cultura caiçara (manejo florestal para canoas). <p>Zona de Conservação Costeira</p> <ul style="list-style-type: none"> - integridade da paisagem natural, sem interferências construtivas; - manejo por populações tradicionais. 	<p>Macrozona Serra da Bocaina</p> <ul style="list-style-type: none"> - preservação ambiental; - turismo sustentável; - preservação de sítios históricos e patrimônio cultural. 	<p>Mesozona do PNSB</p> <ul style="list-style-type: none"> - preservação dos ecossistemas.
<p>. Principais conflitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ocupação desordenada; - população 	<p>Zona Residencial e Turística</p> <ul style="list-style-type: none"> - ocupação residencial e turística, com tendências e possibilidades de expansão; 	<p>Macrozona da Enseada das Laranjeiras e de Trindade</p> <ul style="list-style-type: none"> - controle 	<p>Mesozona da Enseada das Laranjeiras e de Trindade abaixo da cota 100</p> <ul style="list-style-type: none"> - ordenamento e controle dos aglomerados urbanos existentes; - estímulo às atividades turísticas; - preservação do patrimônio cultural e ambiental

residente; - turismo intensivo; - caminhos e trilhas secundárias	- disciplina da ocupação e parcelamento do território. Zona de Uso Comunitário, Cultural, Educacional, Esportivo e de Lazer - ocupação por instalações de caráter social.	urbanístico nos níveis de média e baixa densidade dos núcleos urbanos isolados de Trindade; - usos agrícolas sustentáveis; - turismo.	Mesozona da Enseada das Laranjeiras e de Trindade acima da cota 100 - preservação dos ecossistemas aí localizados e o seu uso sustentável.
--	--	---	--

Quadro 8 - Aplicação de zonas/instrumentos sobrepostos em Trindade.

Os instrumentos parecem complementar-se ao estabelecer um gradiente de preservação, usos e ocupações ordenadas de baixa densidade, e atividades turísticas.

O zoneamento da APA Cairuçu é a regra geral para os tipos de uso (residencial, comercial, comunitário e de lazer). O plano diretor pode complementá-lo e estabelecer um microzoneamento, regras edilícias com padronização urbanística e ordenamento das ocupações existentes, bem como prever instrumentos de controle e monitoramento de novas construções.

O plano diretor deverá delimitar Trindade como território caiçara, para nortear todo o planejamento territorial mencionado, sem prejuízo para as ocupações residenciais, comerciais e com fins turísticos existentes.

A delimitação nos mapas do plano diretor foi requerida pelas associações de moradores e pescadores de Trindade durante a reunião sobre o tema realizada no dia 21/10/10. Na ocasião, foi lida e apresentada à prefeitura e à equipe da UERJ uma carta em que expõem os motivos do pedido. A demanda é resultado das lutas contras as empresas sobre aquelas terras e visa impedir futuras investidas da especulação imobiliária. O pleito comunitário visa assegurar o espaço da comunidade, os recursos e as condições para as famílias viverem bem sem precisar deixar o local onde nasceram e mantêm a sua cultura.

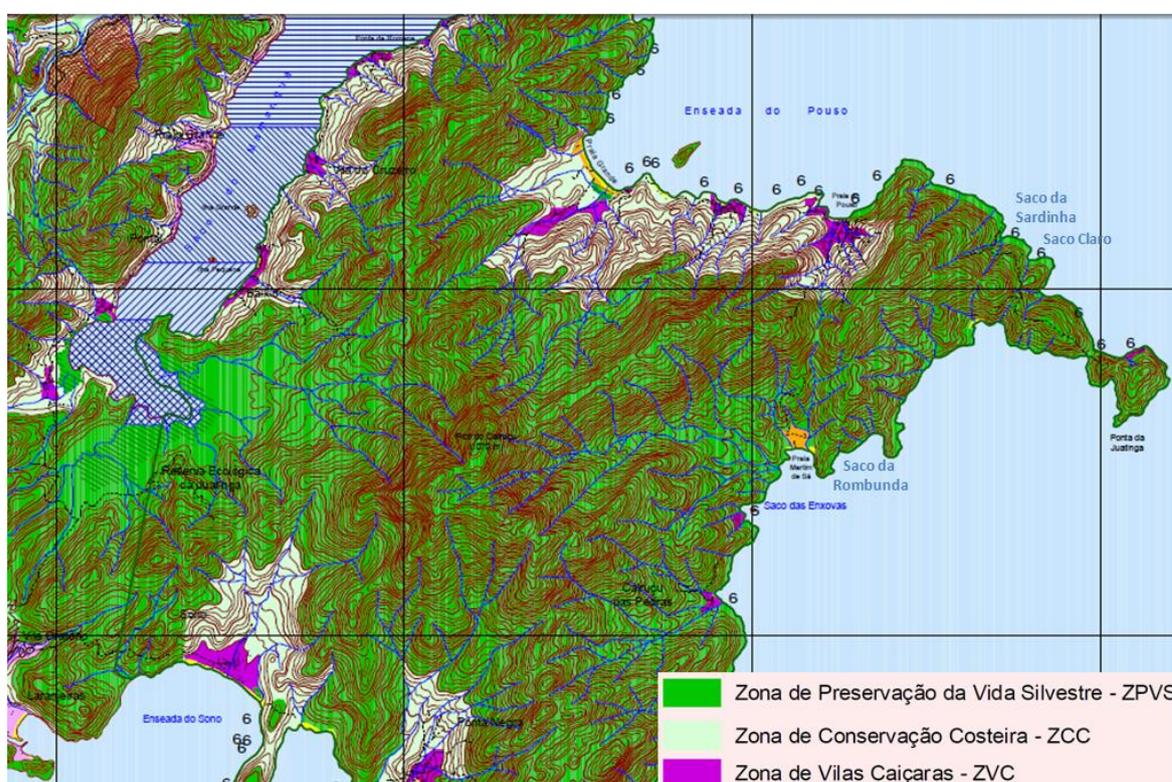
No que se refere aos usos no interior do PNSB, a atividade pesqueira pode ser objeto de um termo de compromisso, para dar segurança de acesso aos espaços tradicionalmente utilizados pelos trindadeiros, que conformam o seu território de uso. No mesmo sentido, pode ser estabelecido instrumento junto à SPU, o TAUS, para assegurar a posse das famílias que vivem na Praia do Caxadaço.

As áreas das enseadas do **Sono, Ponta Negra, Juatinga e Cajaíba**, ocupadas por comunidades caiçaras, estão abrangidas pela Zona de Expansão das Vilas Caiçaras, da APA Cairuçu (Mapa 24). Nessas áreas é onde a Reserva Ecológica da Juatinga, administrada pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA), é sobreposta à APA Cairuçu.

Trata-se de uma área onde os recursos naturais se encontram bem preservados, graças à presença das comunidades caiçaras e à dificuldade de acesso, feito

exclusivamente por trilha ou por mar. As principais ameaças às áreas protegidas são a especulação imobiliária, a indefinição fundiária e o turismo desordenado.

As comunidades caiçaras abrangidas pela ZEVC, conforme mostra o Mapa 24, são⁵²: Praias do Sono (54 famílias), Ponta Negra (23 famílias), Cairuçu das Pedras (5 famílias), Saco das Enchovas e Martim de Sá (5 famílias), Ponta da Juatinga (25 famílias, 54 edificações), Pouso da Cajaíba (72 famílias e 24 casas de turistas), Ipanema (4 famílias e 3 posses de veraneio), Calhaus (35 famílias e 8 posses de veraneio), Itaoca (5 famílias) e Grande da Cajaíba (23 famílias, com 6 casa na praia, 1 casa de proprietário e 16 casas no caminho da cachoeira). No Saco do Mamangá: Baixio, Cruzeiro, Ponta do Romana e as três outras pequenas praias dessa região, que totalizam cerca de 140 famílias, computadas durante a elaboração do plano de manejo da APA, em 2000⁵³.



Mapa 24 – Zonas de Expansão das Vilas Caiçaras da APA Cairuçu.
Fonte: Ibama, 2005. Adaptado pelo autor.

⁵² De acordo com dados levantados em 2000, constantes do encarte Socioeconômico do Plano de Manejo da APA (Ibama, 2005, pp. 159-176).

⁵³ Segundo o sr. Francisco Xavier (Ticoti), caiçara do Pouso e articulador do Fórum de Comunidades Tradicionais, o número de famílias e ocupações veranistas é a seguinte: Cairuçu das Pedras (4 famílias), Saco das Enchovas (4 famílias) e Martim de Sá (1 família), Saco da Rombuda (1 família), Ponta da Juatinga (30 famílias), Sumaca (1 família), do Pouso da Cajaíba (87 famílias e 40 casas de veranistas, sendo que 30 foram edificadas após a criação da Reserva da Juatinga). Entrevista realizada em 17/11/10.

Um levantamento atualizado foi feito por Cortines *et. al.* (2011), que contabilizou 1430 pessoas, 460 famílias, distribuídas em oito comunidades com mais de 50 pessoas (Sono, Ponta Negra, Juatinga, Pouso, Calhaus, Ponta da Romana, Cruzeiro, Baixio, além de outros doze núcleos com menos de 50 pessoas (Cairuçu das Pedras, Saco das Anchovas, Martim de Sá, Ponta da Rombuda, Sumaca, Saco Claro, Saco da Sardinha, Ipanema, Gaietas, Itaoca, Praia Grande da Cajaíba, Cadeia Velha).

Nas praias do Sono e da Ponta Negra, a pesca (com cerco flutuante e rede de espera) e o turismo são as principais atividades desenvolvidas pelos caiçaras; as roças e o artesanato são feitos somente pelos mais antigos. As famílias caiçaras de Cairuçu das Pedras, Saco das Enchovas, Martim de Sá, Ponta da Juatinga e Costão das Araras vivem da pesca, de roças de subsistência e da caça para complementar a alimentação; algumas ainda fazem artesanato. No Pouso da Cajaíba as fontes de renda estão ligadas à pesca, ao turismo e aos serviços de caseiro, mas a pequena agricultura e o artesanato também são realizados. Em Ipanema, Escaléu, Itaoca e Praia Grande da Cajaíba as comunidades vivem basicamente da pesca e, nos últimos anos, também do turismo. Apenas na Praia Grande ainda há agricultura de subsistência das famílias que resistiram para ficar em suas terras. As comunidades do Saco do Mamanguá têm como principais atividades a pesca, o artesanato, os serviços de caseiro, trabalhos na construção civil e serviços de apoio ao turismo⁵⁴.

Em três dessas comunidades caiçaras, o conflito fundiário é mais expressivo. No Sono, desde a década de 1970, a comunidade caiçara resiste contra a especulação imobiliária para garantir a permanência no seu território de origem e com isso manter suas tradições e costumes. Há uma ação discriminatória, em grau de recurso no STF, movida pelo governo estadual contra Gibrail Nubille Tannus, conhecido grileiro da região, em torno da propriedade de uma gleba de terras, também reclamada pela União. Além disso, a comunidade tem dificuldades de acesso ao seu território, em função das restrições impostas pelo Condomínio Laranjeiras, o mais luxuoso de toda a região.

Em Martins de Sá, há uma forte pressão imobiliária sobre as terras ocupadas pelo Sr. Manoel dos Remédios (Seu Maneco), cuja família vive na praia há duas gerações. No intuito de expulsá-lo e viabilizar um empreendimento hoteleiro de luxo, especuladores propuseram uma ação de reintegração de posse contra ele, que foi julgada improcedente. O usucapião pedido pelo Seu Maneco foi indeferido e suas posses não estão formalmente garantidas.

Na Praia Grande da Cajaíba, até 2002, a comunidade caiçara era composta por aproximadamente 200 habitantes. Mas ela não resistiu à pressão financeira, física e psicológica exercida pela família de Gibrail Nubille Tannus, inclusive por meio de ações possessórias, com base em contratos de comodato firmados arditosamente com os caiçaras. A família Tannus utilizou o Estado, agentes da polícia e o antigo do Instituto Estadual de Florestas (RJ), para acuar os caiçaras, ignorantes dos seus direitos, induzindo

⁵⁴ As atividades praticadas pelas comunidades caiçaras do Sono a Cajaíba foram identificadas em campo pelo autor e a partir das informações levantadas pelo projeto Fortalecimento do Mosaico Bocaina (BUSSOLOTTI *et. al.*, 2010) e constantes do plano de manejo da APA Cairuçu (IBAMA, 2005).

ao abandono ou a venda de suas terras⁵⁵ (LOURIVAL, 2009). Hoje, restam apenas duas das 23 famílias caiçaras que viviam no local até 2002, que ainda lutam por seus direitos territoriais e ambientais.

A grilagem de terras e a especulação imobiliária sobre as terras ocupadas por caiçaras é oficialmente reconhecida pelo governo estadual, segundo o qual:

Querendo tomar o domínio das terras incorporadas à sua propriedade, Gibrail Tannus passou a tomar atitudes violentas contra os caiçaras, que não aceitavam a idéia de abandonar as terras desde sempre cultivadas e habitadas por, pelo menos, três gerações de suas famílias. A partir daí estabeleceu-se o confronto” (Atlas Fundiário do Estado do Rio de Janeiro, 1991, p. 159).

A regularização fundiária para as famílias caiçaras é dever do governo estadual desde a edição da Lei nº 1.859/91, ato que autorizou a criação por decreto da REJ. Em 2005, foi editada a Lei estadual nº 2.393/95, que prevê a permanência de populações tradicionais em UCs fluminenses, mediante a concessão de direito real de uso das áreas ocupadas. A Lei estadual nº 3.192/99 também trata do direito de pescadores às terras que ocupam. No entanto, até hoje pouco foi feito. A gestão estadual sobre a Reserva da Juatinga é marcada pela derrubada de ranchos caiçaras na Praia Grande da Cajaíba e pelo uso de força policial contra as famílias locais, abuso de autoridade já objeto de ações judiciais.

A APA Cairuçu, visando salvaguardar a cultura, as áreas de moradia e uso, bem como o padrão arquitetônico dos assentamentos caiçaras, instituiu as Zonas de Expansão das Vilas Caiçaras (ZEVC). Nessas áreas é proibida a expansão da ocupação residencial por pessoas que não sejam nascidas e moradoras das comunidades caiçaras, bem como a construção de novas residências e quaisquer edificações que não se destinem exclusivamente ao atendimento das necessidades de moradia, trabalho, lazer, religião e sobrevivência das comunidades caiçaras nativas e residentes locais.

Entretanto, as regras da ZEVC são de difícil aplicação. É que existem dezenas de imóveis de veranistas, que adquiriram casas ou lotes de caiçaras nessas áreas e que obviamente reformaram ou ampliaram as residências.

Os fatos que geram a venda de casas e lotes dos caiçaras para veranistas decorrem de uma conjugação de fatores. As práticas agrícolas e extrativistas tradicionalmente realizadas pelas comunidades caiçaras foram repreendidas pelos órgãos ambientais a partir da criação das UCs, principalmente pela REJ. Os estoques pesqueiros da região foram reduzidos pela pesca predatória. O aumento da visitação pública na região atraiu um número crescente de turistas à região. O turismo restou, então, como importante fonte de

⁵⁵ Fato amplamente noticiado e motivador de um manifesto do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais, disponível em http://www.fboms.org.br/detalhes.asp?id=180&cat_id=4&cat_nome=Cartas%20&topo=SUB&dnome=Manifesto%20Reserva%20Ecol%C3%B3gica%20da%20Juatinga%20&idioma=

renda para as famílias caiçaras. A falta de perspectiva ou alternativa econômica e a relação próxima com os turistas levaram à venda de terrenos e casas de dezenas de famílias caiçaras. Em alguma medida, elas mesmas passaram a integrar e induzir o mercado imobiliário sobre as suas próprias residências e terrenos.

As lideranças das comunidades alegam que apenas os caiçaras são repreendidos, enquanto casas e mansões de veranistas se espalham nas zonas de vilas caiçaras, o que gera descrença e indignação em face dos órgãos ambientais. Como os caiçaras estão mais presentes no local, eles são mais suscetíveis às ações de fiscalização ambiental. Por outro lado, jamais foi realizado um trabalho de educação jurídico-ambiental com os caiçaras em relação às regras do plano de manejo, ou qualquer explicação didática sobre os efeitos da ZEVC. Os veranistas burlam o zoneamento da APA sob o pretexto de promoverem apenas a reforma das casas compradas dos caiçaras, que não é proibida expressamente.

O fato é que a soma desses fatores colocam em xeque a funcionalidade da Zona de Expansão das Vilas Caiçaras da APA de Cairuçu, enfraquecendo a cultura e o direito de opção das famílias caiçaras de decidirem o seu próprio destino.

A ZEVC e todas as demais zonas da APA Cairuçu, embora alinhadas aos direitos territoriais e ambientais das comunidades caiçaras, não resolvem o impasse fundiário.

Em 2010, foram iniciados os estudos contratados pelo órgão estadual de meio ambiente para enquadrar a REJ em uma das categorias do SNUC. Esse processo é visto por muitos atores como uma oportunidade de solucionar os conflitos fundiários e reforçar o combate à especulação imobiliária.

Várias categorias estão sendo debatidas pelos atores envolvidos, como criar um parque estadual nas áreas elevadas e uma RDS nas áreas baixas, ou desafetar a área da REJ onde estão as comunidades caiçaras, ficando a APA Cairuçu sem a sua sobreposição. As lideranças caiçaras e do Fórum de Comunidades Tradicionais preferem a criação de uma RDS, pois a consideram categoria adequada para o caso. Seu regime jurídico é mais focado que o da APA para garantir o direito territorial das comunidades caiçaras. Se as áreas ocupadas por comunidades caiçaras ficarem abrangidas pela APA, o processo de especulação imobiliária ganhará força e se intensificará (inclusive com apoio do microzoneamento decorrente do novo plano diretor de Paraty, conforme exposto adiante).

Mas as lideranças das comunidades envolvidas estão preocupadas com o resultado do processo de recategorização da Reserva da Juatinga. Uma delas é o jogo de interesses e contra-informação que pode ser feito por atores – políticos locais, prefeitura, empreendedores imobiliários e veranistas – contra a criação de uma eventual RDS, pois ela

impedirá investimentos imobiliários na região. A desafetação da REJ das áreas caiçaras, ou a manutenção dessas áreas como APA, atende aos interesses desses atores.

Outra preocupação é se as próprias comunidades caiçaras aceitarão eventual desapropriação dos imóveis dos veranistas, como efeito da regularização fundiária, no caso de uma RDS. Há quarenta e cinco casas de veraneio existentes no Pouso, outras sete em Escaléu, nove na Ponta Negra e sete no Sono, sendo que muitas delas geram renda para os caiçaras como caseiros e prestadores de serviços associados. Soma-se a isso o interesse de muitas famílias caiçaras em manterem a possibilidade de vender suas posses para terceiros, o que com a RDS restaria impossível. De tal forma que muitas comunidades são divididas ou induzidas a desentendimentos sobre o futuro de seus territórios e sobre como se posicionar com os veranistas interessados em adquirir as suas posses ou manter-se nas áreas já adquiridas.

Caso seja criada a RDS, as posses das famílias caiçaras serão asseguradas por contrato de concessão de direito real de uso. Mas, nesse ponto, há polêmica quanto ao caráter de inalienabilidade das terras, é dizer: o direito de venda dos terrenos e casas dos caiçaras, questão que usualmente consta nos contratos de concessão de direito real de uso. A venda entre comunitários parece ser natural. Mas se lhes for admitido vender seus terrenos e casas para terceiros, a RDS praticamente não fará sentido.

Ainda, outro assunto polêmico é se a pretendida RDS será estadual ou federal, pois os órgãos federais dispõem de programas e projetos específicos para populações tradicionais. O órgão ambiental federal ter mais experiência acumulada na gestão de UCs de uso por populações tradicionais, porquanto que governo estadual ostenta um histórico de arbitrariedades e prevaricações na área da REJ, até hoje com uma gestão incipiente e sem atuação no campo das políticas públicas para caiçaras.

Além disso, atores envolvidos no processo revelaram que o interesse do governo estadual é criar um parque nas áreas mais elevadas e pouco povoadas, para cumprir as metas de conservação sob proteção integral. As áreas caiçaras ficariam sob domínio da APA, com as ZEVC. A eventual criação de um parque estadual implicará discutir a delimitação com as comunidades, para que delas não se subtraíam áreas de uso e mobilidade (já mapeadas e regulamentadas pelo zoneamento da APA).

Resta saber, ainda, se haverá entendimento entre os governos estadual e federal sobre o controle do território onde hoje a REJ (estadual) se sobrepõe à APA Caiçu (federal). Isso requer uma discussão sobre limites, regularização e ordenamento fundiário, gestão territorial e ambiental, além do acesso a políticas públicas e do desenvolvimento de bons trabalhos com as comunidades caiçaras.

