

---

# SER Social

POVOS TRADICIONAIS E POLÍTICA SOCIAL  
Brasília (DF), v. 27, nº 53, de julho a dezembro de 2023

---

## Caiçaras e quilombolas da Bocaina: conflitos na implementação de direitos e sustentabilidade

*Caiçaras and quilombolas from Bocaina: conflicts in the  
implementation of rights and sustainability*  
*Caiçaras y quilombolas de Bocaina: conflictos en la  
implementación de derechos y sostenibilidad*

Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-2646-9523>

Jeni Vaitsman<sup>2</sup>

<https://orcid.org/0000-001-8569-853X>

Nathalia Silva Duarte<sup>3</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-5473-1154>

Rômulo Paes de Sousa<sup>4</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-3384-6657>

---

1 Socióloga. Mestre em Administração Pública. Doutora em Ciências (Saúde Pública). Professora Titular da Escola de Serviço Social – Universidade Federal Fluminense. Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/0424725782547579>>. E-mail: <[lenaurlobato@uol.com.br](mailto:lenaurlobato@uol.com.br)>.

2 Bacharel em Ciências Sociais. Mestre em Antropologia Social. Doutora em Sociologia. Professora Visitante do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense. Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/2478488398214475>>. E-mail: <[vaitzman@uol.com.br](mailto:vaitzman@uol.com.br)>.

3 Geógrafa. Mestre em Geografia. Pesquisadora do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (Cemaden). Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/1084148836332960>>. E-mail: <[nati.duarte.geo@gmail.com](mailto:nati.duarte.geo@gmail.com)>.

4 Médico (UFPA). PhD (London School of Hygiene and Tropical Medicine). Pesquisador do Instituto René Rachou/Fiocruz. Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/5006513659961268>>. E-mail: <[romulo.paes@fiocruz.br](mailto:romulo.paes@fiocruz.br)>.

Recebido em: 27/02/2023

Aprovado em: 09/06/2023

**Resumo:** O artigo analisa os conflitos vivenciados por caiçaras e quilombolas da região da Bocaina (estados do Rio de Janeiro e São Paulo) quanto ao acesso ao território, aos recursos naturais e aos serviços públicos que garantem a qualidade de vida das comunidades tradicionais, permitem a manutenção de seus modos de vida e, conseqüentemente, contribuem para os objetivos de sustentabilidade. A metodologia qualitativa inclui revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas *in loco* nas comunidades. As conclusões indicam que, apesar das conquistas normativas e institucionais para os povos e as comunidades tradicionais, expressas tanto em mecanismos de governança participativa que potencializaram a mobilização e organização social dessas comunidades, quanto em um conjunto de políticas públicas que lhes garantem direitos, há um déficit importante na consecução desses direitos, o que fragiliza a inclusão social e política das comunidades tradicionais como partícipes da preservação da biodiversidade e da construção dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** quilombolas; caiçaras; governança participativa; direitos; sustentabilidade.

**Abstract:** The article analyzes the conflicts experienced by *caiçaras* and *quilombolas* in the Bocaina region (states of Rio de Janeiro and São Paulo) regarding access to territory, natural resources, and public services, which guarantee the quality of life for traditional communities and allow for the maintenance of their ways of life and, consequently, contribute to sustainability. The qualitative methodology includes a bibliographic review, document analysis, and on-site interviews in the communities. The conclusions indicate that there were normative and institutional achievements for traditional peoples and communities, expressed both in participatory governance mechanisms that boosted the mobilization and social organization of these communities and in a set of public policies that guaranteed them rights. However, a critical deficit in achieving these rights weakens the social and political inclusion of traditional communities as participants in preserving biodiversity and constructing sustainable development goals.

**Keywords:** quilombolas; caiçaras; participatory governance; rights; sustainability.

**Resumen:** El artículo analiza los conflictos vividos por *caiçaras* y *quilombolas* en la región de Bocaina (estados de Río de Janeiro y São Paulo) en cuanto al acceso al territorio, a los recursos naturales y a los servicios públicos, que garantizan la calidad de vida de las comunidades tradicionales y permiten el mantenimiento de su modos de vida y contribuyen a la sostenibilidad. La metodología cualitativa incluye revisión bibliográfica, análisis de documentos y entrevistas in situ en las comunidades. Las conclusiones indican que, a pesar de los logros normativos e institucionales para las comunidades tradicionales, expresados tanto en mecanismos de gobernanza participativa que impulsaron la movilización y organización social de estas comunidades, como en políticas públicas que les garanticen derechos, existe un déficit en el logro de estos derechos, lo que debilita la inclusión social y política de las comunidades como partícipes de la preservación de la biodiversidad para la sostenibilidad.

**Palabras clave:** quilombolas; caiçaras; gobernanza participativa; derechos; sostenibilidad.

## INTRODUÇÃO

O território da Bocaina, denominação empregada pelo Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba (FCT), abrange áreas desses municípios (localizados entre os estados do Rio de Janeiro e São Paulo) e abriga oito quilombos, cerca de 60 comunidades caiçaras e oito aldeias indígenas. Tais comunidades são reconhecidas pelo fato de que exercem diferentes práticas de sustentabilidade como parte de seus modos de vida (GALLO; NASCIMENTO, 2019), mesmo convivendo com processos socioeconômicos e ambientais que impactam negativamente esses modos de vida.

A região tem sido palco de processos e conflitos econômicos, políticos e institucionais que envolvem as comunidades tradicionais, os agentes públicos e os interesses econômicos que afetam seu modo de vida tradicional. Em relação à posse da terra e ao uso dos recursos naturais, o contexto é de forte especulação imobiliária, grilagem e restrições ambientais. No campo da proteção social, há insuficiência de estruturas apropriadas para a permanência das comunidades em seus

territórios e de mecanismos de apoio às suas práticas sustentáveis. Ao mesmo tempo, a mobilização e a organização das comunidades têm garantido políticas de proteção social e conquistas dentro dos marcos constitucionais, gravemente ameaçadas, entre 2016 e 2022, por retrocessos políticos.

O papel das comunidades tradicionais na preservação do meio ambiente vem sendo reafirmado em inúmeros fóruns acadêmicos e políticos nacionais e internacionais desde a aprovação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1989 (BRASIL, 2004), que reconheceu a especificidade cultural e étnica dos povos indígenas e tribais e seu direito à terra. O tema tornou-se central na concepção de orientações internacionais sobre o desenvolvimento sustentável, cuja última versão, expressa na Agenda 2030, associa a defesa do meio ambiente ao combate à pobreza e às várias formas de desigualdade (UN, 2015).

Caiçaras e quilombolas têm origens distintas e singularidades em suas tradições e em seus modos de vida, mas enfrentam problemas similares na Bocaina. Os caiçaras se desenvolveram nas áreas costeiras entre Paraná e Rio de Janeiro, geralmente descendendo de indígenas, portugueses e negros. A utilização do mar e da mata, seguindo os ciclos naturais conhecidos através das gerações, constitui elemento central da cultura e identidade caiçara. Técnicas de agricultura de baixo impacto ambiental contribuíram para a biodiversidade e a diversidade cultural, além do vasto arsenal de conhecimento sobre a mata, o mar e a produção de remédios, artesanatos, alimentos, artefatos, construções etc. (DIEGUES; NOGARA, 2005; MARCÍLIO, 2006). A pesca tradicional está na raiz da vida social e econômica caiçara da Bocaina, onde algumas comunidades são acessíveis apenas por barco. Hoje, o modo de vida incorporou as várias atividades ligadas ao turismo, como transporte por barcos, serviços domésticos, oferta de alojamentos e refeições etc.

Os quilombos se formaram com base na escravidão, mas são heterogêneos, pois foram construídos a partir de distintos territórios, histórias e inserção social e econômica, com a ancestralidade, a resistência e a reivindicação de direitos associadas à construção da identidade quilombola. Todos os pesquisados têm, em seus modos de vida, o cultivo de roças, a fabricação de farinha, aguardente, artefatos e artesanato, além de práticas culturais, terapias tradicionais e a pesca para comunidades localizadas próximas ao mar.