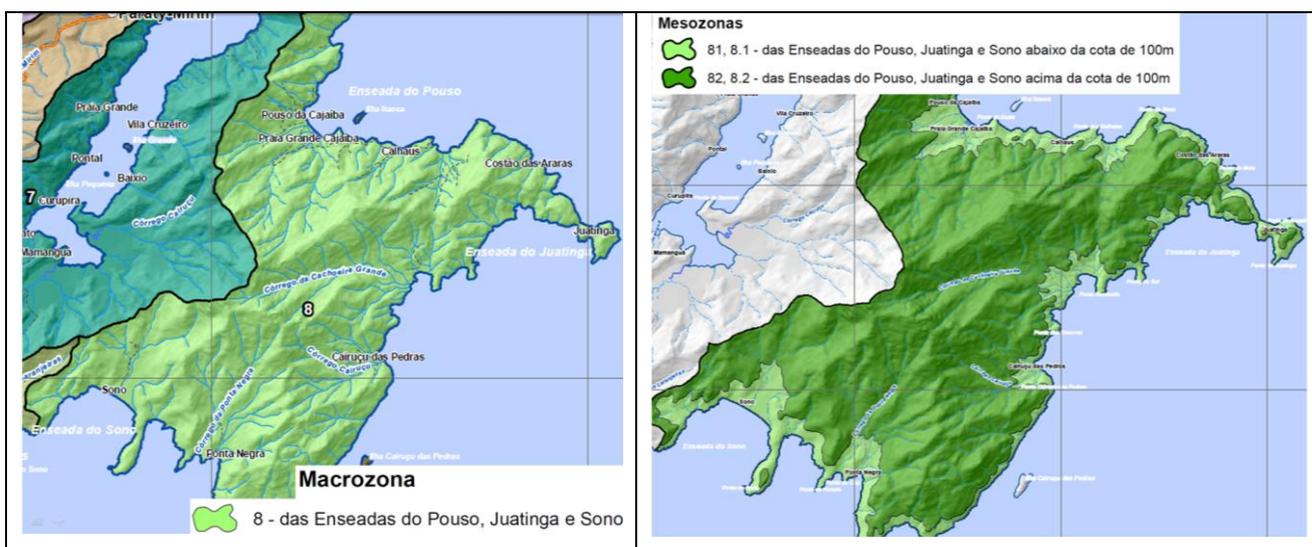
De toda forma, a recategorização constitui uma oportunidade para garantir que o território protegido pela(s) nova(s) unidade(s) de conservação efetive de vez os direitos caiçaras de disporem com exclusividade de acesso aos espaços e recursos naturais de que necessitam para a sua sustentação econômica, reprodução física e cultural. Inclusive, uma porção marinha pode ser incluída na nova UC, para garantir exclusividade no acesso aos recursos pesqueiros próximos dos costões rochosos para comunidades caiçaras da região.

No entanto, os interesses em jogo colocam em dúvida qual será o desfecho dessa recategorização. Dependendo do resultado, restará aos caiçaras o destino de tantas outras famílias que venderam suas terras para turistas ou que foram levadas a saírem pelas excessivas restrições das UCs e por ameaças de especuladores: as periferias da cidade.

Enquanto não se efetiva a recategorização da REJ e até que seja instituído o plano de manejo da nova UC, valerá o regime jurídico da ZEVC da APA Caiçuçu. Mas essas zonas somente serão efetivas com a complementação de instrumentos municipais de controle da ocupação do solo, que até o momento de fechamento deste trabalho não constavam do anteprojeto de lei do novo plano diretor de Paraty.

As áreas de usos dessas comunidades caiçaras estão abrangidas pela Zona de Conservação Costeira (Mapa 24) – constituída por áreas de mata em estágio inicial e médio de regeneração – destinada para conservação da natureza, extrativismo, manejo agroflorestal e roças em matas de capoeira. Na ZPVS, mais preservada, pode-se autorizar a retirada de madeiras para confecção de canoas e atividades de subsistência.

O anteprojeto de lei do plano diretor parece estar alinhado com a ZEVC, pois prevê ocupação de baixíssima densidade, com restrição de novas ocupações e ordenamento dos núcleos tradicionais com vistas à preservação da cultura caiçara (Mapas 25 e 26).



Mapas 25 e 26 – Macrozona e Mesozonas das Enseadas do Pouso, Juatinga e Sono.
 Fonte: Prefeitura Municipal de Paraty, 2010 (mapas dos Anexos 5 e 21). Adaptador pelo autor.

A relação entre os instrumentos de ordenamento do território compreendido pela REJ e APA Cairuçu é apresentada no quadro 9.

Zoneamento / Plano de Manejo da APA Cairuçu	Macrozoneamento Plano Diretor	Mesozoneamento Plano Diretor
<p>Zona de Preservação da Vida Silvestre</p> <ul style="list-style-type: none"> - preservação e conservação dos ecossistemas; - viabilização da conservação da cultura tradicional das comunidades caiçaras (manejo). <p>Zona de Conservação Costeira</p> <ul style="list-style-type: none"> - integridade da paisagem natural; - extrativismo, manejo agroflorestal e roças em matas de capoeira. <p>Zona de Expansão das Vilas Caiçaras</p> <ul style="list-style-type: none"> - proibida a expansão da ocupação residencial por pessoas que não sejam nascidas e moradoras das comunidades caiçaras. 	<p>Macrozona das Enseadas do Pouso, Juatinga e Sono</p> <ul style="list-style-type: none"> - preservação ambiental; - ocupação humana restrita: efetivo controle da ocupação humana com níveis de baixíssima densidade, com controle da ocupação residencial e ordenamento dos núcleos tradicionais com vistas à preservação da cultura caiçara; - turismo sustentável: incentivo ao turismo costeiro contemplativo e de serviços turísticos restritos, e ao ecoturismo e a capacitação da mão-de-obra local; - uso sustentável dos recursos naturais: apoiar o uso dos recursos pesqueiros e hídricos disponíveis, as atividades de maricultura, o extrativismo vegetal para artesanato, e o manejo agroflorestal sustentável; - usos agrícolas sustentáveis: apoio ao desenvolvimento da agricultura tradicional caiçara. 	<p>Mesozona das Enseadas do Pouso, Juatinga e Sono abaixo da cota altimétrica de 100 metros (ME-8.1)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ordenamento das ocupações existentes, a restrição de novas ocupações, a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental, o ordenamento das atividades de turismo sustentável e a manutenção da qualidade de vida das pessoas que aí habitam.
		<p>Mesozona das Enseadas do Pouso, Juatinga e Sono acima da cota altimétrica de 100 metros (ME-8.2)</p> <ul style="list-style-type: none"> - presença de encostas com excelente estado de conservação da cobertura vegetal; - diretriz exclusiva a preservação dos ecossistemas locais.

Quadro 9 – Aplicação de zonas/instrumentos sobrepostos do Sono a Cajaíba.

Apesar da aparente complementaridade entre os instrumentos, a expressão “restrições de novas ocupações”, previsto para a mesozona abaixo da cota 100, dá margem a interpretações, pois “restrição” não significa o mesmo que “vedação” de novas ocupações. No caso, por se tratar de um território tradicional, ocupado por caiçaras, as “restrições” só fazem sentido se operar efeitos quanto a novas ocupações por não-caiçaras, tal como previsto no zoneamento da APA (ZEVC). As famílias caiçaras naturalmente crescerão, demandando novas áreas para moradia, o que lhes constitui um direito. Ademais, o critério da cota de altitude deve ser discutido com a comunidade, pois algumas áreas acima da cota 100 metros são usadas para roças, retirada de madeira e até ocupações residenciais, situações já amparadas pelo plano de manejo da APA.

A proposta do plano diretor remete a uma questão de fundo, que é a dicotomia entre territórios de direitos de populações tradicionais e zonas de uso. Os primeiros têm um fim específico, que é garantir o direito territorial de populações tradicionais. As zonas de uso, ou de interesse, por sua vez, previstas no anteprojeto de lei do plano diretor, refletem uma

mediação de múltiplos interesses que estão no mesmo nível de proteção jurídica, como interesses por ocupação residencial-turística, de natureza individual. Mas esses interesses devem estar submetidos aos direitos coletivos e indisponíveis dos caiçaras, enquanto sujeitos dos direitos previstos na Política Nacional de Povos e Populações Tradicionais.

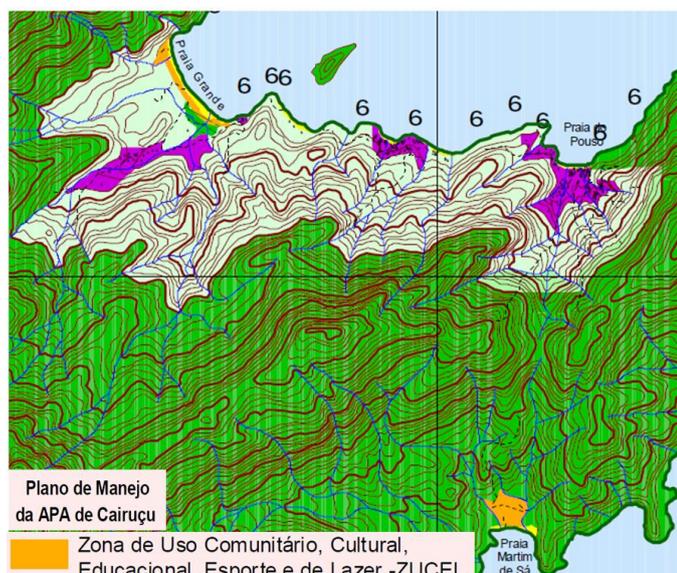
Isso implica ponderar que a expressão “restrição” deve ser substituída por outra sem dubiedades, pois precisa ficar claro que as novas ocupações somente poderão ocorrer para o caso da expansão das casas caiçaras, dentro dos seus territórios de direitos, que prevalecem sobre zonas de uso e interesses (imobiliários).

Por isso, também, que a prefeitura de Paraty deve delimitar, desde logo, todas as áreas onde vivem populações tradicionais caiçaras, no macro e no mesozoneamento, utilizando como referência cartográfica as Zonas de Expansão das Vilas Caiçaras (de moradia) e as Zonas de Conservação Costeira (de manejo múltiplo pelos caiçaras), instituídas pelo plano de manejo da APA Cairuçu. Nos mapas do anteprojeto de lei, apenas o Pouso da Cajaíba está apontado como Área de Especial Interesse, mas também sem a devida delimitação. O plano diretor deverá ainda elencar instrumentos de controle de usos e ocupações que tornem efetivas a “vedação” das novas edificações.

Além disso, é preciso instituir na lei do plano diretor um sistema de gestão territorial integrado ao plano de manejo e zoneamento da APA Cairuçu.

Na prática, essa relação de complementaridade entre o plano diretor e o zoneamento da APA não se afigura assim tão clara e fácil de estabelecer, dado que os interesses imobiliários sobre algumas áreas incluídas nas Zonas de Vilas Caiçaras poderão exercer influência no microzoneamento municipal, em um momento posterior ao plano diretor, em que as disputas se acirrarão.

Nesses espaços de ocupação caiçara, duas áreas sob forte pressão da especulação imobiliária, para construção de hotéis de alto padrão, são abrangidas pela Zona de Uso Comunitário, Cultural, Educacional, Esportivo e de Lazer (ZUCCEL) da APA Cairuçu: a Praia Grande da Cajaíba e Martins de Sá (Mapa 27). São duas praias de expressiva beleza cênica, onde vivem poucas famílias caiçaras que resistem há anos à pressão de sedizentes proprietários de terras.



Mapa 27 – Zona de Uso Comunitário, Cultural, Educacional, Esportivo e de Lazer.
 Fonte: Ibama, 2005. Adaptado pelo autor.

A ZUCEL, de acordo com o plano de manejo da APA Cairuçu, se caracteriza por áreas de “altíssimo interesse paisagístico, cultural e comunitário”, que “só poderão ser ocupadas por instalações de caráter social, educacional, esportivo, artístico e cultural com pouca interferência na harmonia da paisagem e nenhum impacto ambiental”, onde é proibida a “Construção de residências, pousadas, e qualquer uso que não tenha objetivos educacionais, esportivos, culturais, ambientais e sociais” (IBAMA, 2005, pp. 67-68). Esse instrumento inviabiliza os interesses de construção de *resorts* e outros empreendimentos dessa natureza.

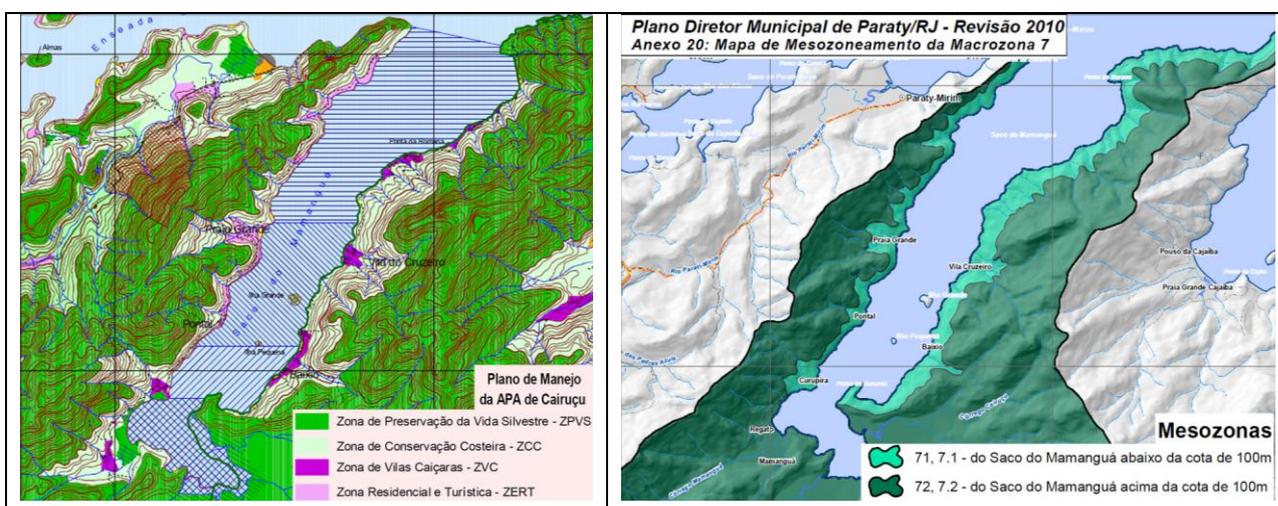
Para efetivar as diretrizes do macro e do mesozoneamento para as vilas caiçaras, bem como complementar as regras de uso e ocupação do solo previstos no plano de manejo e zoneamento da APA Cairuçu, o novo plano diretor de Paraty terá ainda que prever uma série de instrumentos de controle da ocupação e combate à especulação imobiliária. Trata-se de medidas de aplicação duvidosa, pois os interesses econômicos podem conferir outros rumos durante os futuros debates de elaboração do microzoneamento.

A perspectiva de representantes de comunidades caiçaras, ativistas e gestores de UCs sobre a futura lei do microzoneamento municipal é que a prefeitura vem trabalhando para a desconstituição do zoneamento da APA Cairuçu, especialmente a ZEVC e a ZUCEL, para atender aos interesses imobiliários na região.

A situação do **Saco do Mamanguá** é semelhante. Trata-se de uma das áreas com maior beleza cênica do município de Paraty e onde vivem comunidades caiçaras. Apesar de estarem totalmente inseridas na APA Cairuçu e em uma parte na REJ, suas áreas estão

ocupadas por dezenas de casas e mansões de veranistas, o que descaracteriza as vilas caiçaras e, ao lado do turismo náutico descontrolado, expõe a risco os ecossistemas locais.

O anteprojeto de lei do plano diretor de Paraty parece ser mais restritivo que o plano de manejo da APA Cairuçu (Mapas 28 e 29), para as áreas do Pontal, Praia Grande e outras áreas próximas à entrada do Saco do Mamanguá, previstas como Zona Residencial e Turística pela APA, onde é possível haver edificações de veranistas. Segundo o anteprojeto de lei municipal, novas ocupações não serão permitidas nessas áreas. Mas isso se o termo “restrição” implicar em “vedação” a novas ocupações não-caiçaras, conforme ressaltado anteriormente.



Mapas 28 e 29 – Saco do Mamanguá: instrumentos e zoneamentos aplicáveis.
 Fonte: Ibama, 2005. Prefeitura Municipal, 2010 (mapa do Anexo 20). Adaptador pelo autor.

As áreas abrangidas pela Zona de Expansão das Vilas Caiçaras – Ponta da Romana, Vila Cruzeiro, Baixio, Regato e Curupira – mantêm-se “restritas” à ocupação das famílias caiçaras, de acordo com o anteprojeto de lei municipal do plano diretor.

O Quadro 10 apresenta as diferentes zonas aplicáveis ao Saco do Mamanguá, cujos instrumentos parecem relacionar-se de maneira complementar.

Zoneamento / Plano de Manejo da APA Cairuçu	Macrozoneamento Plano Diretor	Mesozoneamento Plano Diretor
<p>Zona de Preservação da Vida Silvestre - preservação e conservação dos ecossistemas - manejo florestal).</p> <p>Zona de Conservação Costeira - integridade da paisagem natural; - extrativismo, manejo florestal e roças em matas de capoeira.</p> <p>Zona de Expansão das Vilas Caiçaras - proibida a expansão da ocupação</p>	<p>Macrozona do Saco do Mamanguá - preservação ambiental; - ocupação humana restrita: efetivo controle da ocupação humana com níveis de baixíssima densidade, com controle da ocupação residencial e ordenamento dos núcleos</p>	<p>Mesozona do Saco do Mamanguá abaixo da cota altimétrica de 100 metros - ocupações isoladas e pequenos aglomerados humanos, sendo alguns de comunidades tradicionais caiçaras;</p>

residencial por pessoas que não sejam nascidas e moradoras das comunidades caiçaras Zona Residencial e Turística - ocupação residencial e turística, com tendências e possibilidades de expansão; - disciplinada da ocupação e parcelamento do território.	tradicionais com vistas à preservação da cultura caiçara; - turismo sustentável - uso sustentável dos recursos naturais. - usos agrícolas sustentáveis.	- restrição a novas ocupações, o ordenamento das ocupações existentes, Mesozona do Saco do Mamanguá acima da cota altimétrica de 100 metros - preservação ambiental.
--	--	---

Quadro 10 - Aplicação de zonas/instrumentos sobrepostos no Mamanguá.

Na proposta de revisão do plano diretor, o microzoneamento pode reforçar as medidas de controle das novas ocupações e de combate à especulação imobiliária, na perspectiva conferida pelo zoneamento da APA Caiuruçu, sem anular o exercício decorrente do direito de posse dos caiçaras.

O plano de manejo da APA Caiuruçu enquadra adequadamente as zonas de usos e ocupação caiçara, mas não resolve os direitos territoriais das comunidades, que só poderá ser assegurado com a recategorização da Reserva da Juatinga para uma RDS (estadual ou federal), que abranja as terras tradicionalmente ocupadas e usadas pelos caiçaras do Sono até o Mamanguá, com suas respectivas áreas marinhas adjacentes. Assim, as populações tradicionais poderão controlar efetivamente o território onde praticam agricultura, extrativismo e pesca tradicional, além dos serviços turísticos, com apoio do órgão ambiental e outras entidades parceiras.

O futuro das comunidades caiçaras nessa região costeira de Paraty está para ser definido em 2011, ano em que se pretende estabelecer o novo plano de manejo da APA Caiuruçu, o novo plano diretor de Paraty e a criação de nova(s) unidade(s) de conservação onde hoje é a Reserva da Juatinga. O interesse imobiliário sobre essas áreas é altíssimo e o histórico de pressão e ameaças sobre essas comunidades não deixa dúvidas quanto aos desafios que elas terão de superar. A garantia dos direitos territoriais dessas comunidades, previstos em diversos diplomas legais, dependerá da organização política dos grupos caiçaras, de um forte processo de discussão e informação qualificada com o conjunto das comunidades em questão, além do apoio de pessoas e instituições parceiras.

4.2 QUILOMBOLAS

Em Ubatuba, as comunidades quilombolas do Cambury e do Sertão da Fazenda, delimitadas pela Zona Histórico-Cultural Antropológica do PESM, ainda não obtiveram a titulação de seus territórios. Em Paraty, o território quilombola do Campinho da Independência foi titulado. A comunidade do Cabral aguarda a tramitação do processo

administrativo para a instituição de seu território quilombola. Ambos estão inseridos na APA Cairuçu.

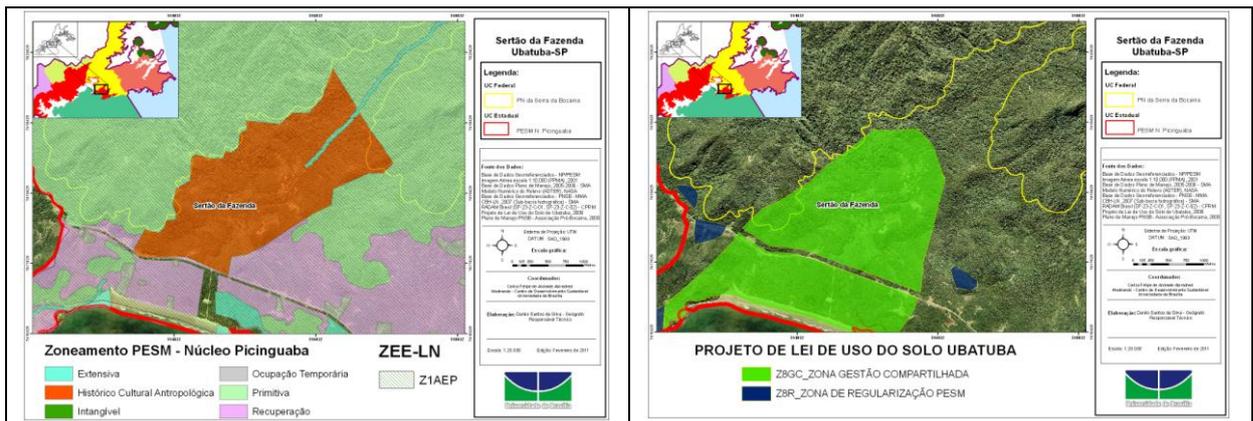
O fato das áreas quilombolas estarem no interior de UCs remete ao direito de receberem apoio dos órgãos fundiários, culturais e ambientais competentes, que devem tomar “medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado” (art. 11 do Decreto nº 4.887/03), mediante “instrumento jurídico apropriado a garantir a permanência e os usos conferidos à terra pela comunidade quilombola, enquanto persistir a sobreposição de interesses” (art. 16, § 5º, da IN Incra nº 57/09).

A área do **Sertão da Fazenda** (ou Fazenda da Caixa), está totalmente inserida no interior do PESH abrangida pela ZHCAN, e atinge uma pequena área do PNSB, cujo limite é a referência do perímetro do território quilombola. Há uma variação desse perímetro conforme se utilize os mapas do plano de manejo do PESH ou do projeto de lei de uso e ocupação do solo de Ubatuba, que por sua vez delimita a área quilombola até a Praia da Fazenda (Mapas 30, 31 e 32).