Com a inauguração da estrada Rio-Santos na década de 1970, conflitos relativos à posse e à propriedade da terra alteraram radicalmente a configuração socioeconômica da região. Novos projetos de desenvolvimento e turismo aceleraram o processo de especulação de terras. A ocupação costumeira e coletiva do território foi intensamente confrontada pela lógica do regime de propriedade privada da terra, restringindo o direito baseado na tradição e transmitido pelo parentesco e pela história oral. Para os quilombolas, agravou-se a discriminação a que já eram submetidos como descendentes de escravos negros, com a expulsão de suas terras ou o deslocamento para o sertão das áreas originais.

Em contrapartida, a região passou por um processo intenso de criação de unidades de conservação (UC) de distintos tipos e sob regimes regulatórios e institucionais diferentes, ligadas tanto a órgãos federais quanto estaduais e locais. Hoje, são 13 UC. A criação dessas unidades conteve, em alguma medida, o processo especulativo, mas restringiu grande parte do modo de vida das populações tradicionais, proibindo e criminalizando o extrativismo, a pesca e a agricultura. Muitos comunitários foram para as periferias das cidades em busca de trabalho. Os que ficaram continuaram suas práticas tradicionais, apesar das restrições ambientais. Também passaram a trabalhar nos condomínios de veraneio – como caseiros, empregadas domésticas, babás ou em serviços gerais –, no turismo e na pesca industrial. A distância dos centros das cidades e a ausência de serviços públicos relegaram essas comunidades, sobretudo as quilombolas, à baixa escolaridade, a empregos precários ou ao desemprego e à alta vulnerabilidade social, o que, sem dúvida, comprometeu seus modos de vida, suas identidades e seus vínculos comunitários.

Neste artigo, são abordados os conflitos vivenciados por caiçaras e quilombolas da Bocaina quanto ao acesso ao território, aos recursos naturais e aos serviços públicos, tais como saúde, educação e saneamento, que garantem a qualidade de vida das comunidades tradicionais e permitem a manutenção de seus modos de vida e, conseqüentemente, os objetivos de sustentabilidade que representam. Nosso argumento é que há um déficit importante na consecução desses objetivos, apesar das conquistas normativas e institucionais da democracia pós-Constituição de 1988 para os povos e as comunidades tradicionais, expressas tanto em mecanismos de governança participativa que potencializaram

a mobilização e organização social dessas comunidades, quanto em um conjunto de políticas públicas que lhes garantiram direitos. Isso pode ser atribuído tanto aos limites do modelo de governança participativa quanto aos problemas de coordenação entre órgãos e níveis de governo, recorrentes na implementação de políticas.

## **PROCEDIMENTOS DA PESQUISA**

Foram feitas uma revisão bibliográfica e a análise de documentos sobre as populações tradicionais e sua organização, sobre políticas públicas e conflitos referentes ao acesso e ao uso da terra, sobre as características das unidades de conservação e sobre o acesso aos serviços públicos locais. O trabalho de campo foi realizado entre outubro de 2019 e março de 2020 e foi interrompido devido à pandemia de Covid-19. Foram cobertas seis comunidades (quatro caiçaras, uma quilombola e uma mista). Foram aplicados dois roteiros semiestruturados e abertos de entrevistas, um para seis lideranças e outro para 21 membros das comunidades, de diferentes faixas etárias, totalizando 27 entrevistas. Foram entrevistados 19 caiçaras (10 homens e 9 mulheres) e 8 quilombolas (5 mulheres e 3 homens). Os roteiros para lideranças focalizaram problemas e alternativas de vida do ponto de vista do desenvolvimento sustentável. Os roteiros para comunitários abordaram seu modo de vida, suas identidades, seu acesso aos serviços públicos, seus problemas e suas perspectivas de futuro.

A análise das entrevistas se baseou em procedimentos de categorização e análise de conteúdo, com base nos temas contemplados nos roteiros. A pesquisa foi encaminhada ao Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto René Rachou (Fiocruz) e registrada sob o número 26065119.7.0000.5091.

## **GOVERNANÇA PARTICIPATIVA E POLÍTICAS PARA POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

O modelo de governança instituído no período democrático fomentou a criação e a consolidação de instâncias de participação no processo decisório de políticas públicas. Avritzer (2008) mostrou que, no século XX, o Brasil se transformou: passou de um país de baixa

propensão associativa para um dos países com o maior número de práticas participativas. Ele aponta três variáveis que fundamentam os modelos de instituições participativas: a incorporação da participação social no desenho da política, a organização da sociedade civil na área em questão e a vontade política do governo em implementar a participação. A governança participativa procura avançar com o modelo clássico da democracia representativa, ao incorporar mecanismos institucionais que associam decisão e argumentação, garantindo a pluralidade de interesses distintos. Tais mecanismos participativos seriam mais democráticos do que os arranjos que privilegiam maiorias eleitorais, pois incluem a manifestação de interesses minoritários ou a justificação de uma ação estatal em favor desses interesses (AVRITZER, 2000).

Esse foi o caso dos interesses e das demandas das comunidades tradicionais no Brasil, cuja organização social e política possibilitou sua participação no desenho e na influência sobre várias políticas públicas, com o estímulo de governos de centro-esquerda. No caso das comunidades tradicionais da Bocaina, seu principal mecanismo de organização é o Fórum de Comunidades Tradicionais (FCT), criado em 2007. Seu objetivo principal é a justiça socioambiental e a preservação das comunidades tradicionais. Apesar do amplo reconhecimento do movimento e de sua atuação em diversas instâncias de implementação de políticas ambientais e sociais na região, permanece um déficit importante de atendimento às suas demandas em nível local.

Vários estudos mostraram os limites do modelo de governança democrática, sendo uma questão central, tomada de empréstimo de Claus Offe, a “seletividade das instituições políticas” em favor dos interesses gerais do capitalismo, que consiste na existência de regras de exclusão ou padrões decisórios em relação a interesses que serão atendidos ou que sofrerão veto (TRINDADE; BUGIATO, 2020, p. 426), independentemente do governo em curso. Isso poderia explicar o avanço na institucionalização de políticas públicas para as comunidades tradicionais e, ao mesmo tempo, os vetos a elementos centrais dessas políticas. Entre estes, principalmente, o reconhecimento de seu lugar como cidadãos plenos de direitos, em oposição à hierarquização social e excludente a que foram historicamente submetidos.

Afora os aspectos relativos às características do Estado, há limites também no plano da implementação de políticas, afetadas por inúmeras

variáveis, que envolvem diferentes atrizes/atores, valores e agentes. Superposições e contradições da legislação, conflitos administrativos entre agências estatais e governamentais, o papel e o envolvimento dos profissionais da ponta são algumas dessas variáveis que dificultam a implementação em nível local de políticas formuladas nacionalmente (PRESSMAN; WILDWASKY, 1984; LOTTA, 2019). Há um divórcio entre as políticas públicas e a implementação, sobretudo, de serviços básicos executados pelos municípios.

A provisão de bens públicos depende de mecanismos de cooperação e de coordenação, para evitar redundâncias e lacunas e alcançar resultados sustentáveis, sobretudo em políticas ou programas intersetoriais que exigem conexões horizontais (POLSKI; ÖSTROM, 1999; PETERS, 1998). As dificuldades de coordenação entre diferentes áreas constituem um dos principais problemas das políticas de proteção social (PIERSON, 1995). A inexistência de mecanismos de coordenação integrada é característica do federalismo brasileiro (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). A resolução dos problemas locais depende de diferentes órgãos públicos, setores de políticas ou níveis federativos, mas também das soluções negociadas localmente.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o direito à terra *aos remanescentes* das comunidades dos quilombos, mas não definiu quem eram esses remanescentes e como deveria ser a emissão da titulação (BRASIL, 1988). A ideia de remanescente, associada a algo que restaria do passado, foi amplamente criticada pelo movimento negro e pelos antropólogos. Finalmente, passou a valer a definição de quilombo baseada no presente, na identidade étnica e na auto-definição construída a partir das lutas pelo direito às terras de uso comum, ocupadas coletivamente por várias gerações, com o predomínio da produção familiar e a cooperação entre as famílias, unidas por laços de parentesco e afinidade (O'DWYER, 2002; ALMEIDA, 2006; JORGE, 2016).