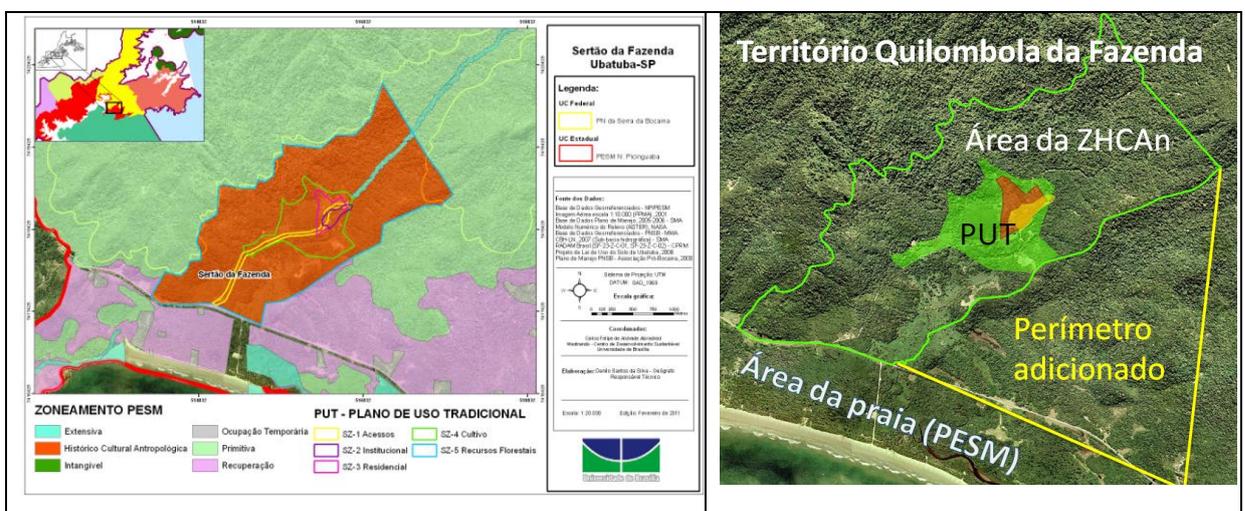
Por estar abrangido por dois parques, o bairro do Sertão da Fazenda integra a Zona 1 de Áreas Protegidas do ZEE, que remete aos planos de manejos as regras de uso do solo. Por sua vez, a proposta da prefeitura municipal de Ubatuba, apresentada no projeto de lei de uso e ocupação do solo, com referência no plano diretor, é de gestão compartilhada do território (Mapa 31). O mesmo é previsto para a área quilombola do Cambury. Entretanto, o plano diretor não delimitou as áreas quilombolas como fez para parte dos caiçaras.

O plano de manejo do PESH é o que de fato regulamenta as atividades no Sertão da Fazenda, por meio da ZHCAN. Antes dela já havia sido elaborado o Plano de Uso Tradicional para a área quilombola da Fazenda. Esse plano de uso contém ações de gestão e um microzoneamento da área para estabelecer as regras de relação entre o órgão gestor da unidade e os moradores tradicionais (que já viviam na área quando o parque foi criado), até que ocorra a instituição do território quilombola.

O Plano de Uso Tradicional da Fazenda, conforme demonstrado nos mapas 30 e 32, apresenta as seguintes sub-zonas: i) Acessos; ii) Uso Público e Institucional; iii) Uso Residencial Caiçara e Quilombola; iv) Cultivo e Uso Sustentável de Recursos Florestais; e v) Uso Sustentável de Recursos Florestais.



Mapas 30 e 31 – Sertão da Fazenda: instrumentos e zoneamentos aplicáveis.



Mapa 32 e 33 – Sertão da Fazenda: áreas da ZHCA e PUT. Perímetro do futuro Território Quilombola. Fonte: Plano de Uso Tradicional do PESM, Sertão da Fazenda, 2004. Adaptado pelo autor.

A criação de um território quilombola está avançada. As etapas administrativas do processo de titulação já cumpridas foram: a declaração de autoidentificação pela comunidade; a expedição, em 2006, da Certidão de Autoreconhecimento pela Fundação Palmares; e o relatório antropológico feito pelo ITESP.

De acordo com informações obtidas em janeiro de 2011 junto ao gestor do PESM, o Território Quilombola da Fazenda terá um desenho que abrange a ZHCA, mais um perímetro adicional, em terras do Estado que serão tituladas para as famílias quilombolas (Mapa 33). A área da Praia da Fazenda continuará como parque, mas a exploração dos serviços turísticos será concedida à comunidade, como já ocorre há alguns anos.

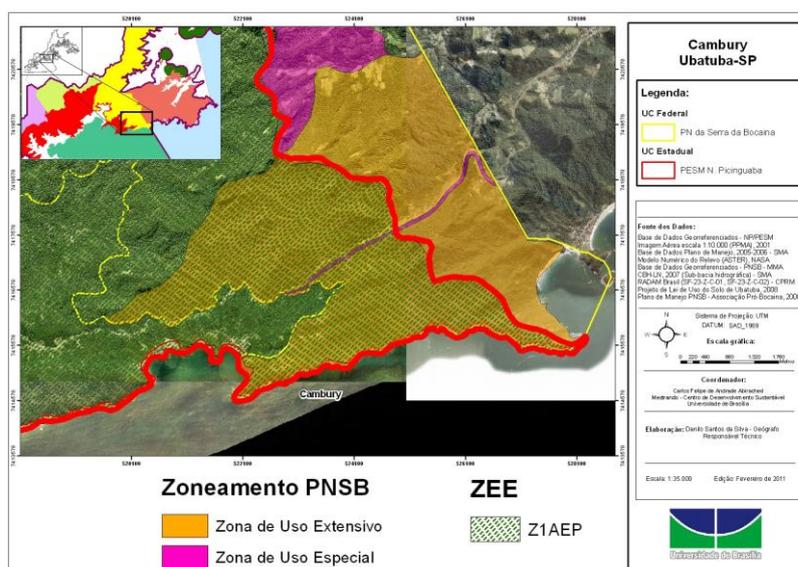
A ausência de conflito fundiário com particulares facilita o processo de titulação para as famílias quilombolas, mas isso dependerá da redelimitação parcial do PESM.

No **Cambury**, a área ocupada e utilizada pela comunidade quilombola é abrangida pela ZHCA, do PESM. As roças e parte das áreas de manejo florestal estão inseridas no

PNSB, na Zona de Uso Extensivo, nas áreas de morro entre a praia e o costão rochoso, conforme representado na imagem de satélite n° 8 e Mapa 34.

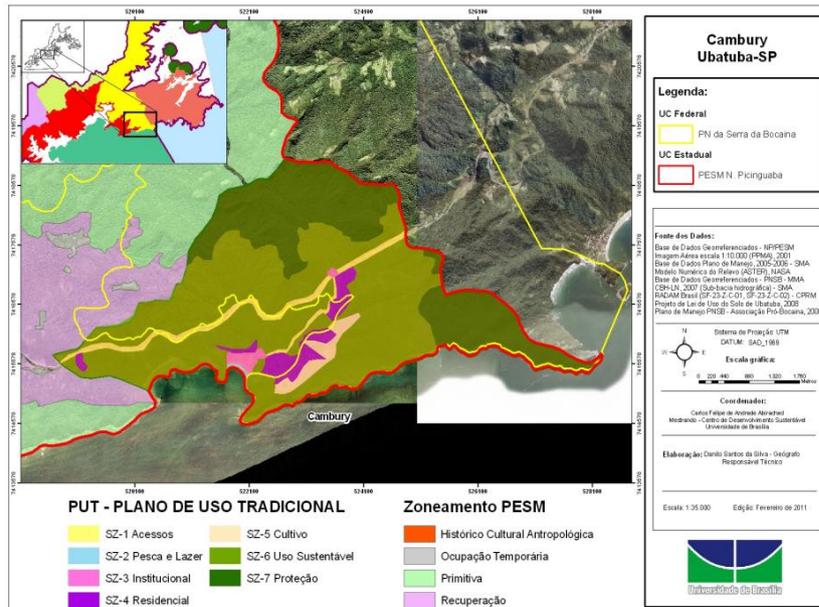


Imagem de satélite 8 – Cambury (quilombo), datada de 06/06/10. Fonte: Google Earth.



Mapa 34 – Cambury (quilombo): zonas do PNSB e do ZEE.

Por situar-se no interior de dois parques, o quilombo do Cambury está inserido na Zona de Áreas Protegidas do ZEE. Já a proposta de planejamento territorial apresentada pela Prefeitura Municipal no projeto de lei de uso e ocupação do solo é a gestão compartilhada. O Plano de Uso Tradicional regulamenta a permanência e os usos de recursos naturais pela comunidade quilombola, com microzoneamento composto por sub-zonas, com as atividades que podem ser realizadas, nas áreas da ZHCAn (Mapa 35).



Mapa 35 – Cambury: Sub-zonas do Plano de Uso Tradicional/ZHCAn.

A Sub-zona 6 de Uso Sustentável de Recursos Florestais foi regulamentada por um acordo de manejo de recursos florestais, de relevância para os artesãos do Cambury, cujo conhecimento tradicional associado à biodiversidade foi a base para a elaboração das propostas de manejo (FARO, 2010).

O trabalho de campo revelou que o PUT do Cambury e o acordo de manejo florestal vêm sendo colocados em prática, posto que adotados pela comunidade e pela gestão do PESM. Por outro lado, o acordo de manejo aguarda reconhecimento oficial da Fundação Florestal desde 2008 e será trabalhado também pelo ICMBio, órgão gestor do PNSB. Para não inviabilizar a implementação do manejo florestal para o artesanato, a gestão do parque constituiu um cadastro dos artesãos do Cambury, de conhecimento da Polícia Ambiental do Estado, para evitar punições àqueles que cumprem os termos do acordo.

Atualmente, o zoneamento do Cambury idealizado pela comunidade quilombola é um pouco diferente do constante no PUT. A proposta é tornar seus atuais locais de moradia em estruturas de apoio ao ecoturismo, transferindo as casas para as áreas mais baixas e mais planas próximas da praia. As roças também ficariam nas áreas baixas, próximas da estrada de acesso ao bairro. Segundo consta do PUT, a área reconhecida como quilombo perfaz cerca sessenta por cento da área do bairro, em trecho abrangido pelos dois parques.

Um trabalho de identificação para novas áreas de roças, mais acessíveis aos agricultores do bairro estava sendo realizado, mas foi interrompido pela gestão do PESM, o que fragiliza a demanda agrícola dos quilombolas, com possíveis prejuízos à geração de renda.

A área do Cambury abrangida pela ZHCAn é prevista para a desafetação do PESH e a conseqüente instituição de território quilombola, conforme o reconhecimento estabelecido no “Relatório Técnico-Científico sobre os remanescentes da Comunidade de Quilombo de Camburi”, do Itesp, publicado em abril de 2002. Segundo o relatório antropológico, “a árvore genealógica da comunidade, os documentos levantados sobre a ocupação local e os relatos orais recolhidos entre os mais velhos”, permitiram reconhecê-los como quilombolas e, ademais, “revelou com clareza os seus vínculos familiares com os primeiros núcleos de escravos que ocuparam o Camburi” (ITESP, 2002, pp. 33 e 34). O relatório conclui que

Não há dúvida alguma que o acesso à cidadania plena dos moradores tradicionais do Cambury, após tantas transformações, iniciará definitivamente a partir do momento que seu território esteja definitivamente regularizado e livre de litígios. A proposta de demarcação do território quilombola no Cambury, através das provas incontestáveis aqui levantadas, será, acreditamos, a porta de entrada para o processo de integração desta comunidade tradicional e diferenciada a uma vida social em que a dignidade e a plena cidadania prevaleçam indefinidamente (ITESP, 2002, p. 35).

Após decorridas as etapas de identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação, a comunidade do Cambury aguarda apenas a fase de titulação definitiva de seu território. Mas isso depende da revisão de limites dos parques, bem como do julgamento de ações discriminatórias⁵⁶.

Ademais, há divergências sobre a delimitação do território quilombola. Os gestores dos parques não abrem mão das áreas bem conservadas acima da rodovia Rio-Santos, bem como das áreas de preservação da ZHCAn e a Praia Brava do Camburi, hoje abrangidas pela ZHCAn e, portanto, inicialmente previstas para integrar as áreas quilombolas. Entretanto, são áreas de manejo florestal para a produção de artesanato por parte dos moradores do Cambury, conforme consta da proposta de acordo de manejo comunitário apresentado ao PESH.

Além disso, a área de uso quilombola tem perímetro delimitado pelo Itesp e pelo Incra, com traçado menor que o da ZHCAn. Em 2008, o Incra elaborou o Relatório de Identificação e Delimitação (RTID) do Território da Comunidade Remanescente de Quilombo de Cambury, que demarca uma área composta por duas glebas (A e B), totalizando 1000 hectares, conforme mostra o mapa 36.

⁵⁶ No caso, essas ações discriminatórias em curso – que são procedimentos administrativos ou judiciais com a finalidade de identificar e separar as terras públicas das particulares – visam à aplicação do disposto no art. 13 do Decreto nº 4.887/03: “incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber. O resultado das ações discriminatórias são: ocupações legítimas; propriedades reconhecidas; e imóveis cujos títulos suscitaram dúvidas.

Já no caso da comunidade do **Campinho**, inserida na APA Cairuçu, a regularização fundiária já foi resolvida, por meio da instituição do território quilombola pelo Decreto Estadual s/nº, de 21 de março de 1999. O território criado garantiu a titulação das terras com 287 hectares à comunidade quilombola, atualmente composta por cerca de 112 famílias, que somam cerca de 450 pessoas, divididas em 14 núcleos⁵⁸. Elas vivem do extrativismo, do artesanato, de roças, de sistemas agroflorestais e do turismo de base comunitária (Imagem de satélite 9), práticas coadunadas com o regime de manejo da APA⁵⁹.

O Território Quilombola do Campinho é tratado na Zona de Conservação da Zona Rural (ZCZR) da APA Cairuçu, que tem dentre seus objetivos apoiar a conservação e o desenvolvimento das comunidades quilombolas e a implantação de projetos de manejo agroflorestal e turístico. Fora do território quilombola, na Zona de Vida Silvestre da APA Cairuçu, a comunidade pode obter autorização dos órgãos ambientais para desenvolver as atividades extrativistas e roças (em matas de capoeira) que necessitam para sua subsistência (mapa 38).

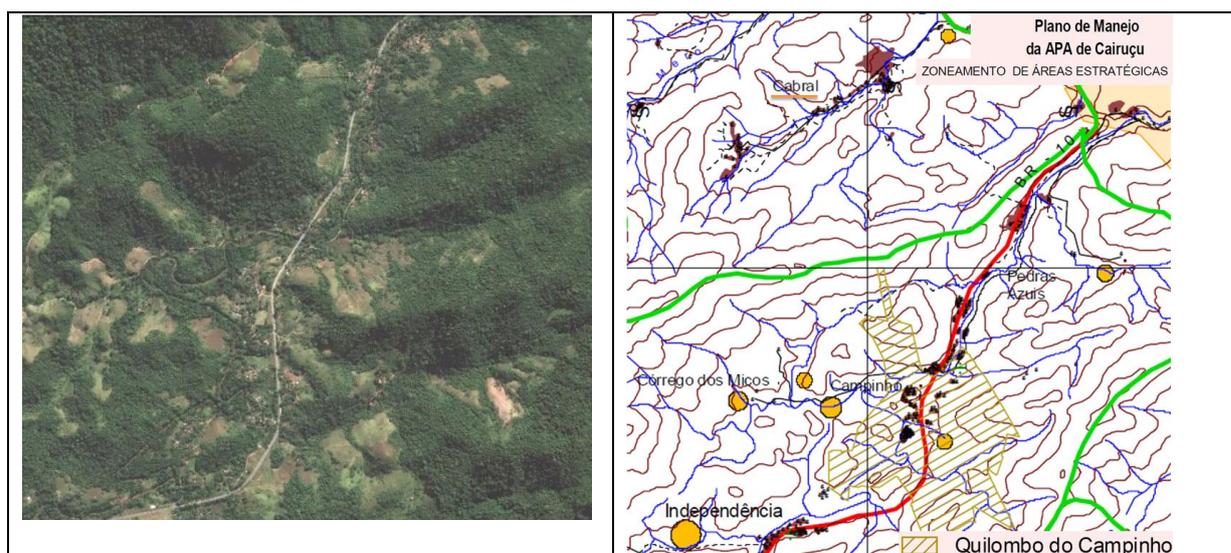


Imagem de satélite 9 – TQ do Campinho, datada de 06/06/10. Fonte: *Google Earth*. Acesso em 16/12/10.

Mapa 38 – Campinho: Zoneamento da APA Cairuçu. Fonte: Ibama, adaptado pelo autor.

A categoria APA não restringe os usos feitos por populações tradicionais. No Campinho há um acordo de manejo de produtos florestais para o artesanato, respaldado

⁵⁸ Segundo informações de representantes da Associação de Moradores do Quilombo do Campinho (AMQ), Vagner Nascimento (Vaguinho) e Ronaldo dos Santos, entrevistados em 12/01/11.

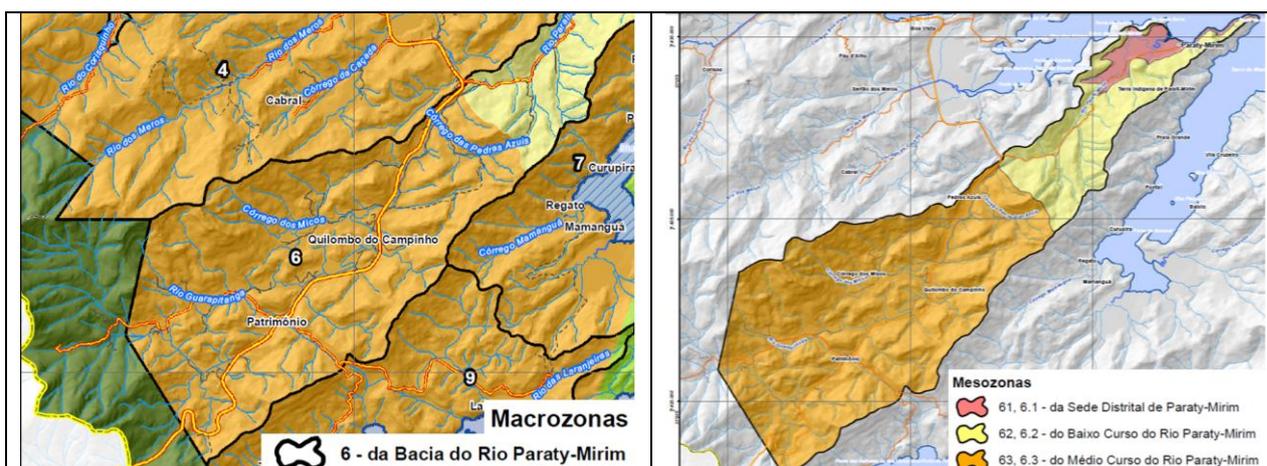
⁵⁹ Santilli (2005) entende que as atividades tradicionais desenvolvidas pelos quilombolas dentro de seus territórios não estão sujeitas à legislação ambiental, sob pena de transformá-los em transgressores de sua própria cultura. Portanto, não dependem de licenças ou autorizações, embora os órgãos ambientais possam desenvolver medidas persuasivas de proteção ambiental aos territórios quilombolas. Mas se os quilombolas explorarem recursos naturais que visam à produção de excedente e à sua comercialização, como a extração de palmito para venda externa, deverão observar a legislação ambiental e as restrições do órgão ambiental.

pelo zoneamento da APA e fundado no Decreto nº 6.040/07, que garante aos povos e comunidades tradicionais em seus territórios o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica.

O anteprojeto de lei do plano diretor inclui o Território Quilombola do Campinho nas “Áreas de Especial Interesse” (art. 375, I, “d”) e apenas o indica como de interesse social, sem pormenorizar uma proposta de planejamento territorial. Mas o Campinho também é considerado “Núcleo Urbano Isolado”, que, nos termos do art. 283 do anteprojeto de lei, será objeto de estudos que definirão os parâmetros para parcelamento e uso e ocupação do solo, na lei de microzoneamento.

De acordo com o anteprojeto de lei do plano diretor, o território do Campinho integra a Macrozona da Bacia do Rio Paraty-Mirim e a Mesozona do Médio Curso do Rio Paraty-Mirim (Mapas 39 e 40). A macrozona tem, dentre outras diretrizes, o “incentivo à preservação da paisagem, das culturas caiçara, indígena e quilombola”, o “apoio ao extrativismo vegetal para artesanato e o manejo agroflorestal sustentável” e o “efetivo controle e manutenção do desenvolvimento urbano (...) no nível de média e baixa intensidade” (art. 307, II, IV e V). A mesozona visa o “ordenamento desses núcleos urbanos, o oferecimento de infra-estrutura e qualidade de vida, a manutenção da qualidade ambiental através da preservação ambiental e o estímulo a geração de renda” (art. 344).

Essas diretrizes implicarão no efetivo controle do uso do solo no entorno do território quilombola, que vem sendo parcelado para fins de ocupação rural, mas em alguns locais com características de urbanização, prejudicando os ecossistemas locais e as bacias hidrográficas importantes para comunidade.



Mapas 39 e 40 – Campinho: macro e mesozoneamento proposto no anteprojeto de lei do Plano Diretor.
Fonte: Prefeitura Municipal de Paraty, 2010 (mapas dos anexos 5 e 19). Adaptado pelo autor.

O anteprojeto de lei do plano diretor confere tratamento consoante ao regime jurídico dos territórios quilombolas, ao prever no art. 275 que “é área submetida à matéria legal

própria federal, sendo inalienável e indisponível e o direito sobre ela imprescritível”, e por isso “são nulos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras (...) ou a exploração das riquezas naturais (...)” por particulares.