A partir de 2003, a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), o Estatuto da Igualdade Racial e o Programa Brasil Quilombola (PBQ) produziram um conjunto de ações e programas para a inclusão econômica e social das comunidades quilombolas. Em 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) explicitou a associação entre



território e identidade para a promoção do desenvolvimento sustentável dos povos e das comunidades tradicionais (PCT) e o fortalecimento e a garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais (BRASIL, 2007).

O reconhecimento da especificidade e dos direitos conexos dos PCT na agenda pública escancarou sua vulnerabilidade. A PNPCT já havia destacado a insegurança alimentar das comunidades e, em 2011, foi criada a Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta (PNSIPCF) (MS, 2011). Reconheciam-se, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), as condições de saúde desfavoráveis dessas populações e a necessidade de atenção às suas especificidades, com o objetivo de reduzir as iniquidades em saúde e os agravos incidentes em suas taxas de morbidade e mortalidade.

No campo da assistência social, a inclusão dos PCT no CadÚnico, mediante o registro de sua origem étnica (quilombolas e indígenas) ou de sua relação com o meio ambiente (extrativistas, pescadoras/es artesanais e ribeirinhas/os), objetivou conferir-lhes visibilidade e facilitar ações estruturantes pelas gestões municipais junto às comunidades (MDS, 2014).

No âmbito da educação, a Política de Educação do Campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) (BRASIL, 2010) objetivaram ampliar e qualificar a oferta de educação básica e superior às populações do campo, dentre as quais caiçaras e quilombolas, o que gerou um conjunto de normativas de coordenação entre os entes de governo e de financiamento à educação no campo. Em 2012, foram aprovadas as diretrizes curriculares nacionais para a educação escolar quilombola, que previam a inclusão de projetos político-pedagógicos apropriados à identidade e à história dessas comunidades (BRASIL, 2012).

O referido arcabouço de políticas públicas contou com ativa participação de entidades representativas dos PCT tanto em sua formulação quanto em sua implementação. Isso deu visibilidade a esses segmentos sociais, que passaram a ser incluídos em várias esferas de participação social, como conselhos, comissões, grupos de trabalho e conferências de políticas (FÁVILLA, 2017). Dentre essas instâncias, destacam-se os Planos de Desenvolvimento Sustentável e o Plano Plurianual dos Povos e Comunidades Tradicionais, previstos na PNPCT.

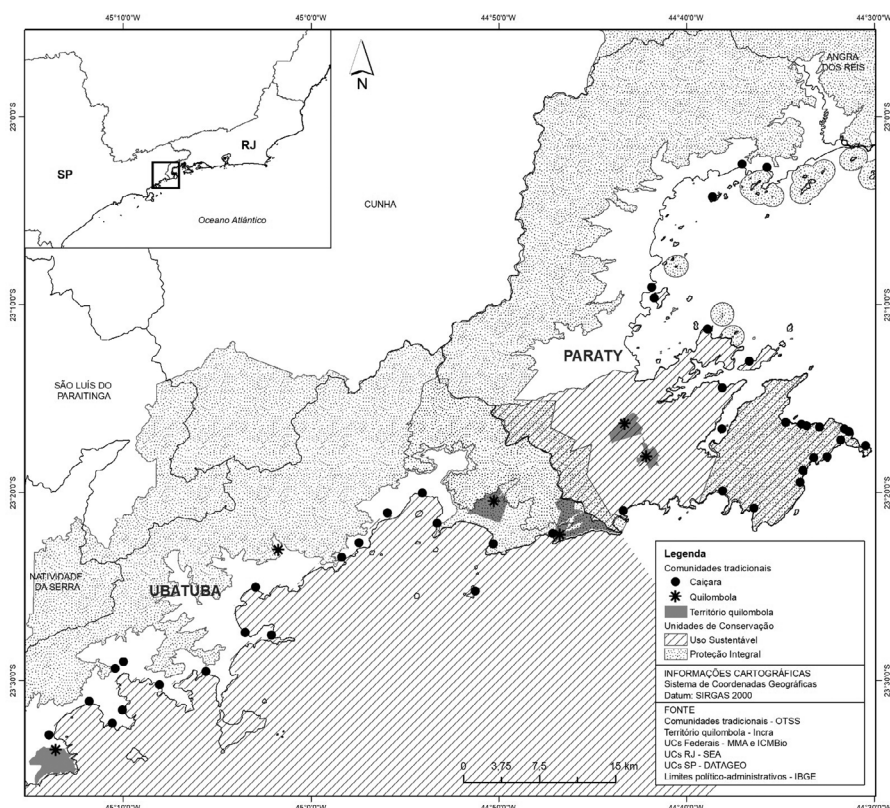
Assim, o modelo de governança participativa favoreceu a mobilização e a organização das comunidades para a implementação de políticas, garantindo direitos, bem como a resolução de problemas específicos em diversas áreas, valorizando o local e as/os atrizes/atores interessadas/os nos processos decisórios.

## **ACESSO À TERRA E AOS RECURSOS NATURAIS**

A garantia de acesso à terra no Brasil pelos PCT tem uma longa trajetória relacionada ao estabelecimento das áreas protegidas e das unidades de conservação. As primeiras áreas protegidas no Brasil copiaram o modelo norte-americano de parques nacionais baseados na noção de “natureza intocada”, com a incompatibilidade entre as ações humanas e a conservação da natureza, o que levou à noção de proteção total das áreas naturais (DIEGUES, 2005). A partir dos anos de 1990, com a luta de seringueiros da Amazônia e o assassinato do líder Chico Mendes, foram aprovadas as reservas extrativistas (RESEX) para a exploração autossustentável e a conservação dos recursos naturais renováveis por população extrativista. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado em 2000 (BRASIL, 2000), incorporou as RESEX e as reservas de desenvolvimento sustentável (RDS) como tipos de unidades de conservação (UC), com uso concedido às populações tradicionais. Além de conselho gestor, com a representação de órgãos públicos e da sociedade civil, o SNUC prevê, ainda, um plano de manejo para o uso da área.

Na Bocaina, as UC começaram a ser criadas nos anos de 1970, sendo as mais antigas sob o modelo de “natureza intocada”, sem consulta às comunidades locais. Várias comunidades se encontram em territórios de UC que apresentam sobreposição jurisdicional e regulatória, sujeitos a regras e legislação superpostas, de diferentes órgãos e níveis federativos. O mapa a seguir mostra a sobreposição das UC e a presença das comunidades tradicionais.

Mapa 1. Sobreposição das UC e presença das comunidades tradicionais



Nem todas as UC possuem planos de manejo e instrumentos centrais para o uso da terra e dos recursos naturais. A tabela 1 apresenta esse mosaico institucional. São sete UC de proteção integral – duas sob a gestão do ICMBIO (federal), três do INEA (estadual, RJ) e duas da Fundação Florestal (estadual, SP) –, além de seis unidades de uso sustentável – uma sob a gestão do ICMBIO, três do INEA, uma da Fundação Florestal e uma sob a gestão da Secretaria de Meio Ambiente de Paraty (municipal).