Vizinha ao Território Quilombola do Campinho há uma comunidade localizada no bairro do **Cabral**, observada pelo Plano de Manejo da APA Cairuçu como quilombola.

A comunidade foi certificada pela Fundação Palmares em 09/12/08. De acordo com o RTID, contratado pelo Incra, a origem das terras está fundada na doação de uma senhora de escravos a duas filhas de criação, libertas. Os atuais moradores dessas terras são descendentes dos primeiros escravos beneficiados com a doação (ARRUTI, 2008). O processo de instituição do Território Quilombola, de 512.847 hectares, com perímetro já proposto (Anexo 3), tramita no INCRA, em benefício de 50 famílias. Tendo em vista que foram identificadas propriedades rurais de particulares na área, o processo aguarda contestação de eventuais interessados, para possíveis desapropriações e posterior titulação.

O anteprojeto de lei do plano diretor de Paraty não reconhece a existência da comunidade do Cabral, posto que ela não aparece em seus mapas, deixando de conferir qualquer planejamento territorial específico, embora o processo de reconhecimento do quilombo tivesse sido alertado à prefeitura nas reuniões públicas do plano diretor.

4.3 INDÍGENAS

As áreas indígenas pesquisadas conformam a extensão do território pesquisado: a Terra Indígena Boa Vista, a Terra Indígena Araponga, a aldeia Arandu Mirim e a Terra Indígena Paraty-Mirim, todas do povo Guarani Mbyá (Imagem de satélite 10).



Imagem de satélite 10 – Terras e aldeias indígenas da área de estudo. Adaptado pelo autor.
Fonte: http://pib.socioambiental.org/caracterizacao.php?id_arp=4071. Acesso em 09/08/10.

A **Terra Indígena Boa Vista**, situada no Sertão do Promirim, em Ubatuba, foi homologada pelo Decreto nº 94.220/87 com cerca de 920 hectares. O Decreto presidencial s/nº, de 20 de setembro de 2000 reduziu seus limites para 906 hectares.

De acordo com o cacique da comunidade⁶⁰, o povo Guarani mantém presença há séculos na região. Mudava constantemente os locais de seus assentamentos e circulava livremente entre as aldeias espalhadas por todo o território de mobilidade, da costa atlântica do sul e sudeste do Brasil ao Paraguai e Argentina. O líder explicou que a fixação dos grupos indígenas em certos locais começou a ocorrer porque o território Guarani foi sendo ocupado por fazendas e cidades, desestimulando a busca por novas terras.

O cacique esclareceu que o aldeamento no Sertão do Promirim teve origem na década de 1960, com a chegada de três famílias vindas da aldeia de Rio Silveira (Bertioga/SP). Informou que atualmente vivem na aldeia 45 famílias, cerca de 160 pessoas. São religiosas, mantêm a prática de seus rituais, que fazem todas as noites, e das danças em certas ocasiões. Praticam o extrativismo para confecção de artesanatos com taquaras, cipós e taboas. Optaram por utilizar penas de galinhas nos artesanatos, evitando obter as penas de animais silvestres. Cada família mantém uma pequena roça ao redor de suas casas, para a alimentação, que é complementada por produtos comprados na cidade. A caça já é escassa na terra indígena e vem se reduzindo cada vez mais.

Os indígenas da Boa Vista também extraem palmitos das matas ao redor da terra homologada, portanto, no interior do PESH, mas sem restrições pelo órgão ambiental⁶¹. O cacique ressaltou que a comunidade vem plantando espécies de palmeiras fornecedoras de pupunha e também o palmito Juçara, que pretendem produzir para vender.

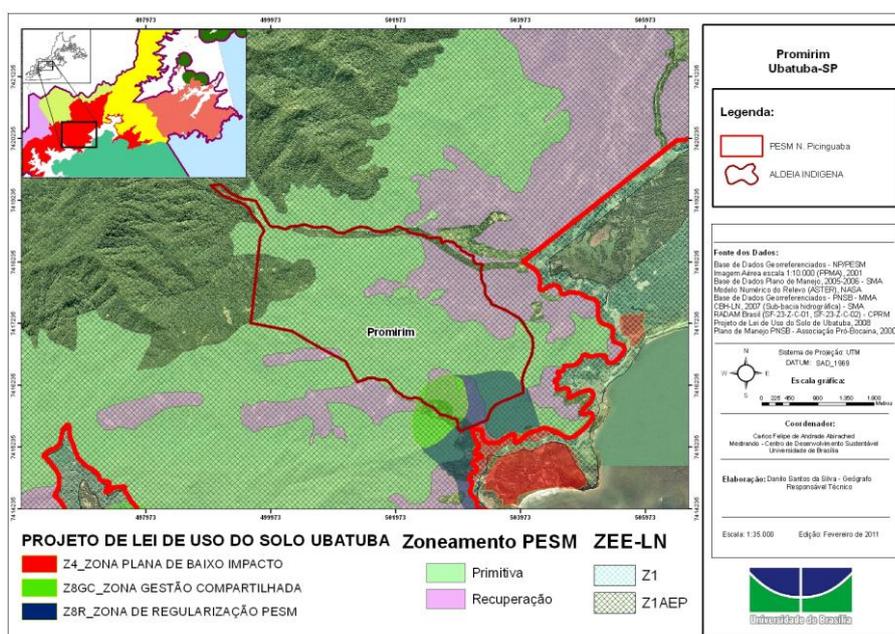
A Terra Indígena Boa Vista está inserida na Zona Primitiva e na Zona de Recuperação do PESH (Mapa 41), que vedam usos diretos de recursos naturais. Mas a TI é tratada como Zona de Superposição Indígena, que tem como objetivo garantir as atividades agrícolas, artesanais e culturais dos Guaranis.

Cada instrumento de ordenamento territorial confere tratamento diferente à sobreposição da Terra Indígena Boa Vista ao PESH. O ZEE não faz menção à terra indígena, mas a análise de seus mapas mostra que ela está inserida na sub-zona Áreas Especialmente Protegidas, cujo regime de manejo é aquele previsto para a UC. O plano de manejo do PESH reconhece o direito territorial indígena e as atividades tradicionalmente

⁶⁰ Cacique Mauro Airton dos Santos, ou Wera Popyguá, em Guarani. Entrevistado em 10/03/11 na Terra Indígena Boa Vista, juntamente com Adílio Wera, vice-diretor da escola indígena na aldeia.

⁶¹ No entendimento de Souza Filho (2009), não há limitação ambiental para o uso das TIs quando diretamente para o sustento físico e cultural do próprio povo indígena. Nesses casos, medidas suasórias de preservação podem e devem ser implementadas. A legislação ambiental incide quando se trata de produção de excedentes, caso em que terão de obter licenças específicas.

desenvolvidas, como a agricultura e o extrativismo, mas com a ressalva de que os indígenas não vendam palmito e animais caçados. O projeto de lei de uso e ocupação do solo municipal vai além e propõe a criação de uma câmara de gestão compartilhada para estabelecer regras específicas de uso e ocupação na terra indígena, com vistas ao desenvolvimento de atividades que possibilitem a sustentabilidade da comunidade envolvida. Esse mecanismo, adotado pela gestão anterior do PESM para negociar usos da terra com quilombolas e caiçaras, não foi instituído para tratar das demandas indígenas.



Mapa 41 – Terra Indígena Boa Vista: instrumentos e zoneamentos aplicáveis.

O plano diretor de Ubatuba trata os indígenas, os quilombolas e os caiçaras do município como populações sujeitas de direitos específicos. Prevê o apoio à dignidade humana, à saúde corporal e o bem-estar espiritual, dando especial atenção aos povos indígenas e minorias. Determina a constituição de um acervo sobre a produção da cultura caiçara, indígena, negra, dentre outras existentes no município.

Segundo informações colhidas com o cacique da TI Boa Vista e com o gestor do PESM, embora haja a dupla afetação, não há conflitos na gestão ambiental naquele território. Mas o gestor do PESM relatou inúmeros casos de retirada ilegal de palmito pelos indígenas no interior do parque, em áreas fora e distantes da terra indígena.

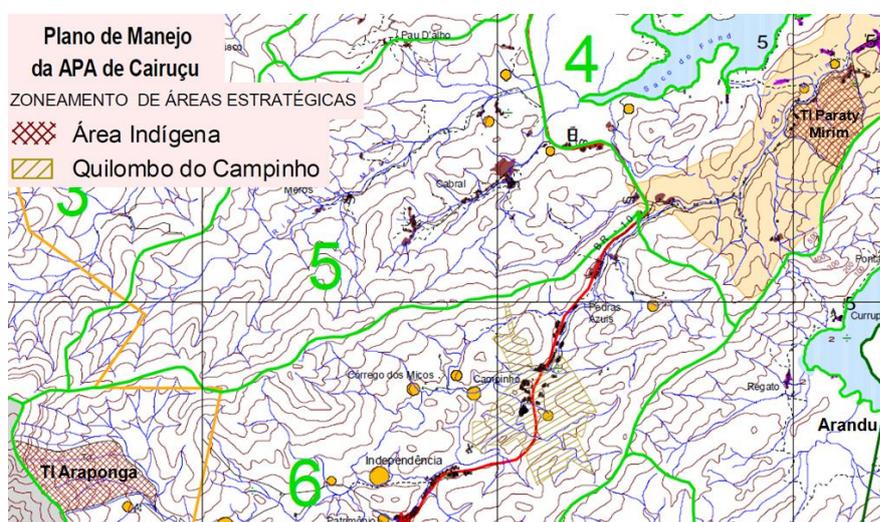
Outro tema relacionado à sobreposição entre a terra indígena e o PESM é a demanda pela ampliação da terra Guarani. O cacique contou que a Comissão Pró-Índio iniciou os estudos nesse sentido e a comunidade chegou a confeccionar um mapa com os novos

limites e também um etnozoneamento, mas o trabalho não foi adiante⁶². A ampliação, de 920 para 5.905 hectares, é motivada pela necessidade dos indígenas por áreas dotadas de recursos naturais para o extrativismo, segundo informação do cacique. As espécies vegetais necessárias para os indígenas confeccionar peças de artesanato, principal fonte de renda da comunidade, está no interior do PESH, fora dos limites da TI.

Em Paraty, há uma aldeia e duas terras indígenas Guarani Mbyá (Mapa 42), todas em processo de definição ou revisão de seus limites territoriais. A Portaria FUNAI nº 184, de 05/03/2008, constituiu um grupo técnico com o objetivo de realizar os estudos necessários para a identificação e delimitação de Arandu Mirim e para a revisão de limites das Terras Indígenas de Araponga e de Parati-Mirim⁶³.

Essas áreas indígenas estão previstas como Zona de Conservação da Zona Rural (ZCZR) da APA Cairuçu. O plano de manejo da UC prevê que o órgão ambiental gestor da APA apóie a conservação e o desenvolvimento das comunidades indígenas por meio da agrossilvicultura e do turismo de base comunitária.

As áreas fora das TIs necessárias para as atividades agrícolas e extrativistas de subsistência dos indígenas que estiverem no interior da Zona de Vida Silvestre da APA Cairuçu podem ser utilizadas, mediante autorização específica do ICMBio. Portanto, não há conflitos de uso entre as duas terras indígenas homologadas e a APA Cairuçu.

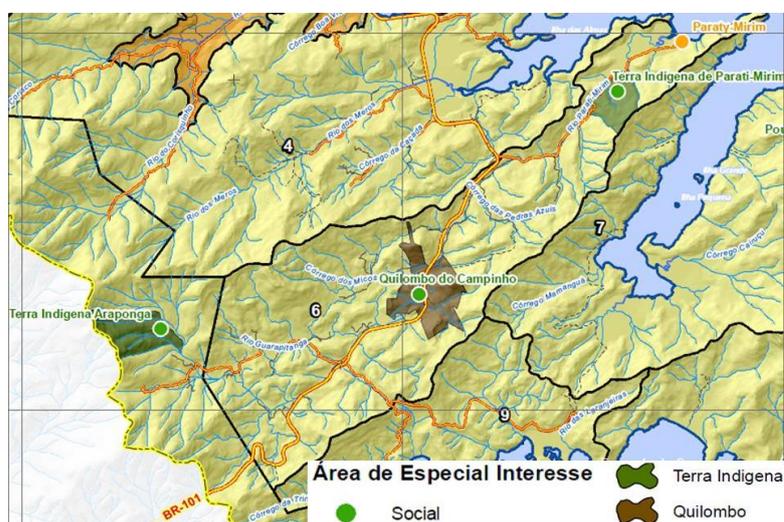


Fonte: Ibama (2005), Zoneamento de Áreas Estratégicas. Adaptado pelo autor.

⁶² O mapa de ampliação e do etnozoneamento estão disponíveis em http://www.cpsp.org.br/etnodesenvolvimento/html/novosfuturos_manejo.html#1 e constam do Anexo 4, onde também é apresentado o mapa oficial da Funai com a delimitação da nova área.

⁶³ Conforme noticiado na página eletrônica da Funai, disponível em <http://www.funai.gov.br/ultimas/Informe%20seii/2008/45-2008.htm>. Acesso em 01/02/11.

O anteprojeto de lei do plano diretor de Paraty prevê que a política de patrimônio cultural de Paraty prevê dentre os seus objetivos “reconhecer e valorizar os detentores do conhecimento, dos hábitos e modos de viver das diferentes populações indígenas, quilombolas, caiçaras e outras populações tradicionais e investir no processo de produção de bens culturais” (art. 264, VIII). O anteprojeto de lei municipal confere tratamento consoante ao regime jurídico das terras indígenas, ao prever nos arts. 270 e 271 que “são áreas submetidas à matéria legal própria federal, sendo inalienáveis e indisponíveis e o direito sobre elas imprescritível”, e por isso “são nulos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras (...) ou a exploração das riquezas naturais” por particulares. As duas TIs são mapeadas como Área de Interesse Especial, segundo o anteprojeto de lei do plano diretor (Mapa 43).



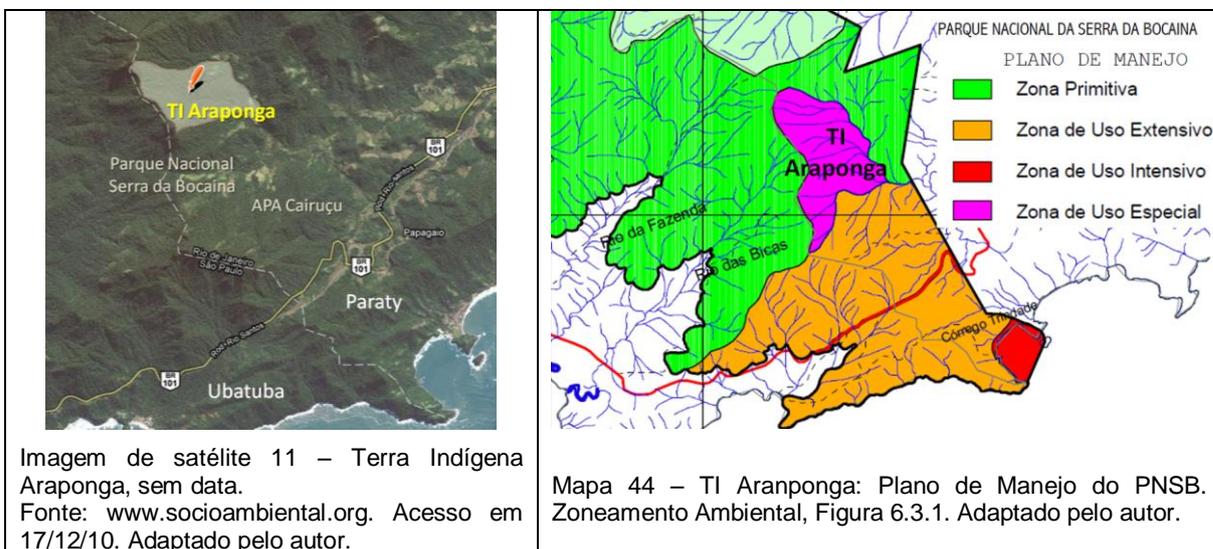
Mapa 43 – Áreas Especiais do anteprojeto de lei do Plano Diretor de Paraty.
Fonte: Prefeitura Municipal de Paraty, 2010 (mapa do anexo 18). Adaptado pelo autor.

A **Terra Indígena Araponga**, homologada pelo Decreto s/nº de 03/07/95, com 213 hectares, fica no limite do Município de Paraty, na divisa com Ubatuba. Ela é abrangida pela APA Cairuçu e pelo PNSB, na área de sobreposição das duas unidades, conforme mostra a imagem de satélite nº 11.

O plano de manejo do PNSB incluiu a Araponga na Zona de Uso Especial (Mapa 44), mas deveria tê-la incluído na Zona de Superposição Indígena, conforme indica o roteiro para a elaboração de planos de manejo. O documento do PNSB prevê como conflito a “área de circulação da tribo indígena Guarani-Araponga” (IBAMA, 2002, Encarte 6, item 6.18).

Segundo o anteprojeto de lei do plano diretor de Paraty, a terra Araponga é uma Área Especial e integra a Macrozona da Serra da Bocaina, que tem como diretrizes a

preservação ambiental, o turismo sustentável e a preservação de sítios históricos e patrimônio cultural.



A demanda por ampliação da TI abrange áreas do PNSB e constitui mais um caso de conflito entre os Guarani e as UCs da Mata Atlântica. O acesso aos mapas constantes do processo de revisão de limites, obtidos juntos à Funai, revela que a terra indígena passaria a ter 750 hectares (vide mapa do Anexo 5).

A **Terra Indígena Paraty-Mirim** foi homologada pelo Decreto s/nº de 05/01/96, com 79 hectares. O grupo indígena vive do artesanato e dos recursos do programa federal Bolsa-Família. As poucas roças existentes são pequenas e parte de seus produtos são utilizados para os batismos das crianças da comunidade, como o batismo feito com o milho. A educação indígena, os rituais e as práticas na casa de rezas mantêm a reprodução da cultura guarani entre as crianças e jovens da comunidade⁶⁴.

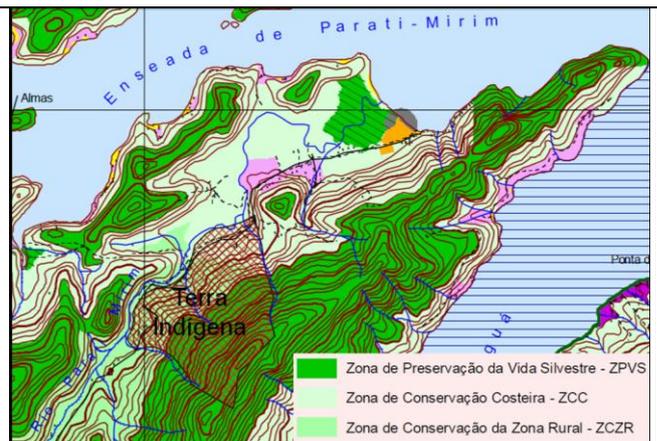
As terras da aldeia apresentam áreas com declividades, solos pobres, localizadas entre o Rio Paraty-Mirim e a encosta que faz divisa com o Saco do Mamanguá (Imagem de satélite 12).

A TI é sobreposta à APA Cairuçu (Mapa 45), cujo zoneamento inclui a área na Zona de Preservação da Vida Silvestre, Zona de Conservação Costeira e Zona de Conservação da Zona Rural, que, embora restritivas, permitem o uso sustentável de recursos naturais por populações tradicionais. O plano de manejo da APA prevê apoio ao desenvolvimento de atividades indígenas, mas na prática não são trabalhadas ações nesse sentido.

⁶⁴ Segundo informações prestadas pela indígena Ivanilde Pereira da Silva, presidente da Associação Comunitária Indígena Guarani (Acigua), entrevistada em 13/03/11 na escola indígena situada na TI Boa Vista.



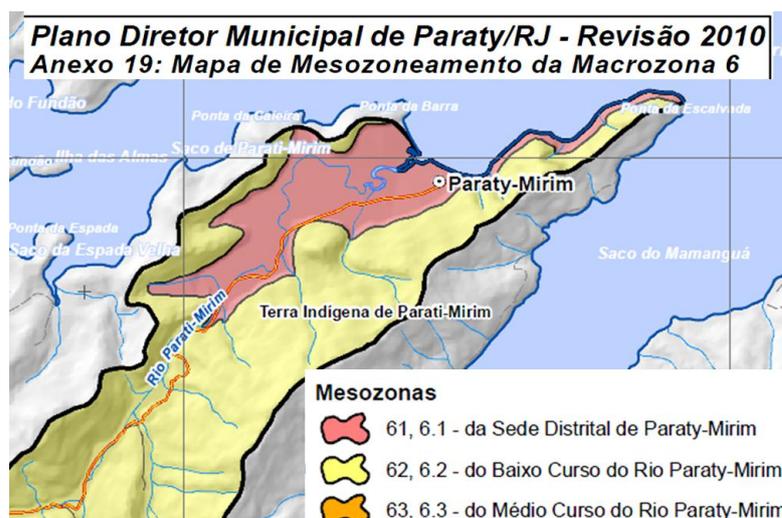
Imagem de satélite 12 – Terra Indígena Paraty-Mirim, sem data. Fonte: www.socioambiental.org. Acesso em 17/12/10. Adaptado pelo autor.



Mapa 45 – Terra Indígena Paraty-Mirim: Zoneamento da APA Cairuçu. Fonte: Ibama, 2005. Adaptado pelo autor.

Segundo o anteprojeto de lei do plano diretor de Paraty, a terra indígena integra a Macrozona da bacia do Rio Paraty-Mirim, que tem, dentre outras diretrizes, o “incentivo à preservação da paisagem, das culturas caiçara, indígena e quilombola”, o “apoio ao o extrativismo vegetal para artesanato e o manejo agroflorestal sustentável” e o “efetivo controle e manutenção do desenvolvimento urbano (...) no nível de média e baixa intensidade” (art. 307, II, IV e V).