**Tabela 1.** UC da Bocaina e sobreposições com territórios de povos e comunidades tradicionais (PCT)

<b>Tipo</b>	<b>Nome da UC</b>	<b>Gestão</b>	<b>Ano de criação</b>	<b>Sobreposição de UC</b>	<b>Sobreposição de PCT</b>
<b>Proteção integral</b>	Estação Ecológica de Tamoios	ICMBio	1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>• APA de Tamoios</li> <li>• APA de Cairuçu</li> </ul>	Território pesqueiro caiçara
	Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB)	ICMBio	1971	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parque Estadual da Serra do Mar</li> <li>• APA de Cairuçu</li> <li>• AELPM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Território caiçara</li> <li>• Território indígena Araponga</li> <li>• Quilombo do Cambury</li> </ul>
	Parque Estadual da Ilha Grande	INEA	1971	APA de Tamoios	Território caiçara
	Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul	INEA	1981	APA de Tamoios	
	Reserva Ecológica da Juatinga (REEJ)	INEA	1992	APA de Cairuçu	Território caiçara
	Parque Estadual Serra do Mar – Núcleo Picinguaba	Fundação Florestal	1979	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parque Nacional da Serra da Bocaina</li> <li>• APAMLN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Território caiçara</li> <li>• Quilombo do Cambury</li> <li>• Quilombo da Fazenda</li> <li>• Quilombo Sertão do Itamambuca</li> <li>• Território indígena Boa Vista do Sertão do Promirim</li> </ul>
	Parque Estadual da Ilha Anchieta	Fundação Florestal	1977		
<b>Uso sustentável</b>	APA de Cairuçu	ICMBio	1983	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PNSB</li> <li>• REEJ</li> <li>• AELPM</li> <li>• APA da Baía de Paraty, Paraty-Mirim e Saco do Mamanguá</li> <li>• ESEC de Tamoios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Território caiçara</li> <li>• Território indígena Paraty-Mirim</li> <li>• Território indígena Araponga</li> <li>• Aldeia Arandu-Mirim</li> <li>• Quilombo do Campinho</li> <li>• Quilombo do Cabral</li> </ul>
	APA de Tamoios	INEA	1986	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estação Ecológica de Tamoios</li> <li>• Parque Estadual da Ilha Grande</li> <li>• Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul</li> <li>• RDS do Aventureiro</li> </ul>	Território caiçara

Continua

Continuação

Tipo	Nome da UC	Gestão	Ano de criação	Sobreposição de UC	Sobreposição de PCT
Uso sustentável	RDS do Aventureiro	INEA	2014	APA de Tamoios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Território caiçara</li> <li>• Território pesqueiro caiçara</li> </ul>
	Área Estadual de Lazer de Paraty-Mirim (AELPM)	INEA	1972	<ul style="list-style-type: none"> <li>• APA de Cairuçu</li> <li>• Parque Nacional da Serra da Bocaina</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Território caiçara</li> <li>• Território indígena Araponga</li> <li>• Território indígena Paraty-Mirim</li> <li>• Quilombo do Campinho</li> </ul>
	APA Marinha do Litoral Norte (APAMLN)	Fundação Florestal	2008	Parque Estadual Serra do Mar	Território pesqueiro caiçara
	APA Marinha da Baía de Paraty, Enseada de Paraty-Mirim e Saco do Mamangá	Sec. de Meio Amb. de Paraty	1984	APA de Cairuçu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Território caiçara</li> <li>• Território pesqueiro caiçara</li> </ul>

Fonte: elaboração própria.

Os processos de regularização fundiária das comunidades tradicionais são demorados e geralmente envolvem tramitação em diferentes órgãos públicos de diferentes jurisdições, razão pela qual são inúmeros os conflitos entre as comunidades e os gestores de UC, devido à legislação ambiental. A luta pelo direito ao território é um dos principais elos políticos e institucionais entre as comunidades tradicionais da Bocaina para resolver disputas em torno de superposições e conflitos sobre terras com distintas situações jurídicas. Por outro lado, a situação jurídica do território afeta a oferta de serviços e difere de uma comunidade para outra, já que os serviços básicos são atribuições dos municípios. Falando sobre a ausência desses serviços em seu quilombo, um entrevistado resume:

[...] a Sabesp fala: “mas não tem regulação fundiária, não posso fazer nada”. Aí, a prefeitura não faz regulação fundiária, não só em área de comunidade tradicional [...]. Aí, não chega luz, não chega água, não chega saneamento [...].