A terra indígena integra também a Mesozona do médio curso do Rio Paraty-Mirim (Mapa 46). Ela tem como diretrizes o “ordenamento desses núcleos urbanos, o oferecimento de infra-estrutura e qualidade de vida, a manutenção da qualidade ambiental através da preservação ambiental e o estímulo a geração de renda entre outros mecanismos de integração sustentável” (anteprojeto de lei do plano diretor, art. 344).



Mapa 46 – Terra Indígena Paraty-Mirim: mesozona do anteprojeto de lei do Plano Diretor. Fonte: Anteprojeto de lei do Plano Diretor de Paraty (Mapa do Anexo 19). Adaptado pelo autor.

Entretanto, somente o microzoneamento, objeto da lei que será elaborada após o advento do novo plano diretor, dará as diretrizes de uso e ocupação no entorno da terra indígena. Portanto, deverá observar, desde já, a proposta de ampliação requerida pelos Guarani e com eles planejar os usos e a ocupação do território adjacente à TI, a fim de assegurar a sua integridade territorial e cultural.

Segundo a presidente da associação indígena, o asfaltamento da estrada que liga a rodovia Rio-Santos até o bairro de Paraty-Mirim dará melhores condições de acesso à aldeia. O deslocamento ficará mais fácil para os indígenas irem até o centro da cidade, onde vendem os seus artesanatos. Apesar dos benefícios gerados com o futuro asfaltamento da estrada, a presidente se preocupa com a eventual ocupação desordenada das áreas próximas da terra indígena e com a destinação que o plano diretor dará a elas.

Sobre a ampliação da TI, os estudos já foram feitos e estão tramitando junto à Funai com uma proposta de 762 hectares (vide mapa do Anexo 6). A área atual é pequena, insuficiente para a manutenção do grupo, conforme relato da presidente da Acigua. Não há espaço para roças, tampouco para a construção de novas casas. Atualmente, a TI conta com 33 famílias, cerca de 130 pessoas, distribuídas em 20 casas. A área requerida para ampliação abrange os recursos naturais que a comunidade depende para a confecção de artesanato. Parte desses recursos, como taquaras, cipós e taboas é obtida em outras terras indígenas de Paraty.

A aldeia **Arandum Mirim** conta com quatro famílias, cerca de 18 indígenas, oriundas da Terra Indígena Paraty-Mirim, que se estabeleceram desde 2004 no fundo do Saco do Mamanguá (Imagem de satélite 13).



Imagem de satélite 13 – Aldeia Arandum Mirim, datada de 06/06/10.
Fonte: Google Earth. Adaptada pelo autor.

A área está situada no interior da REJ e da APA Cairuçu, nesta última abrangida pela Zona de Preservação da Vida Silvestre, onde as atividades exercidas pelo grupo indígena são dissonantes com o regime jurídico de manejo da área.

A aldeia não está mapeada na proposta do novo plano diretor de Paraty, mas deveria estar incluída como Área de Especial Interesse Social no anteprojeto de lei, pois se trata de uma situação de fato, inclusive porque a ocupação indígena já é objeto de estudos pela Funai.

Esses estudos serão objeto de um grupo de trabalho composto pela Funai, órgãos ambientais e a comunidade envolvida. Mas é possível que sejam questionados por organizações ambientalistas e órgãos gestores de UCs. A discussão sobre a posse tradicional dos indígenas naquela área poderá ensejar questionamentos quanto à delimitação e homologação da terra Arandum. Outra questão que poderá ser alegada é o impacto ambiental causado pelo grupo interessado, em zona de restrição de uso de recursos naturais da APA e da REJ.

Diante das demandas por ampliação das terras indígenas, em áreas de UCs, caberá aos órgãos ambientais e indigenistas competentes a criação de espaços formais de interlocução com as comunidades envolvidas. O acesso e o manejo de recursos naturais pelos Guarani requer negociação entre as partes, para se alcançar um acordo de gestão ambiental e territorial que atenda às demandas indígenas, sem prejuízo para a conservação da biodiversidade.

De maneira resumida, os direitos territoriais das populações caiçaras, quilombolas e indígenas, bem como o acesso de recursos naturais e a segurança contra a especulação imobiliária estão apresentados no quadro 11. As comunidades tradicionais foram agrupadas a partir das UCs que abrangem os seus territórios. A análise foi feita conforme as normas expressas nos instrumentos de ordenamento territorial estudados e se baseou nos resultados obtidos com a aplicação dos zoneamentos sobre as áreas de populações tradicionais.

INSTRUMENTOS	DIREITOS	CAIÇARAS	QUILOMBOLAS	INDÍGENAS
Plano de manejo PESH	Território	Assegura	Assegura	Assegura
	Uso de recursos naturais	Permite	Permite	Permite
	Especulação imobiliária	Não impede	-	-
Plano de manejo PNSB	Território	Não assegura	Não assegura	Assegura

	Uso de recursos naturais	Restringe	Restringe	Permite
	Especulação imobiliária	Impede	-	-
Plano de manejo APA Cairuçu	Território	Assegura	Assegura	Assegura
	Uso de recursos naturais	Permite	Permite	Permite
	Especulação imobiliária	Impede	-	-
Plano Diretor Ubatuba	Território	Não assegura	Assegura	Assegura
	Uso de recursos naturais	Permite	Permite	Permite
	Especulação imobiliária	Não impede	-	-
Plano Diretor Paraty	Território	Não assegura	Assegura	Assegura
	Uso de recursos naturais	Permite	Permite	Permite
	Especulação imobiliária	Não impede	Impede	Impede
ZEE	Território	Não assegura	Não assegura	Não assegura
	Uso de recursos naturais	Permite	Permite	Permite
	Especulação imobiliária	Não impede	-	-

Quadro 11 – Instrumentos e direitos de populações tradicionais.

É cediço que os direitos territoriais das populações tradicionais somente serão satisfeitos com a regularização fundiária, conforme cada caso: a resolução de ações discriminatórias sobre terras caixaras e quilombolas, a desapropriação de imóveis de particulares em terras quilombolas, além da redução parcial e da recategorização de unidades de conservação.

Contudo, é importante o fato do direito territorial das populações tradicionais estar ou não previsto nos instrumentos. Com base neles que as comunidades poderão reivindicar os seus direitos, cobrando a inserção de seus territórios em zoneamentos adequados (do plano diretor e das leis municipais de uso e ocupação do solo, do ZEE e dos planos de manejo das UCs). Com isso, elas poderão também demandar os correspondentes instrumentos que garantam o controle da urbanização sobre os seus territórios (no plano diretor e no ZEE) e a manutenção das atividades agrícolas, pesqueiras e florestais tradicionalmente praticadas (nos planos de manejo).

Importa notar que, com exceção dos caiçaras de Puruba e Almada, localizados na zona de amortecimento do PESH, todas as demais populações tradicionais estão abrangidas por unidades de conservação.

No caso das UCs de proteção integral, principalmente, elas foram decisivas para instituir áreas reservadas fora do mercado, que subtraíram os espaços onde vivem as populações tradicionais da especulação imobiliária e das empresas incorporadoras de terras. Os órgãos gestores dessas UCs – embora também não soubesse como se relacionar com a cultura do roçado, do manejo florestal para o artesanato e das práticas de pesca desenvolvidas por essas populações, proibindo e punindo essas atividades tradicionais – estão começando a reconhecer oficialmente a presença, a cultura e a importância das práticas desenvolvidas pelas populações tradicionais, inclusive para a conservação da biodiversidade.

Por seu turno, o efeito da criação de UCs de proteção integral sobre as áreas utilizadas por essas populações vem minando a força e a tradição que as caracteriza. As proibições para a abertura de roças, a prática de caça e o manejo florestal, diminuem a possibilidade dessas atividades se reproduzirem de geração em geração na comunidade. Com isso, enfraquecidas as práticas que caracterizam e constituem a essência dessas populações, é o próprio patrimônio cultural que se perde; é a própria memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira que se perde.

A relação de conflito entre populações tradicionais e UCs constitui um falso antagonismo, pois o que está em jogo não é promover o confronto entre direitos territoriais, ambientais e culturais. O problema não está centrado em UCs com ou sem gente. O problema compartilhado que os órgãos ambientais e populações tradicionais enfrentam é o modelo de desenvolvimento de nossa sociedade, que opera seus interesses mediante a apropriação de áreas em UCs e em territórios tradicionais.

Essa situação é caracterizada por Zhouri e Laschefski (2010) como conflitos ambientais territoriais, que surgem quando o sistema urbano-industrial-capitalista se apropria do espaço com conseqüências sociais e ambientais que se chocam com os territórios gerados por grupos sociais, cujas formas de uso dependem em alto grau dos ciclos de regeneração natural do meio utilizado.

Este trabalho não usa o argumento que as comunidades tradicionais são *necessariamente harmônicas* com a natureza, pois essa não é a justificativa para a afirmação dos seus direitos ou o que caracteriza precipuamente a sua cultura. Elas dependem imediatamente dos ciclos de reprodução dos recursos naturais. Abrem roças no meio das matas, pescam e coletam no mar, nos costões e nos manguezais, derrubam

árvores para confecção de canoas, remos, artefatos, extraem madeiras e cipós para fazer artesanatos. As comunidades tradicionais detêm um conhecimento amplo sobre as florestas e seus ecossistemas associados, bem como sobre o regime de marés, o vento, o clima, os ciclos de plantio e colheita. Essas práticas constituem a identidade comunitária e sua relação com seus ancestrais, com o território que ocupam, com suas simbologias, mitos e crenças. Esses fatores que as diferenciam da sociedade envolvente, de características urbano-industriais. Ademais, o saber, as tecnologias e os sistemas tradicionais de manejo que as populações tradicionais desenvolvem deveriam ser incorporados nos planos de manejo das UCs.

Apesar de seus direitos estarem declarados na legislação, as populações tradicionais continuam sendo expropriadas de seus territórios. Além da pressão imobiliária sobre suas terras, principalmente em face dos caiçaras, em muitos casos elas passaram a ser impedidas de manter as práticas agrícolas e pesqueiras, atividades que as constitui e caracterizam. Essas restrições, de cunho ambiental, desconsideraram a estreita relação das populações indígenas, quilombolas e caiçaras com o seu meio de vida, os ecossistemas da Mata Atlântica.

O acesso das populações tradicionais às políticas públicas de saúde, educação, transporte, saneamento e infraestrutura é praticamente incipiente. Isso constitui outro fator que desestimula muitas famílias tradicionais a permanecer em suas terras, principalmente as caiçaras.

Com o baixo acesso aos serviços públicos, sem a segurança de seu território e com as atividades proibidas e ostensivamente combatidas, restou a muitas comunidades trabalhar com o turismo. Quando resistiram em seus territórios, muitos caiçaras e quilombolas foram levados, por múltiplos fatores, a vender suas casas e nelas continuar a trabalhar como caseiros. Falar em papel do Estado na regularização fundiária e no ordenamento territorial nesse processo é falar ora em negligência, ora na omissão que favorece apenas os setores do mercado de terras. O ciclo do turismo é o resultado dessa equação, somada à atração e consumo de terras de caiçaras por veranistas e grupos imobiliários acobertados, em muitos casos, por órgãos públicos.

O quadro do apêndice 4 mostra de maneira organizada como os direitos territoriais de indígenas, quilombolas e caiçaras estão sendo tratados pelos instrumentos de ordenamento territorial e também que outros mecanismos previstos na legislação podem favorecê-los.

O discurso de que as populações tradicionais estão por um fio, e que a sua cultura está no limite, atende apenas aos interesses da especulação imobiliária sobre suas terras. Ademais, não reflete a atual postura adotada pelas populações tradicionais, que é sair da

invisibilidade e tornaram-se protagonistas de seus direitos, nas expressões utilizadas por Vianna (2006).

O argumento de que as populações tradicionais caçam, desmatam para implantar a roça de coivara e poluem os rios com o esgotamento doméstico, não se sustenta como parâmetro para se decidir sobre a sua permanência ou não no interior de unidades de conservação. A assistência técnica leva ao aperfeiçoamento das práticas tradicionais, sem comprometer a dinâmica cultura tradicional, tal como visto no apoio técnico para o manejo florestal não madeireiro pelos quilombolas do Cambury. O uso sustentável, “harmônico com a natureza”, se verifica quando além da assistência técnica e treinamento de habilidades presta-se apoio à organização administrativa e financeira, dota-se a área de infraestrutura adequada ao escoamento da produção, dentre outras medidas.

O conflito em torno de áreas protegidas, com ou sem gente, não tem solução jurídica preconcebida (RIOS, 2004), tendo em vista que os direitos ambientais, humanos e culturais estão sob o mesmo patamar de proteção constitucional. A solução passa pelo aumento das áreas protegidas existentes e pela incorporação de novas áreas de conservação na Mata Atlântica (VALLE, 2004), seja por UCs de uso sustentável e territórios para populações tradicionais, seja por UCs de proteção integral dos atributos ecológicos do bioma.

Daí a importância dos instrumentos de ordenamento territorial efetivar os objetivos das para os quais são instituídos. No território limítrofe de Ubatuba-Paraty, isto implica em destinar a maior parte das áreas para a proteção integral dos ecossistemas da Mata Atlântica, outras para assegurar os direitos territoriais de populações tradicionais e as demais áreas para atender as demandas de habitação social, de urbanização e expansão urbana planejada democraticamente.

CONCLUSÕES

As disputas pelo domínio, controle e submissão legal do território, por meio do exercício do poder, tem sido uma questão central na história da região de Ubatuba e Paraty.

A instituição de um conjunto de diferentes categorias de áreas protegidas aumentou as disputas pela definição dos usos do território pelos grupos sociais, políticos e econômicos. De um lado, os interesses do mercado imobiliário; de outro, os interesses na conservação da biodiversidade e na proteção de territórios étnicos.

Esses interesses divergentes se materializam nos instrumentos de ordenamento territorial estudados. São sobre estes instrumentos que se expressam as disputas entre órgãos públicos, populações tradicionais, associações civis, políticos, grupos imobiliários e veranistas. Os conflitos se referem à destinação de áreas para a expansão urbana, para a conservação da biodiversidade e para a concretização de direitos de populações tradicionais.

O território limítrofe de Ubatuba-Paraty constituiu um dos mais preservados trechos do bioma Mata Atlântica e por isso constitui área prioritária de extrema importância para a conservação da biodiversidade costeira e marinha. Detém paisagens de expressiva beleza cênica e inúmeros atrativos naturais na serra, na orla e no mar. É caracterizado por uma diversidade cultural expressa nas populações caiçaras, quilombolas e indígenas.

No entanto, essas características peculiares estão cada vez mais ameaçadas pelos efeitos da crescente urbanização descontrolada, reflexo de um conjunto de fatores, dentre eles a baixa capacidade-vontade governamental de controlar o uso do solo, favorecendo apenas alguns setores econômicos e políticos. Nesse cenário, as unidades de conservação, juntamente com as populações tradicionais, constituem, portanto, um empecilho aos interesses dominantes.

Por seu turno, a relação entre órgãos gestores de UCs e comunidades tradicionais não é de parceria, como se poderia imaginar, mas de conflitos. As disputas pelo controle territorial das áreas protegidas da Mata Atlântica demonstram a necessidade de comunidades caiçaras, quilombolas e indígenas às terras e aos recursos naturais para a sua sobrevivência e reprodução cultural e material. Na mesma medida, essas disputas revelam a importância de proteger a riqueza biológica desses mesmos ecossistemas para toda a sociedade.

O atual ciclo econômico da região impõe a fronteira do turismo, potencializando o mercado de terras, a ocupação de áreas de alta relevância ambiental e a expropriação das

áreas ocupadas por populações tradicionais. No jogo de xadrez de interesses sobre o território, a correlação de forças e de poder é assimétrica.

Todos esses interesses em disputa, expressos nos conflitos territoriais, são verificados nas normas e nos mapas dos instrumentos analisados.

O primeiro conflito é de ordem técnica e se refere à própria natureza dos instrumentos de ordenamento territorial. Eles têm escalas geográficas, objetivos de gestão e enfoques diferentes.

Quando alguns fenômenos sociais produzidos no território são vistos por uma dada escala, outros deixam de ser notados adequadamente, isto é, a observação dos fenômenos se altera conforme a escala utilizada. Essa relação escalar é marcante entre o ZEE do litoral norte e o plano diretor de Ubatuba.

Quando os objetivos de gestão e o enfoque são distintos, eles operam efeitos desde a concepção do instrumento até as diretrizes de ordenamento do território. É o que ocorre entre o zoneamento da APA Cairuçu e o plano diretor de Paraty. Um órgão competente pela aplicação de um determinado instrumento tende a se fixar naqueles objetivos que lhes são próprios e a anular a realização dos objetivos do outro instrumento a cargo de outro órgão. Isso se replica nas posições muitas vezes antagônicas dos órgãos competentes pela elaboração e gestão dos instrumentos de ordenamento territorial.

O pressuposto da integração, na prática, esbarra na visão estanque e segmentada que se tem dos instrumentos quanto ao territorial, ao regional, ao urbano, ao rural e ao ambiental.

O segundo conflito é de natureza jurídica. Do ponto de vista da regulação e do controle dos usos do território, a aplicação dos instrumentos tem gerado incerteza e insegurança tanto para órgãos públicos como para empreendedores. Na prática, fica a dúvida para governo e sociedade sobre qual instrumento deve fundamentar o deferimento ou o indeferimento de autorizações e licenças ambientais e urbanísticas. Nos casos em que há interpretações diferentes sobre a possibilidade ou não de instalação de obras, empreendimentos e atividades em determinadas áreas do território, os conflitos acabam sendo submetidos ao Poder Judiciário. Nessa seara, discute-se a validade ou preponderância de determinada norma, de acordo com o interesse que se deseja fazer prevalecer. Ações judiciais se arrastam por anos, sem que as questões de fundo – a gestão ambiental e o uso do território – sejam de fato resolvidas⁶⁵.

O terceiro grupo de conflitos é institucional e político, ou geopolítico. Os instrumentos estudados percorreram um longo caminho de debates, horas de trabalho, reuniões,

⁶⁵ O apêndice 4 apresenta quadros com as categorias de conflitos e os critérios para as suas possíveis soluções.

mediações, negociações, até alcançar a sua instituição. Depois disso, não é feito o mesmo esforço para colocá-los em prática; não foram elaborados mecanismos e arranjos de implementação, como planos de ação e pactos de gestão.

As dificuldades de implementação desses instrumentos refletem as fragilidades das instituições públicas competentes, o baixo protagonismo político das comunidades tradicionais e de organizações da sociedade civil, e a prevalência dos interesses econômicos que de fato regem politicamente a dinâmica de controle do território.

No trecho pesquisado de Ubatuba, os instrumentos – ZEE, planos de manejo e planos diretores – aparentam uma relação de complementaridade, mas escondem a ausência de mecanismos integrados de gestão, que resta adstrita aos objetivos de cada instituição e exposta aos propósitos políticos de grupos dominantes. Com efeito, esses instrumentos revelam conflitos de competência entre os entes da federação e seus órgãos ambientais e urbanísticos, sob a ingerência dos agentes econômicos no jogo de poder sobre o controle e o uso do território.

Os planos diretores municipais são exemplo dessa relação. O plano diretor de Ubatuba guarda certa sintonia com o plano de manejo do PESM e com o ZEE regional, e destaca a importância das populações tradicionais para o município. Na prática, porém, não aplica instrumentos de gestão territorial para evitar a ocupação desordenada sobre ecossistemas e sobre terras ocupadas por populações tradicionais.

O plano diretor de Ubatuba, embora tenha um conteúdo alinhado às diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, se resume a uma mera orientação genérica e intencional para o desenvolvimento do município. Além disso, empurrou toda a sua aplicação para outras leis municipais, que sequer estão sendo elaboradas, restando pouco eficiente. Ele mantém o *status quo* e o paradigma que só interessam ao mercado especulativo das terras, cujos setores dominam a produção do espaço: grupos empresariais ligados às incorporadoras, construtoras e imobiliárias, escritórios de consultoria, além de parte do comércio, de setores da câmara de vereadores e de pessoas com cargos de comando de passagem pela prefeitura municipal.

A ausência de regulamentação do plano diretor de Ubatuba dificulta a efetivação da função social da propriedade no município e da gestão democrática do território, como elementos norteadores para o enfrentamento da ocupação desordenada e para a garantia do direito à cidade da população de menor renda. Assim, o município continua desregulado e autorizando projetos urbanísticos segundo critérios informais de favorecimentos, clientelismo e barganhas eleitorais.

Em Ubatuba, a gestão territorial é assegurada pelas diretrizes do ZEE do litoral norte, exercida pela Cetesb nos licenciamentos ambientais, que aplica um regime de uso e ocupação do solo geralmente contrário aos interesses de grupos políticos locais e empresários do setor imobiliário. Daí a atuação conjunta desses grupos para flexibilizar a proteção ambiental conferida pelo ZEE regional e articular a viabilização dos empreendimentos de seu interesse na legislação municipal de uso do solo.

Esse jogo de poder sobre o controle e o uso do território também se constata na forma pela qual os agentes regionais influenciam o conteúdo dos instrumentos de ordenamento territorial e a sua aplicação prática, quando se trata dos direitos territoriais de populações tradicionais.

Um desses casos é a interrupção das atividades necessárias para tornar efetivas as áreas abrangidas pela Zona Histórico-Cultural Antropológica, do PESH. As instâncias de negociação entre instituições públicas competentes e comunidades tradicionais foram desconstituídas. Apesar das atividades agrícolas e extrativistas de caiçaras e quilombolas estarem sendo autorizadas pelo órgão gestor do PESH, elas não substituem os necessários e criteriosos estudos de recategorização da UC para reservas caiçaras e a instituição de territórios quilombolas, que as câmaras de participação podem encaminhar. Essas medidas para a regularização dos territórios tradicionais não têm nenhum indicativo de que serão realizadas, conforme havia sido pactuado entre o órgão gestor do PESH e as comunidades envolvidas. A ZCHAN não alcançará os desdobramentos para a qual foi criada caso as medidas previstas não forem tomadas, com o que ela pode perder a razão de ser, por lapso temporal.

Assim, constata-se que a situação dos caiçaras do Sertão do Ubatumirim e do Cambury é de insegurança fundiária, embora não haja pressão imobiliária sobre as suas terras. É preciso que a gestão do PESH e do PNSB tome as medidas necessárias para regulamentar as roças no Sertão do Ubatumirim e retome as discussões sobre a destinação territorial das áreas caiçaras do Cambury.

Já os caiçaras de Picinguaba pagarão um preço alto caso a desafetação do PESH na vila se concretize, pois premiará apenas os veranistas, que manipulam a comunidade e a coloca contra as lideranças caiçaras da associação de moradores interessados em manter a vila como área protegida.

No trecho pesquisado de Paraty, a pressão imobiliária sobre áreas nobres da orla marítima, ocupada tradicionalmente por inúmeros agrupamentos caiçaras, tem revelado a motivação da prefeitura municipal em desconstituir o zoneamento da APA Cairuçu. As Zonas de Vila Caiçara, delimitadas nos mapas da APA, constituem o único mecanismo

previsto para assegurar a integridade das áreas ocupadas por comunidades caiçaras, juntamente com os espaços adjacentes, as Zonas de Conservação Costeira, para manejo agrícola e extrativista. Se o anteprojeto de lei do plano diretor de Paraty for editado com o conteúdo atual, desrespeitando os demais instrumentos de ordenamento territorial, a prefeitura passará a ter base legal para autorizar a implantação de empreendimentos imobiliários nas Zonas de Vila Caiçara e de Conservação Costeira. Mas isso poderá instalar conflitos com os órgãos ambientais e com as comunidades tradicionais. Além disso, levará à insegurança jurídica os processos de licenciamento urbanístico municipal, e o plano diretor poderá ter a sua constitucionalidade questionada judicialmente.

Outro processo que afeta diretamente as comunidades abrangidas pelas Zonas de Vilas Caiçaras é a recategorização da Reserva Ecológica da Juatinga, sobreposta à APA Cairuçu. A proposta de salvaguardar um território exclusivo para as comunidades caiçaras, com a instituição de uma RDS, precisará superar a resistência política de setores políticos e econômicos.

A instituição de uma RDS daria os rumos para a regularização fundiária das áreas onde a pressão imobiliária e a excessiva restrição ambiental vêm minando as forças das comunidades caiçaras em manter sua cultura e, mais que isso, decidir seu próprio futuro. A RDS implica na desapropriação de pelo menos uma parte dos imóveis pertencentes a particulares, a partir de critérios claros. Isso enseja outra complexidade, pois muitas famílias caiçaras manifestam interesse na manutenção e na atração de mais casas veranistas em suas áreas, pois geram serviços e renda.

Grupos econômicos, políticos e órgãos locais são contrários à recategorização/regularização fundiária da REJ para uma reserva caiçara, pois isso implica em retirar do mercado terras de alta rentabilidade. O mesmo se vê nas reiteradas negativas da prefeitura para aceitar e incluir as zonas de vilas caiçaras, já cartografadas no zoneamento da APA Cairuçu, nos mapas do plano diretor. Afinal, delimitar nos mapas de planejamento municipal as áreas ocupadas por caiçaras, ou sobre elas criar uma RDS, inviabilizaria a instalação de empreendimentos hoteleiros e residenciais.

Se a recategorização para RDS não ocorrer ou se as áreas das comunidades caiçaras ficarem abrangidas somente pela figura da APA (e das suas Zonas de Vilas Caiçaras), ficará fortalecida a proposta do novo plano diretor de Paraty e a tendência que as áreas caiçaras continuem sendo apropriadas por veranistas e especuladores de terras.

Fica a dúvida como os órgãos ambientais gestores das UCs sobrepostas, em articulação com os órgãos fundiários, irão conciliar os direitos territoriais de dezenas de famílias caiçaras nessas áreas, considerando os diferentes interesses das próprias

comunidades e os demais interesses imobiliários de veranistas e grupos econômicos, somada à necessidade de destinar áreas naturais sob regime de proteção integral.

De todo modo, o território sobreposto da APA/REJ requer nova pactuação acerca de instrumentos de gestão do uso de recursos naturais e de conservação da biodiversidade, com planejamento territorial que também espacialize as demandas por políticas públicas setoriais e por geração de renda para as famílias caiçaras.

O controle e a definição dos usos dos territórios ocupados por populações tradicionais é outro ponto que também têm suscitado uma série de questionamentos. As demandas por criação ou ampliação de territórios étnicos, revelam o desafio de conciliar o uso direto de ecossistemas (em plena Mata Atlântica) em áreas sobrepostas às UCs de proteção integral.

Essa situação é notória para o caso dos indígenas e quilombolas. Ao contrário dos caiçaras – que de certa forma contam com zoneamentos que permitem o uso de recursos naturais (no PESM e na APA Cairuçu), mas não contam com um território exclusivo – os indígenas e os quilombolas têm seus territórios criados, mas não dispõem de etnozoneamento e plano de gestão ambiental. A criação da terra indígena Arandum Mirim, a ampliação das outras três TIs existentes na área de estudo, bem como a criação de territórios quilombolas, é visto por preservacionistas como uma ameaça à proteção dos ecossistemas e da biodiversidade.

A cultura dos indígenas Guarani Mbyá e dos quilombolas estudados não está assentada na lógica de acumulação de capital. O manejo que fazem dos ecossistemas é associado ao conhecimento que eles têm dos ciclos, da disponibilidade e da sazonalidade dos recursos naturais. A qualidade desse manejo e baixo impacto à biodiversidade também dependem do apoio técnico que receberem e do acesso às políticas públicas.

Note-se que o mesmo Estado que impõe parques e reservas que restringiram as práticas de quilombolas e de caiçaras, é o mesmo que agora cria políticas específicas para assegurar-lhes direitos às terras que ocupam, sob o “rótulo” de populações tradicionais. Os casos dos quilombolas do Cambury e do Sertão da Fazenda ilustram essa situação, em que, restringidas suas atividades, a maioria de subsistência, os grupos locais se autoatribuíram a condição de população tradicional para assim assegurar um território no qual possam conduzir o seu próprio destino e sem ingerência da autoridade ambiental.

Essas áreas sobrepostas requerem tratamento integrado entre os órgãos setoriais, pois é necessário instituir planos de gestão ambiental e territorial, com microzoneamento ou etnozoneamento para áreas de moradia, usos diversos e preservação permanente. As técnicas de manejo tradicional, o conhecimento associado à biodiversidade e os valores das populações tradicionais devem estar presentes nos planos de gestão de áreas protegidas.

Isso pressupõe a construção de novas formas de relacionamento entre comunidades e órgãos ambientais, em um processo de negociação que resulte em responsabilidades assumidas por todos os envolvidos.

O trabalho de campo nas comunidades demonstrou que se elas forem mobilizadas para desenvolver bons trabalhos de gestão ambiental, com respeito à sua autonomia e cultura, talvez as demandas por criação ou ampliação de territórios próprios sequer seria uma alternativa imaginada por indígenas, quilombolas e caiçaras.

Evidentemente, os direitos territoriais das populações tradicionais pesquisadas somente serão satisfeitos com a regularização fundiária das terras por elas ocupadas. Em paralelo a esse processo, os instrumentos de ordenamento territorial são imprescindíveis para evitar os usos que violem a integridade desses territórios tradicionais.

Em alguns casos, os direitos territoriais de indígenas, quilombolas e caiçaras estão amparados pelos instrumentos de ordenamento existentes. Em outros, dependerá de mecanismos como:

- i) a recategorização para UC de uso sustentável, no caso dos caiçaras do Sertão do Ubatumirim, que praticam a roça de coivara no interior do PESH e do PNSB;
- ii) a regularização fundiária do território quilombola do Sertão da Fazenda;
- iii) o deslinde da ação discriminatória sobre as terras do Cambury, a redefinição de limites do PESH e do PNSB e a titulação do território quilombola;
- iv) a recategorização da Reserva da Juatinga para RDS (estadual ou federal), na área sobreposta à APA Cairuçu, com uma porção marinha;
- iii) a implementação de Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), para as famílias caiçaras que moram no PNSB, na Praia do Caxadaço, em Trindade, bem como para as famílias caiçaras de Puruba e Almada, em Ubatuba, fora do PESH;
- iv) a elaboração de termo de compromisso, ou outros instrumentos jurídicos de conciliação, para garantir a atividade pesqueira artesanal exercida pelos caiçaras no interior do PNSB, em Trindade (território tradicional de pesca);
- v) a previsão, a espacialização e a implementação de instrumentos administrativos, jurídicos, urbanísticos e financeiros, descritos no Estatuto da Cidade, nos planos diretores de Ubatuba e Paraty, com a delimitação dos territórios de populações tradicionais em seus mapas;
- vi) a regularização fundiária do território quilombola do Cabral;
- vii) a revisão de limites das terras indígenas das comunidades Guarani Mbyá.

Essas medidas são determinantes para garantir às populações tradicionais o direito basilar e imprescindível para todos os demais, que é o direito às terras que tradicionalmente ocupam e utilizam. Elas podem ser articuladas no âmbito do Mosaico Bocaina, instância que permite um diálogo mais estreito entre órgãos de todos os níveis de governo e as populações tradicionais.

O Mosaico Bocaina tem potencial para articular a gestão integrada do território, pois permite a identificação dos conflitos a serem trabalhados e dos pontos comuns que podem ser enfrentados em conjunto.

O mosaico pode facilitar o estabelecimento de mecanismos e procedimentos para a aplicação mais ajustada dos instrumentos de ordenamento territorial, por meio de pactos interinstitucionais entre os órgãos responsáveis pelas ações nas várias escalas.

A multiplicidade de interesses sobre o território requer essa instância de coordenação regional que construa soluções para os conflitos, favorecendo as condições para as áreas protegidas cumprirem efetivamente o seu papel na conservação da biodiversidade e na garantia dos territórios às populações tradicionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade; DUARTE, Marina; MACIEL, Felipe. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte de São Paulo**. Monografia de especialização em Direito Ambiental. São Paulo: USP, 2002.

ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade. O papel do município no planejamento integrado e na gestão participativa do território da bacia hidrográfica. In: **Agenda 21 Local: gestão participativa de recursos hídricos**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

ADAMS, Cristina. **Identidade Caiçara: exclusão histórica e sócio-ambiental**. In: Atualidades em Etnobiologia e Etnoecologia. IV Simpósio de Etnobiologia e Etnoecologia. Recife: Sociedade Brasileira de Etnobiologia e Etnoecologia, 2002, p. 27-43.

ALENCAR, Taiguara Raiol. Metodologia Multiescalar do ZEE – Integração Sinérgica entre Zoneamentos Municipais, Estaduais e Regionais. **PRODUTO 3. Análise das diretrizes propostas pelos ZEE's Estaduais e Locais, seu processo de implementação e as considerações a serem utilizadas pelo Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal**. Projeto PNUD BRA 00/022 – Apoio a Políticas de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2009.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Breno. **Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização, movimentos sociais e uso comum**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Vol.6, nº 1. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), maio de 2004. p. 9-32.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Breno; PEREIRA, Deborah Duprat de Britto. **As Populações Remanescentes de Quilombos: direitos do passado ou garantia para o futuro?** Seminário Internacional – As Minorias e o Direito. Série de Cadernos do CEJ, vol. 24. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários; AJUFE; Fundação Pedro de Jorge Mello e Silva, Brasília, 2003. Disponível em <<http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol24/artigo09.pdf>>. Acesso em 25/05/10.

ARRUTI, José Maurício. Etnogêneses Indígenas. In: RICARDO, Beto; RICARDO Fany. **Povos Indígenas no Brasil: 2001-2005**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.

ARRUTI, José Maurício. **Relatório histórico-antropológico de reconhecimento territorial da comunidade quilombola de Cabral – município de Parati – RJ**. Rio de Janeiro: INCRA, 2008.

BACELAR, Tânia. Política Pública, Participação Social, Desenvolvimento Sustentável e Territórios. **Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais**. Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores). Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.8. Brasília: IICA, 2008.

BARRETTO FILHO, H.T.. Populações tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção. In: ADAMS, Cristina; MURRIETA, Rui; NEVES, Walter. (Orgs.). **Sociedades caboclas amazônicas: modernidade e invisibilidade**. São Paulo: Annablume e FAPESP, 2006.

BECKER, Bertha K. **Geografia política e gestão do território no limiar do século XXI: uma representação a partir do Brasil**. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, 53(3): 169-182, jul./set. 1991.

BECKER, Bertha K. **Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal: estratégias de transição para a sustentabilidade**. Proposta Preliminar para Consulta Pública. Brasília: MMA, 2010.

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

BERTONE, Leonor Ferreira; MELLO, Neli Aparecida. Perspectivas do ordenamento territorial no Brasil: dever constitucional ou apropriação política? In: STEINBERGER, Marília (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de Conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2000.

BUSSOLOTI, Juliana Marcondes; RUIZ, Débora G.; ESTEVES, Fernanda; MOURÃO, Roberto. **Fortalecimento do Mosaico Bocaina: estruturação, comunicação e levantamento de práticas sustentáveis no território do mosaico. Relatório técnico para o Centro de Conservação da Biodiversidade**. Conselho do Mosaico Bocaina e Caminhos de Cunha – Centro de Fomento Social e Cidadania, 2010.

CAMARGO, Luis Henrique Ramos de. Ordenamento Territorial e Complexidade: por uma reestruturação do espaço social. In: ALMEIDA, Flávio Gomes de & SOARES, Luiz Antônio Alves. **Ordenamento territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CARVALHO SANTOS, Thereza. Algumas considerações preliminares sobre Ordenamento Territorial. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, Iná Elias de. O problema da escala. In: Castro, Iná Elias de; Gomes, Paulo Cesar da Costa; Corrêa, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CORTINES, Ana C. *et al.* **Caracterização Socioeconômica e Fundiária da Reserva Ecológica da Juatinga e Área Especial de Lazer do Paraty-Mirim**. Paraty: Igara/Inea, 2011 (volume I).

COSTA, Wanderley Messias da. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005.

CUNHA, Manuela Carneiro da, & ALMEIDA, Mauro. W. B. Populações Tradicionais e Conservação Ambiental. In: Capobianco, João P. R. *et al.* **Biodiversidade Amazônica: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e reprodução de benefícios**. Estação Liberdade/Instituto Sócio-Ambiental, 2001 pp. 184-193.

DEL PRETTE, Marcos Estevan. Metodologias de zoneamento: controvérsias sobre o ecológico e o econômico. In: STEINBERGER, Marília (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

DERANI, Cristiane. A Estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei nº 9.985/00. In: BENJAMIN, Antônio H., org. **Direito Ambiental das Áreas Protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana (org.). A mudança como modelo cultural: o caso da cultura caiçara e a urbanização. **Enciclopédia Caiçara: o olhar do pesquisador**. Vol. 1. São Paulo: Hucitec, 2004.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana; NOGARA, Paulo José Navajas. **O nosso lugar virou parque: estudo socioambiental do Saco do Mamangá - Parati - Rio de Janeiro**. 3ª ed. São Paulo: Nupaub, 2005.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 2001a.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana; ARRUDA, Rinaldo S. V.. **Saberes Tradicionais e Biodiversidade**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; São Paulo: USP, 2001b. Disponível em <<http://www.usp.br/nupaub/saberes/saberes.htm>>. Acesso em 26/05/07.

DUARTE, Maria Betânia Guerra. **Comunidade caiçara da Praia Grande da Cajaíba – Município de Paraty/RJ**. Relatório Antropológico. Inquérito Civil nº 06/05. Ministério Público Federal. Rio de Janeiro, 2005.

FARO, Amanda Regis; VILELA, Julia da Silva. **Caminho do Meio: a busca pela sustentabilidade do artesanato em Camburi**. São Paulo: Página e Letras, 2010.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

FELIPIM, Adriana Perez. Práticas agrícolas e manejo do ambiente entre os Guarani Mbyá. In: RICARDO, Fany (org.). **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Quilombos em São Paulo: tradições, direitos e lutas**. São Paulo: IMESP, 1997.

GAMA, António. **Escalas, representações e acção social**. Cadernos de Geografia, nº 17. Coimbra: FLUC, pp. 17-21, 1998.

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

IBAMA. **Plano de Manejo da APA de Cairuçu**. Brasília, 2005.

IBAMA. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina**. Brasília: Ibama, 2001.

IBAMA. **Roteiro Metodológico de Planejamento: Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica**. Brasília: Edições Ibama, 2002.

INCRA. **Relatório de Identificação e Delimitação (RTID) do Território da Comunidade Remanescente de Quilombo de Cambury**. Brasília, 2008.

INSTITUTO FLORESTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar**. São Paulo: SMA-IF, 2006.

LADEIRA, Maria Inês. Terras Indígenas e Unidades de Conservação na Mata Atlântica: áreas protegidas? In: RICARDO, Fany (org.). **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

LIMA, André. **Zoneamento Ecológico-Econômico à luz dos Direitos Socioambientais**. Curitiba: Juruá, 2006.

LITTLE, Paul E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, 2002.

LOURIVAL, Thatiana D. M. L. **Diagnóstico detalhado dos conflitos territoriais envolvendo três comunidades tradicionais caiçaras**. Consultoria para instruir procedimentos relativos à caracterização e resolução de conflitos existentes com comunidades tradicionais – caiçaras, quilombolas e indígenas, na região de Angra dos Reis - RJ, Paraty – RJ e Ubatuba – SP. Paraty/Brasília: MMA, 2009.

MACEDO, Valéria. Os males da terra. : RICARDO, Fany (org.). **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 9ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **Caiçara: terra e população**. Estudo de Demografia Histórica e da História Social de Ubatuba. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2006.

MARICATO, Erminia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: **Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo, Celso Santos Carvalho & Anaclaudia Rossbach (orgs.). Brasília: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

MELLO, Diuner. **Paraty Estudante**. Instituto Histórico e Artístico de Paraty. Guaratinguetá: Frei Galvão Gráfica e Editora, 2006.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003**. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br>>. Acesso em 23/10/10.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Documentos Temáticos Elaborados como Subsídios da Proposta – PNOT, versão para consulta, junho de 2006**. Ministério da Integração Nacional. Brasília: MI, 2006a. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br>>. Acesso em 15/08/10.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT (Versão preliminar)**. Ministério da Integração Nacional. Brasília: MI, 2006b. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br>>. Acesso em 15/08/10.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos.** Brasília, 2004. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 17/09/10.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Avaliação e Ações Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade das Zonas Costeira e Marinha.** Brasília: MMA, 2002.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação.** Disponível em <<http://www.mma.gov.br/sbf>>. Acesso em 11/01/11.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil.** Brasília: SDS/MMA, 2006.

MOJEAU, Adrián. Conservación de la biodiversidad, áreas protegidas y gente: escalas diferentes, problemas diferentes. In: NUNES, Maria de Lourdes *et. al.* (orgs). **Unidades de Conservação: atualidades e tendências.** Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2007.

MORAES, Antonio Carlos Robert de. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial.** Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano-Ambiental Brasileiro.** 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2002.

NOGARA, Paulo. **Mamangá: berçário marinho e reduto de caiçaras.** São Paulo, 2005.

OLMOS, Fábio; SÃO BERNARDO, Christiane S.; GALETTI, Mauro. O impacto dos Guarani sobre Unidades de Conservação de São Paulo. In: RICARDO, Fany (org.). **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições.** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Área de Proteção Ambiental. In: BENJAMIN, Antônio H., org. **Direito Ambiental das Áreas Protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

PAULA, Luís Roberto. **Relatório Técnico-Científico sobre o Remanescente da Comunidade de Quilombo de Camburi, Ubatuba-SP.** São Paulo: ITESP, 2002. Disponível em <[http://www.itesp.sp.gov.br/br/info/acoes/rtc/RTC_Cambury.pdf](http://www.itesp.sp.gov.br/br/info/acoes rtc/RTC_Cambury.pdf)>. Acesso em 09/06/10.

PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Brito. A importância da Convenção nº 169 da OIT na garantia dos direitos dos povos indígenas e tribais. In: GARZÓN, Biviany Rojas (org.). **Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil.** Série documentos do ISA, nº 12. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

PLÍNIO SANTOS, Carlos Alexandre B.. A atuação da Funai no processo de regularização das terras dos Guarani Mbyá. In: RICARDO, Fany (org.). **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições.** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

REIS, João José; GOMES, Flávio dos Santos (orgs.). Uma história de liberdade. **Liberdade por um fio: histórica dos quilombos no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. **Populações tradicionais em áreas protegidas**. In: RICARDO, Fany (org.). **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

RODRIGUES, José Eduardo R. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. **Curso sobre Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/arquivos-e-imagens-oculto/curso-reg/00%20-20Estatuto_da_Cidade_instrumento_para_cidades.pdf>. Acesso em 19/05/10.

SANCHES, Rosely Alvim. **Caiçaras e a Estação Ecológica de Juréia-Itatins, litoral sul de São Paulo**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2004.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTORO, Paula Freire; CYMBALISTA, Renato; NAKASHIMA, Rosimeire. O Plano Diretor de Sorocaba, São Paulo: atores e autoaplicabilidade dos instrumentos urbanísticos. In: CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire (orgs.) **Planos diretores: processos e aprendizados**. Publicações Pólis n° 51. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SAULE JR., Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. **O planejamento dos municípios e o território rural**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Avaliação Ambiental Estratégica: Dimensão Portuária, Industrial, Naval e Offshore no Litoral Paulista**. AAE – FRENTE Volume II. Disponível em <<http://www.ambiente.sp.gov.br/aae.php>>. Acesso em 08/11/10.

SECRETARIA DE ESTADO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS E ASSENTAMENTOS HUMANOS. **Atlas Fundiário do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 1991.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Macrozoneamento do Litoral Norte: plano de gerenciamento costeiro**. São Paulo: SMA, 1996.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Mapeamento dos Ecossistemas Costeiros do Estado de São Paulo**. São Paulo: SMA, 1999.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte**. São Paulo: SMA/CPLEA, 2005.

SILVA, Danilo dos Santos. **Uso dos Recursos Naturais em Unidade de Conservação de Proteção Integral: o caso do Sertão do Ubatimirim - Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar**. Monografia de graduação. Presidente Prudente: UNESP, 2010.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Mallheiros, 2009.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIMÕES, Eliane *et. al.* Planejamento e gestão participativa com Caiçaras e Quilombolas no Núcleo Picinguaba: o Caso do Cambury. In: MEDEIROS, Rodrigo; IRVING, Marta (org.). **Áreas Protegidas e Inclusão Social: tendências e perspectivas**. Vol. 3, número 1. Anais do III Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social. 11 a 14 de novembro. Teresópolis, 2007, p. 71-73.

SIQUEIRA, Priscila. **Genocídio dos Caiçaras**. São Paulo: Massao Ohno – Ismael Guarnelli editores, 1984.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito**. Curitiba: Juruá, 2009.

STEINBERGER, Marília (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

STEINBERGER, Marília. O Zoneamento Ecológico-Econômico como instrumento de ordenamento territorial urbano e regional. **Anais do VII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR**. Recife: ANPUR, 1997, pp. 1987/1999.

THEYS, Jacques. O ordenamento territorial face ao desenvolvimento sustentável: sentido e limites de uma integração. **Eisforia**. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. v.4, n. especial, p. 1 - 336, dez. Florianópolis: PPGAGR, 2006.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? Rio de Janeiro: ANPUR/IPPUR-UFRJ, **Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR**, 2001, vol 1, pp. 140-151.

VALLE, Raul Silva Telles do. Direitos dos Índios ou Direitos da Natureza: um debate acerca de Direitos Humanos. In: RICARDO, Fany (org.). **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

VEIGA, José Eli. Territórios para um Desenvolvimento Sustentável. In: ANTAS JR., Ricardo Mendes (org.). **Território e Regulação: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito**. São Paulo: Fapesp, Humanitas, 2005.

VERÍSSIMO SANTOS, Mônica (org.). **Subsídios ao zoneamento da APA Gama Cabeça-de-Veados e Reserva da Biosfera do Cerrado: caracterização e conflitos socioambientais**. Brasília: UNESCO, 2003.

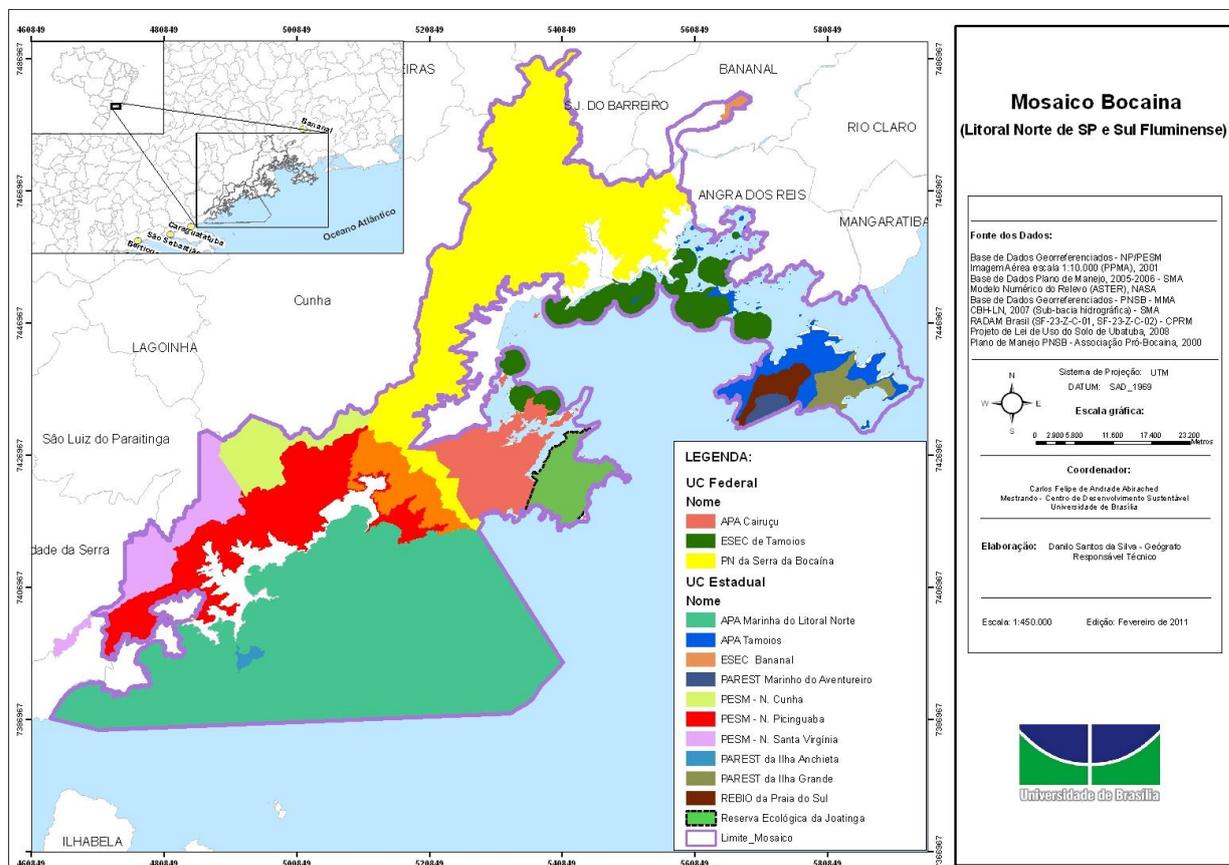
VIANNA, Lucila Pinsard. **De Invisíveis a Protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2008.

VIANNA, Lucila Pinsard; BRITO, Maria Cecília Wey de. Guarani e UCs da Mata Atlântica: conflito latente. O caso do Parque Estadual da Serra do Mar. In: RICARDO, Fany (org.). **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In: **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

APÊNDICES

Apêndice 1 – Mapa do Mosaico de Unidades de Conservação da Serra da Bocaina⁶⁶



Mapa 47 – Mosaico de Unidades de Conservação da Serra da Bocaina

A Área de Proteção Ambiental Baía de Paraty, Paraty-Mirim e Saco do Mamanguá também integra o Mosaico Bocaina e constitui a sua única UC municipal.

⁶⁶ O endereço eletrônico do Mosaico Bocaina é www.mosaicobocaina.org.br.

Apêndice 2 – Aplicação da Lei da Mata Atlântica

Lei da Mata Atlântica		Regime Jurídico	
		Rural	Urbano
Vegetação e Estágios de regeneração	Primária	Regra: corte e supressão proibidos	Vedada a supressão para loteamentos e edificações
		Exceção: obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisa científica e práticas preservacionistas, condicionado à EIA/RIMA	
	Secundária-Avançado	Regra: corte, supressão e exploração proibidos	Antes da Lei 11.428: - loteamento ou edificação dependem de autorização ambiental - preservação de no mínimo 50% da área coberta por vegetação - atendimento ao Plano Diretor do município
		Exceção: obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisa científica e práticas preservacionistas, condicionado à EIA/RIMA	Depois da Lei 11.428: é vedada a supressão para loteamento ou edificação
	Secundária-Médio	Regra: corte, supressão e exploração proibidos	Antes da Lei 11.428: - loteamento ou edificação dependem de autorização ambiental - preservação de 30% da área coberta por vegetação - atendimento ao Plano Diretor do município
		Exceções: - Obras, projetos ou atividades de utilidade pública ou de interesse social, pesquisa científica e práticas preservacionistas, desde que inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento - Atividades necessárias à subsistência de pequenos produtores rurais e populações tradicionais	Depois da Lei 11.428: - autorização do órgão ambiental estadual para loteamento ou edificação - preservação de 50% da área coberta por vegetação - atendimento ao Plano Diretor do município
	Secundária-Inicial	- o corte, a supressão e a exploração dependem de autorização do órgão ambiental estadual - o pousio é admitido onde é utilizado tradicionalmente	

Quadro 12 – Aplicação da Lei da Mata Atlântica. Elaborado pelo autor

Apêndice 3 – Categorias de Conflitos Territoriais e Parâmetros para gestão

O quadro abaixo representa de forma sistematizada o conjunto de conflitos territoriais existentes no território de estudo. Eles foram identificados a partir do trabalho de campo e da análise entre os instrumentos de ordenamento territorial e foram categorizados por temas. Os parâmetros utilizados para a gestão dos conflitos são os objetivos previstos nas políticas públicas espaciais e na legislação referente à matéria.

A primeira categoria de conflito é sobre expansão urbana e está relacionada principalmente com os instrumentos de conservação da biodiversidade e o plano diretor.

EXPANSÃO URBANA	
Conflitos	Parâmetros para gestão
Zona de Amortecimento X Plano Diretor	O plano de manejo da UC se aplica, mantendo a área como rural, quando o plano diretor define a expansão urbana para fins de parcelamento do solo ou de implantação de loteamentos e condomínios que não atendam a objetivos sociais.
	O plano diretor é aplicável, definindo a área como urbana, nos casos de regularização fundiária de assentamentos urbanos de interesse social, com aplicação de instrumentos de controle de novas ocupações e a gestão acompanhada por conselho municipal.
	Na esfera do licenciamento ambiental e urbanístico, em caso de dúvida, aplica-se a regra que melhor protege a biodiversidade, promove a regularização fundiária de interesse social e assegura os direitos territoriais de populações tradicionais.
APA X Plano Diretor	O plano diretor do município e o zoneamento da APA devem complementar-se, sob a diretriz geral de conservação da biodiversidade.
	O zoneamento da APA constitui as diretrizes gerais de uso do solo e vincula o licenciamento ambiental e urbanístico.
	Os instrumentos do Estatuto da Cidade podem complementar as diretrizes do zoneamento da APA, em áreas ou zonas devidamente delimitadas pelo plano diretor.
ZEE X Plano Diretor	Na esfera do licenciamento ambiental e urbanístico, em caso de dúvida, aplica-se a regra que melhor protege a biodiversidade, promove a regularização fundiária de interesse social e assegura os direitos territoriais de populações tradicionais.
	O plano diretor e o ZEE são complementares.
	O ZEE orienta e vincula as diretrizes de uso e ocupação do plano diretor e legislação municipal dele decorrente.
ZEE X Plano Diretor	Os instrumentos do Estatuto da Cidade podem complementar as diretrizes do ZEE, em áreas ou zonas devidamente delimitadas pelo plano diretor.
	As Zonas 1, 2 e 3 do ZEE do litoral norte, consideradas rurais, não podem ser

	<p>convertidas em urbanas ou previstas para a expansão urbana pelo plano diretor ou legislação municipal. Mas podem ser objeto de aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade que complementem o ordenamento do uso e da ocupação rural.</p> <p>Em caso de conflito prevalece o instrumento que:</p> <p>Nas zonas urbanas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - promova a redistribuição dos benefícios da urbanização; - aplique os instrumentos de regularização fundiária em zonas especiais de interesse social; - assegure a qualidade ambiental; e - combata a especulação imobiliária. <p>Nas zonas rurais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - proteja a biodiversidade; - assegure a cobertura vegetal em bacias hidrográficas; e - garanta os direitos territoriais de populações tradicionais.
<p>Populações tradicionais X Plano Diretor</p>	<p>O plano diretor deve delimitar as áreas tradicionalmente ocupadas por populações tradicionais e incluí-las nos mapas temáticos, para a aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade que inibam a especulação imobiliária e proíbam ocupações por particulares ou usos que possam violar a integridade do território.</p>
<p>Imóveis particulares X Plano Diretor</p>	<p>A propriedade particular deve atender à sua função social, ambiental e urbanística, de acordo com os critérios definidos pelo plano diretor.</p> <p>Para tanto, o plano diretor deve delimitar as zonas onde se aplicarão os instrumentos do Estatuto da Cidade.</p> <p>Em caso de conflito de normas no interior de APA, prevalecem os instrumentos de uso e ocupação do solo que promovam a conservação e a recuperação ambiental, combatam a especulação imobiliária, inibam a pressão imobiliária sobre as terras das populações tradicionais e assegurem seus direitos territoriais específicos.</p>

Quadro 13 – Categorias de Conflitos Territoriais (Expansão Urbana) e Parâmetros para gestão.

A segunda categoria de conflitos está ligada ao uso e à ocupação dos territórios tradicionalmente ocupados por populações tradicionais ou em APA com populações tradicionais.

USO E OCUPAÇÃO EM ÁREAS PROTEGIDAS	
Conflito	Parâmetros para gestão
<p>Empreendimentos imobiliários X Territórios Tradicionais ou APA com populações tradicionais</p>	<p>É nulo qualquer licenciamento de empreendimentos imobiliários, como parcelamento, loteamento e condomínios, em áreas delimitadas com a presença de populações tradicionais ou em territórios tradicionais instituídos, ou ainda em desacordo com o zoneamento de APA com populações tradicionais.</p>

Quadro 14 – Categorias de Conflitos Territoriais (Uso e Ocupação em Áreas Protegidas) e Parâmetros para gestão.

A terceira categoria constitui a questão de fundo da maior parte dos conflitos territoriais, por tratar-se da dominialidade das terras e a destinação a elas conferida.

FUNDIÁRIOS	
Conflitos	Parâmetros para gestão
UCs de Proteção Integral X Imóveis particulares	<p>Enquanto os imóveis particulares não são desapropriados, é possível firmar com os respectivos proprietários instrumentos jurídicos para regulamentar os usos e as atividades desenvolvidas.</p> <p>As propriedades particulares devem cumprir com as limitações administrativas estabelecidas no plano de manejo para a zona de amortecimento.</p>
UCs de Uso Sustentável X Imóveis particulares	<p>As propriedades particulares devem cumprir com as limitações administrativas estabelecidas no plano de manejo das UCs.</p>
Imóveis particulares X Populações Tradicionais	<p>Cabe aos institutos de terra reunir elementos para a propositura de ações discriminatórias contra particulares que se apropriaram irregularmente de áreas públicas reivindicadas por populações tradicionais, concedendo a elas o direito real de uso.</p> <p>No caso de terras particulares, cabe aos órgãos competentes a proposta de criação de categorias de UCs que assegurem os direitos territoriais de populações tradicionais, decidindo-se pela oportunidade e conveniência de promover desapropriações.</p>
Populações tradicionais X UCs de Proteção Integral	<p>De acordo com os objetivos do SNUC e da Política Nacional de Povos e Populações Tradicionais, é direito das comunidades tradicionais abrangidas por UCs de Proteção Integral e dever do órgão gestor da unidade o estabelecimento de termo de compromisso que subsidie estudos interdisciplinares visando a solução fundiária definitiva.</p>
Terra Indígena X UC de Proteção Integral	<p>A solução conferida na ação julgada pelo STF (Ação Popular nº 3388), no sentido de que as áreas duplamente afetadas sejam administradas pelo órgão ambiental não impede a gestão compartilhada entre os órgãos competentes e a comunidade indígena envolvida.</p>
Quilombolas X UCs de Proteção Integral	<p>De acordo com os objetivos do SNUC, do Decreto sobre Territórios Quilombolas e da Política de Povos e Populações Tradicionais, pode-se firmar termo de compromisso que subsidie estudos interdisciplinares, visando a solução fundiária definitiva.</p>

Quadro 15 – Categorias de Conflitos Territoriais (Funditários) e Parâmetros para gestão.

A quarta categoria de conflitos trata da dupla afetação de áreas protegidas e à relação entre unidades de conservação e populações tradicionais.

ÁREAS PROTEGIDAS	
Conflitos	Parâmetros para gestão
UC federal X UC estadual	De acordo com os objetivos do SNUC, prevalece o regime de manejo que melhor promova a conservação da biodiversidade.
Populações tradicionais X UCs de Proteção Integral	De acordo com os objetivos do SNUC e da Política de Povos e Populações Tradicionais, é direito das comunidades e dever do órgão gestor da unidade o estabelecimento de termo de compromisso que regulamente o acesso, o uso e o manejo dos recursos naturais, de acordo com os modos e meios de vida da comunidade e os objetivos de criação da unidade, até solução definitiva pactuada.
Populações tradicionais X APA	As áreas onde vivem as populações tradicionais devem ser tratadas de forma diferenciada no plano de manejo, instituindo-se zonas especiais, com microzoneamento e regras específicas de uso do solo e manejo de recursos naturais, além de articulação com o planejamento territorial do município para o combate à especulação imobiliária e a garantia da integridade territorial.

Quadro 16 – Categorias de Conflitos Territoriais (Áreas Protegidas) e Parâmetros para gestão.

No caso em que a valoração do bem jurídico for a mesma, caberá aos órgãos públicos competentes pelo licenciamento ambiental e urbanístico definirem, caso a caso, a solução que melhor atenda ao interesse público e social.

A última categoria de conflito é jurídica, relativa à competência dos entes federados sobre ordenamento territorial.

COMPETÊNCIA	
Conflitos	Parâmetros para gestão
Ordenamento territorial	<p>O município tem competência privativa, porém não absoluta, para promover o ordenamento de seu território, em consonância com instrumentos de gestão ambiental e territorial instituídos por Estados e União.</p> <p>Se o plano diretor municipal contradisser os instrumentos de ordenamento territorial instituídos por outros entes da federação poderá ser objeto de ação de inconstitucionalidade. Se, com base nesse plano diretor, os órgãos municipais emitirem licenças e autorizações ambientais ou urbanísticas, esses atos administrativos poderão ser julgados nulos, não gerando efeitos desde a sua expedição.</p>

Quadro 17 – Categorias de Conflitos Territoriais (Competências) e Critérios para gestão.

Apêndice 4 – Populações tradicionais e instrumentos de ordenamento territorial.

População Tradicional	Locais	Zonas	Instrumentos aplicados	Conflitos	Mecanismos para assegurar os direitos territoriais
Indígena	Sertão do Promirim	Z1T	ZEE LN	Ampliação da TI sobre o PESM.	- instância de negociação entre órgãos e comunidade; - gestão compartilhada.
		Superposição Indígena ao PESM	Plano de Manejo do PESM		
		Zona 8 de Recuperação	PD/LUOS Ubatuba	Ocupação desordenada no entorno	- Inclusão da TI nos mapas do Plano Diretor; - controle da ocupação no entorno.
Caiçara	Puruba	Z1T	ZEE LN	Ausência de delimitação das áreas caiçaras	Delimitação cartográfica e planejamento territorial específico
		Zona de amortecimento	PM PESM	-	TAUS
		- Macrozonas Gestão da Orla Marítima e de Gestão Compartilhada; - Zona de Interesse Turístico Estratégico	PD Ubatuba e PLUOS	Apenas um grupo de famílias está delimitado no PD. Não constam instrumentos do Estatuto da Cidade	- Inclusão na lei do PD de ZEIS; - Direito de Preempção; - Transferência do Direito de Construir.
Caiçara	Sertão do Ubatumirim	Z1 AEP, Z2 e Z3	ZEE	- roças dentro de parques	- Instalação de Câmara Técnica; - Elaboração de Plano de Uso Tradicional; - Realização de estudos para recategorização da unidade.
		ZHCA _n	PM PESM	Não foi elaborado o PUT e as roças são realizadas sem autorização.	Termo de compromisso
		Zona Primitiva	PM PNSB	roças	- delimitação da área caiçara; - ZEIS; - Transferência do Direito de Construir; - Direito de Preempção.
		Macrozonas de Meio-Encostas e de Sertões. Zonas de Regularização, Agrícola, de Agricultura Tradicional e de Regularização do PESM	PDP. Projeto de LUOS	Ausência de instrumentos do Estatuto da Cidade para evitar ocupação desordenada	
Caiçara	Almada	Z2	ZEE LN	-	TAUS
		Zona de amortecimento	PM PESM	-	
		Macrozona de Meio-Encostas. Z2 Baixo	PDP Ubatuba. Projeto LUOS	Ausência de instrumentos do Estatuto da	- delimitação da área caiçara; - ZEIS;

		impacto		Cidade para evitar a ocupação desordenada	- Transferência do Direito de Construir; - Direito de Preempção.
Caiçara	Picinguaba	Z1-AEP	ZEE	Vila no interior do PESH	Recategorização.
		ZHCAn	PM PESH	Não foi elaborado PUT	
		Macrozona de Gestão Compartilhada	PD Ubatuba LUOS	Ocupação desordenada	Instrumentos para vedação de ocupações não-caiçaras.
Quilombola e Caiçara	Cambury	Z1-AEP	ZEE	Presença de caiçaras e sobreposição com território quilombola no PESH e PNSB	- Procedência das ações discriminatórias; - Redelimitação dos parques; - ZEIS; - RDS para caiçaras.
		- ZHCAn - Zona de Uso Extensivo	- Planos de Manejo do PESH e do PNSB		
			PD Ubatuba	-	Delimitação cartográfica da área quilombola
Caiçara	Trindade	Zona de Uso Intensivo	PM PNSB	Pesca	Termo de compromisso
		Zona Residencial e Turística	PM APA Cairuçu	Ocupação desordenada	instrumentos de controle da ocupação
		Macro e Mesozona do PNSB Mesozona da Enseada das Laranjeiras e de Trindade	PD		- delimitação das áreas caiçaras; - instrumentos do Estatuto da Cidade para controle da ocupação na vila e no entorno.
Caiçara	Sono, Ponta Negra, Juatinga e Cajaíba	Zona de Expansão das Vilas Caiçaras	PM APA Cairuçu	- inefetividade da ZEVC - ZEVC e REJ não resolvem direitos fundiários dos caiçaras	- novas medidas de controle da ocupação; - criação de RDS na área sobreposta pela REJ.
		Macro e Mesozona das Enseadas	PD	Ocupação desordenada	- delimitação das áreas caiçaras; - instrumentos do Est. da Cidade; - incluir todas as comunidades nas AEIS; - vedação a quaisquer ocupações não-caiçaras
Caiçara	Martins de Sá e Grande da Cajaíba	ZUCEL	PM APA Cairuçu	Especulação imobiliária	Criação de RDS
		Macro e Mesozona das Enseadas	PD	Ocupação desordenada	- vedação a quaisquer ocupações não-caiçaras
Caiçara	Saco do Mamanguá	Zona Residencial e Turística e Zona de Vilas	PM APA Cairuçu	- inefetividade do zoneamento - APA não resolve direitos	- novas medidas de controle da ocupação; - criação de RDS

		Caiçaras		fundiários dos caiçaras	
		Macro e Mesozona Mamanguá	PD	Ocupação desordenada	- delimitação das áreas caiçaras; - instrumentos do Est. da Cidade; - incluir todas as comunidades nas AEIS; - vedação a quaisquer ocupações não-caiçaras.
Quilombola	Campinho	- Território Quilombola	PM APA Cairuçu	-	-
		Macro e a Mesozona Rio Paraty-Mirim	PD	Ocupação desordenada no entorno	Instrumentos do Estatuto da Cidade para controle da ocupação no entorno
Indígenas	Araponga	Sobreposição Indígena	PM PNSB	sobreposição e ampliação da TI	- instância de negociação entre órgãos competentes e comunidade; - gestão compartilhada.
		Terra Indígena. Zona de Conservação da Zona Rural	PM APA Cairuçu	-	-
		Áreas Especiais	PD	Ocupação desordenada no entorno	Instrumentos do Estatuto da Cidade para controle da ocupação no entorno
Indígenas	Paraty Mirim	Terra Indígena	PM APA Cairuçu	Ocupação desordenada no entorno	Instrumentos do Estatuto da Cidade para controle da ocupação no entorno
		Áreas Especiais	PD		

Quadro 18 – Populações tradicionais: locais, zonas, instrumentos, conflitos e mecanismos para assegurar os direitos territoriais.

ANEXOS

ANEXO 1 - Carta do I Encontro de Comunidades Tradicionais e Áreas Protegidas

O Mosaico Bocaina reúne 15 unidades de conservação e tem buscado implementar, através de seu Conselho, uma gestão mais integrada entre as áreas protegidas deste território, que inclui, além das UCs, 4 terras indígenas e 5 comunidades quilombolas.

Na busca desta implementação, o Conselho do Mosaico Bocaina, realizou o I Encontro de Comunidades Tradicionais e Áreas Protegidas do Mosaico Bocaina. O Encontro foi realizado nos dias 24, 25 e 26 de outubro de 2008, no Quilombo do Campinho da Independência, em Paraty. Foi possível sua realização através do empenho de sua Câmara Temática de Populações e Unidades de Conservação.

O I Encontro contou com a participação de 142 pessoas, entre gestores públicos das áreas protegidas do Mosaico Bocaina e representantes de comunidades tradicionais (guaranis, caiçaras, caipiras e quilombolas) e representou um marco na ampliação do diálogo entre gestores e comunidades tradicionais.

O Encontro teve como objetivos:

- a. traçar visão panorâmica sobre a situação das comunidades tradicionais e das áreas protegidas onde estão inseridas;
- b. refletir sobre experiências em curso;
- c. definir uma agenda de compromissos que estabeleça diretrizes de gestão unificadas para os principais conflitos.

Espera-se assim avançar na conservação dos remanescentes de Mata Atlântica e implementação das áreas protegidas, ao mesmo tempo em que se garante o direito destas comunidades de ter uma vida com qualidade e dignidade em seu território.

O Encontro foi construído a partir de uma série de reuniões da Câmara Temática e três reuniões preparatórias setoriais: uma com os caipiras da Serra da Bocaina, outra com as comunidades de Paraty e Ubatuba e a terceira envolvendo Angra dos Reis e Ilha Grande.

As reuniões preparatórias geraram um conjunto de desafios, que foram agrupados em dois grandes eixos de discussão: 1. gestão participativa; e 2. uso do território e recursos naturais.

No eixo de Gestão Participativa, os principais desafios foram a união e fortalecimento das comunidades, a implementação e o cumprimento das leis e o estabelecimento de uma educação diferenciada e de qualidade.

No eixo de Uso do Território e dos Recursos Naturais, os principais desafios envolvem o reconhecimento do território e a garantia de permanência das comunidades tradicionais nele, o enfrentamento da especulação imobiliária e do poder econômico, a necessidade de melhoria dos procedimentos de fiscalização e licenciamento e questões relativas a infraestrutura básica para as comunidades: saneamento, água de qualidade, coleta de lixo. Este último desafio foi muito significativo para as aldeias guaranis que integram o território do Mosaico Bocaina.

Outra questão muito abordada foi o falta de estrutura das Unidades de Conservação sua má implementação, assim como a difícil interlocução dos gestores com suas instituições.

A partir dos desafios das preparatórias, foram construídas propostas de enfrentamento para cada um deles.

Dentre as principais propostas construídas nos três dias de Encontro, podemos destacar:

- Estudar a legislação referente a Unidades de Conservação e Populações Tradicionais;
- Fortalecer o conhecimento tradicional;
- Estudar as formas de manejo tradicional;
- Fortalecer o Fórum de Comunidades Tradicionais;
- Gestores e Populações Tradicionais unidos contra a especulação imobiliária;
- Cobrar do Poder Público Municipal investimentos nas comunidades: saneamento, educação, saúde;
- Fortalecer os gestores e as Unidades de Conservação;
- Gestores e Comunidades Tradicionais unidos para aplicar a Legislação Ambiental;
- Propor seminário de Educação e Cultura em Paraty;
- Realizar estudo para levantamento das práticas sustentáveis utilizadas dentro das Unidades de Conservação e replicá-las;
- Gestores e Comunidades Tradicionais unidos para cobrar as demolições de obras construídas irregularmente;
- Propor seminário com os órgãos gestores dos territórios, como ITERJ, SPU e outros, para discussão e esclarecimento do tema.

ANEXO 2 – Ofício do Fórum de Populações Tradicionais à Prefeitura de Paraty sobre a delimitação dos territórios indígenas, quilombolas e caiçaras nos mapas do Plano Diretor.

FÓRUM DE COMUNIDADES TRADICIONAIS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E CAIÇARAS DE ANGRA DOS REIS, PARATY E UBATUBA.

Ofício nº 01/2011

À Sua Senhoria
Maria Brasilícia Dall'Anese
Secretária de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
Prefeitura Municipal de Paraty/RJ

Assunto: Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Paraty/RJ

Sra. Secretária,

O Fórum de Comunidades Tradicionais, espaço de articulação constituído em 2007, representando neste ato as comunidades indígenas, quilombolas e caiçaras do Município de Paraty junto à Comissão de Delegados do Plano Diretor do município, de acordo com o artigo 3º, inciso I, alínea “i”, do Decreto municipal nº 98/10, vem apresentar suas demandas e reivindicações para que sejam analisadas e incorporadas no anteprojeto de lei e nos mapas do Plano Diretor municipal, considerando a legislação nacional e internacional sobre Populações Tradicionais, nos seguintes termos:

- 1) Demarcar, desde logo, nos mapas do Plano Diretor, todos os territórios ocupados pelas populações tradicionais como Áreas de Especial Interesse, para os fins do disposto no art. 5º, II, da Resolução 34/2005, do Conselho Nacional das Cidades. Para tanto:
 - incluir as áreas de uso e ocupação da comunidade quilombola do Cabral, já certificada pela Fundação Cultural Palmares em 09/12/08 e os aldeamentos indígenas situados no Rio Pequeno e também no fundo do Saco do Mamanguá, ambos em processo de reconhecimento, como Áreas de Especial Interesse;
 - utilizar as Zonas de Expansão das Vilas Caiçaras do Plano de Manejo da APA Cairuçu como referência cartográfica, no caso das áreas ocupadas por comunidades caiçaras daquela região, sem prejuízo da delimitação de outras áreas caiçaras localizadas no município;
 - cumprir com a reivindicação constante na Carta de Trindade, exposta na reunião pública de apresentação preliminar do Plano Diretor em 18 de outubro de 2010.
- 2) Respeitar, nas propostas do Plano Diretor, o Zoneamento da APA Cairuçu, principalmente o regime de uso e ocupação da ZEVC e da ZUCCEL, com a previsão de instrumentos do Estatuto da Cidade para o efetivo controle das ocupações não-caiçaras.
- 3) Alterar a expressão “restrição de novas ocupações” para “vedação de novas ocupações não-caiçaras” na Mesozona das Enseadas do Pouso, Juatinga e Sono abaixo da cota altimétrica de 100 metros.

- 4) Redelimitar a “Mesozona das Enseadas do Pouso, Juatinga e Sono abaixo da cota altimétrica de 100 metros (ME-8.1)”, em função do uso e ocupação caíçara acima da cota 100, para não entrar em conflito com a ME-8.2 (acima da cota 100m);
- 5) Prever instrumentos e normas de controle do uso, ocupação e parcelamento do solo nas áreas urbanas e rurais situadas no entorno do Território Quilombola do Campinho e da área quilombola do Cabral, em especial nas microbacias hidrográficas a montante dessas áreas, tais como o bairro Novo Horizonte, Forquilha e Córrego dos Micos.
- 6) Prever a instalação de infra-estrutura adequada no entorno das áreas quilombolas, principalmente de saneamento ambiental: tratamento adequado dos esgotos domésticos e controle da qualidade dos mananciais que servem água às comunidades quilombolas.
- 7) Estabelecer planejamento territorial compatível com o regime jurídico da Terra Indígena do Paraty-Mirim e as demandas de sua comunidade.
- 8) Reposicionar o Pouso da Cajaíba nos mapas, pois se refere à Praia Grande da Cajaíba.
- 9) Garantir ampla participação informada no processo de elaboração da legislação de uso e ocupação do solo, Código de Obras e Posturas, bem como da lei de microzoneamento, com reuniões públicas em cada localidade envolvida.

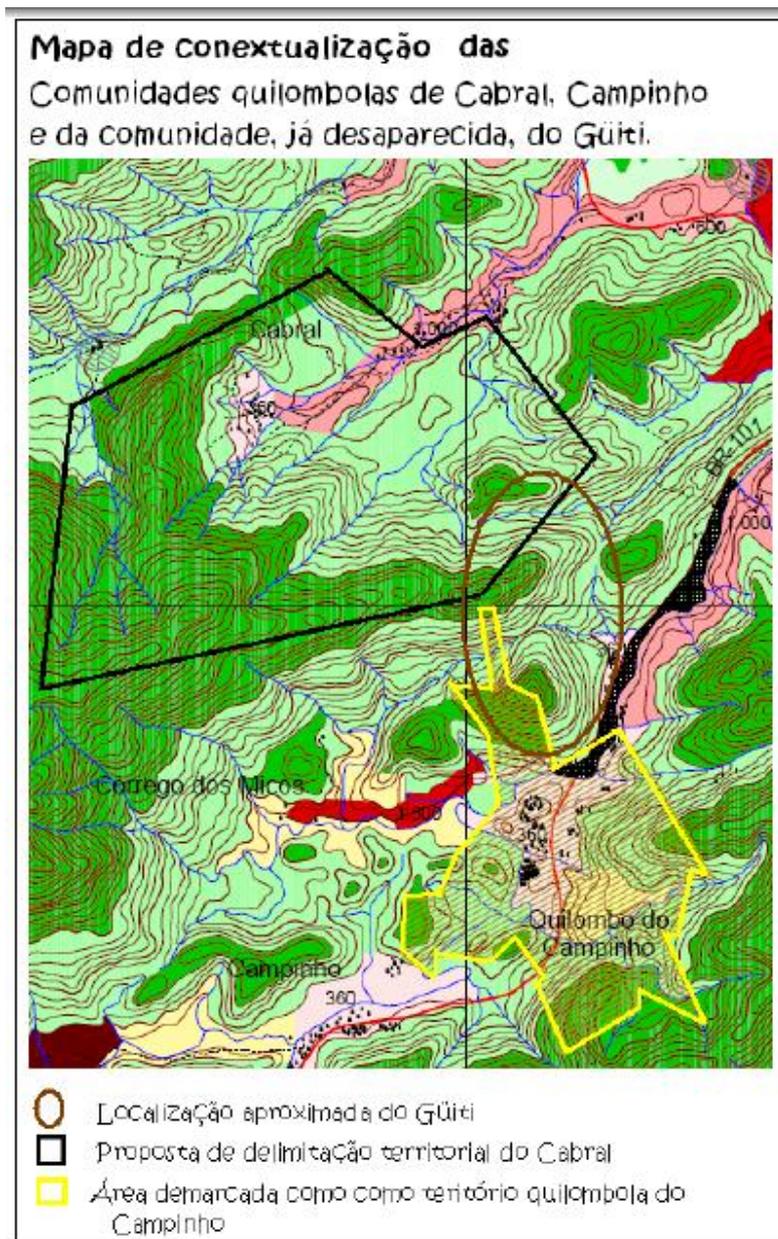
Estas proposições constituem uma primeira lista, que será ampliada conforme os debates travados no âmbito do Fórum de Comunidades Tradicionais e outros espaços públicos de participação.

Paraty, 29 de janeiro de 2010.

Vagner Nascimento

Delegado do Fórum de Comunidades Tradicionais na Comissão do Plano Diretor

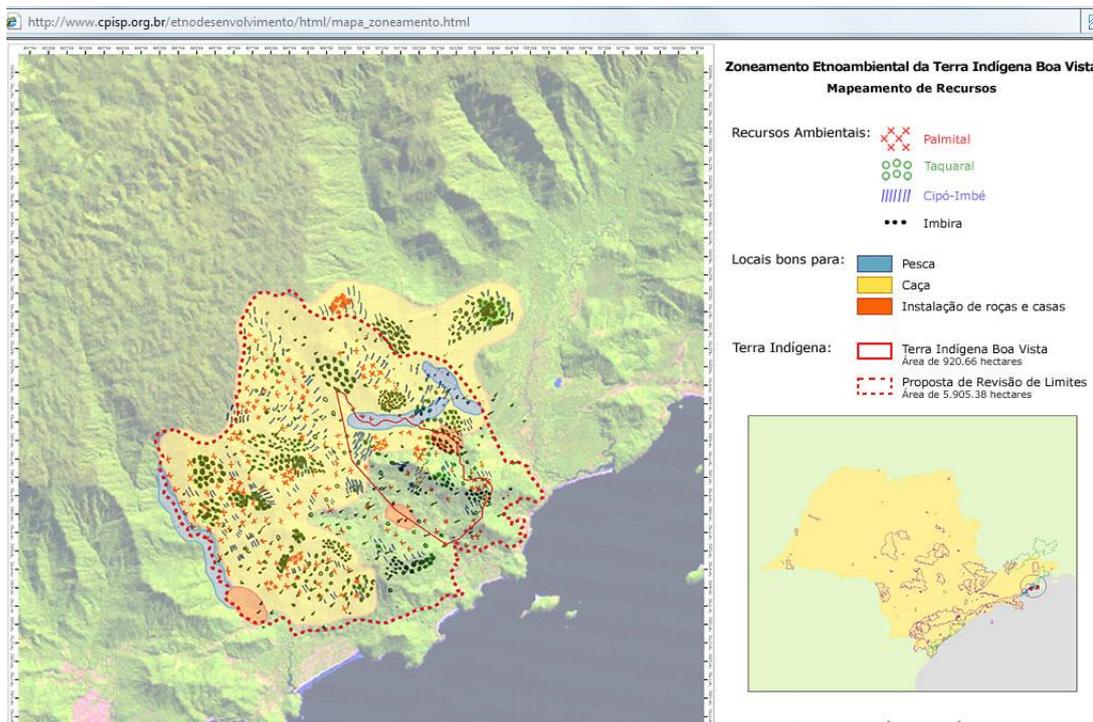
ANEXO 3 – Mapa proposto para o Território Quilombola do Cabral



Mapa 48 – Perímetro proposto para o Território Quilombola do Cabral

Fonte: ARRUTI, José Maurício. **Relatório histórico-etnológico de reconhecimento territorial da comunidade quilombola de Cabral – município de Parati – RJ.** Rio de Janeiro: INCRA, 2008.

ANEXO 4 – Mapas com a ampliação de limites e etnozoneamento da Terra Indígena Boa Vista, Sertão do Promirim, Ubatuba/SP.

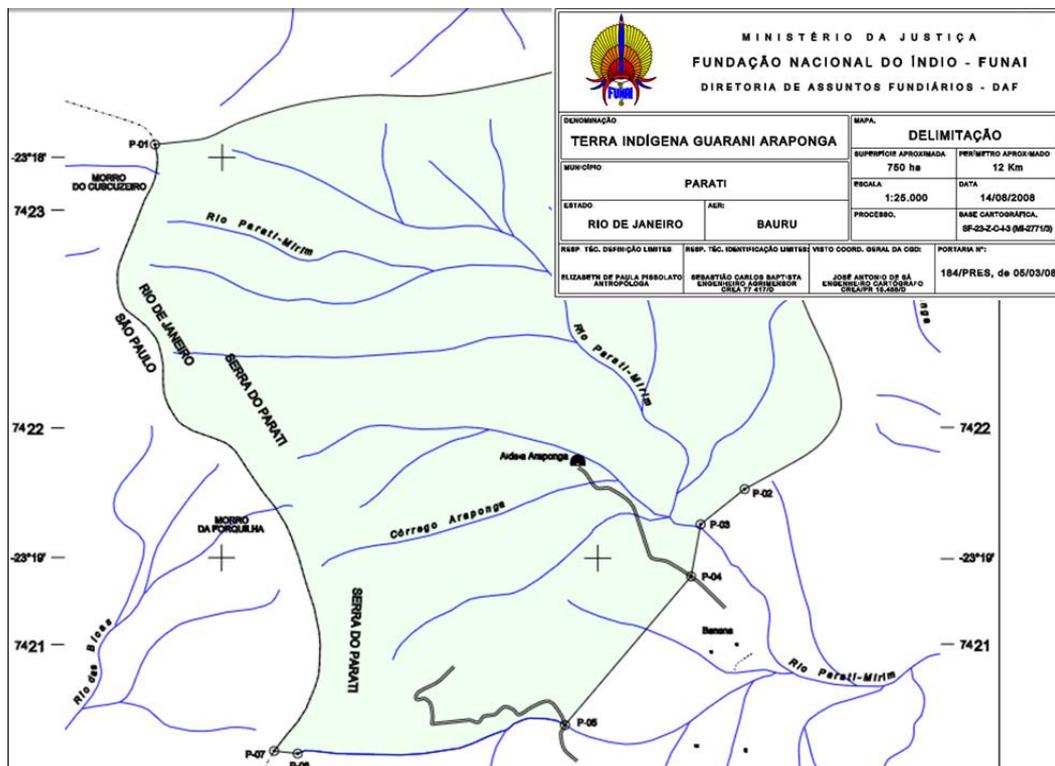


Mapa 49 - Ampliação de limites e etnozoneamento da Terra Indígena Boa Vista
Fonte: http://www.cpisp.org.br/etnodesenvolvimento/html/mapa_zoneamento.html. Acesso em 10/03/11.

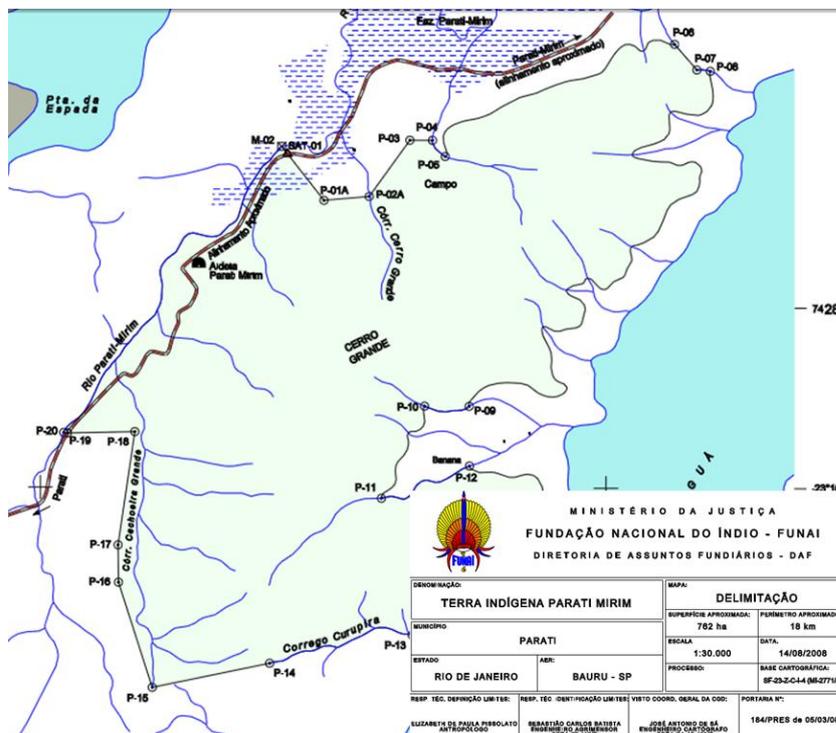


Mapa 50 - Ampliação de limites da Terra Indígena Boa Vista.
Fonte: Funai, Coordenação Técnica Local de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba. Adaptado pelo autor.

ANEXO 5 – Mapa com a ampliação de limites das Terras Indígenas Araponga e Paraty-Mirim, Paraty/RJ.



Mapa 51 – Ampliação de limites da Terra Indígena Araponga.
 Fonte: Funai, Coordenação Técnica Local de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba. Adaptado pelo autor.



Mapa 52 – Ampliação de limites da Terra Indígena Paraty-Mirim.
 Fonte: Funai, Coordenação Técnica Local de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba. Adaptado pelo autor.