As entrevistas indicam fragilidades em todas as áreas, com ausência ou oferta irregular de serviços, seja pelas dificuldades de acesso

(ilhas, estradas precárias etc.) que restringem os serviços essenciais (de saúde, de urgência médica ou coleta de lixo, por exemplo), seja pela carência de profissionais (professores, médicos, assistentes sociais etc.).

## ORGANIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES

O reconhecimento legal dos PCT permitiu várias conquistas políticas e de fortalecimento das identidades. A criação do FCT unificou as demandas e ampliou o processo de conscientização entre as comunidades. Muitos comunitários retornaram para as comunidades, principalmente em quilombos cujos habitantes conseguiram a posse provisória de seus territórios. Em um processo simultâneo de autorreconhecimento, reivindicação por reconhecimento social e por direitos, resgataram-se tradições que tinham sido enfraquecidas com a dispersão, a migração e a expulsão de famílias de terras que haviam sido ocupadas por várias gerações. Diz um quilombola:

O principal problema que a gente tem é a especulação imobiliária dentro do nosso território [...]. Estamos cercados de grandes condomínios [...], e essa é uma das maiores ameaças [...]. Fora a criminalização das pessoas tradicionais, pelo próprio Estado, com as nossas práticas [...] de plantar, de cultivar, de fazer suas moradias, às vezes mais próximas do local onde o acesso é melhor à água [...] e, hoje em dia, a legislação já proíbe essas práticas tradicionais [...] e, por conta da perseguição, assim, desses impactos, dessa BR, da especulação imobiliária [...], de forçar a pessoa a sair do próprio território.

As organizações da sociedade civil atuam em várias frentes: nos processos relativos à regularização de territórios (titulação, licenças provisórias, gestão autônoma pelas comunidades); nos conflitos com condomínios, para o acesso ao território; com os órgãos ambientais, para o reconhecimento das especificidades das comunidades; e com as prefeituras, para o atendimento de serviços públicos. Para isso, participam ativamente dos conselhos gestores das unidades de conservação, dos conselhos de políticas públicas, da comunicação constante com o Ministério Público Federal e o Estadual, com as câmaras de vereadores das cidades e as assembleias dos estados, com órgãos federais (como o Incra) e com institutos estaduais e municipais.

Diferentemente dos caiçaras, que só podem requerer o direito à posse, os quilombolas fazem jus, por lei, à titulação definitiva do território. Contudo, esse reconhecimento, vinculado a uma identidade étnica, negra, agudiza as contradições já existentes em relação à propriedade da terra no Brasil, em especial à propriedade coletiva, conceito jurídico recente que esbarra no ordenamento jurídico tradicional de propriedade privada ou pública. Hoje, com a concepção de quilombo baseada na identidade étnica e na autodefinição, o título da terra aos quilombos é coletivo e pró-indiviso, com caráter de inalienabilidade e imprescritibilidade: ou seja, a terra não pode ser vendida, doada ou transferida a terceiros.

Um conjunto de leis, decretos e portarias da administração pública rege direta e indiretamente os temas relativos às comunidades quilombolas, desde os aspectos próprios de procedimentos para a identificação e o reconhecimento das comunidades, a titulação e o registro de suas terras, passando pela densa legislação ambiental que envolve as terras dos quilombos, até as políticas públicas específicas para a população negra e quilombola.

A titulação é conduzida pelo Incra quando os territórios estão localizados em terras públicas federais ou em áreas particulares e, no caso de terras de domínio estadual, é delegada aos institutos de terras. À Fundação Cultural Palmares cabe certificar<sup>5</sup> a condição das comunidades como remanescentes de quilombos. A emissão da certidão de registro e a inscrição no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos dão acesso a programas sociais do Governo Federal e servem de reconhecimento dos direitos das comunidades, sendo necessários também para se dar início ao processo de titulação.

O andamento do processo de titulação depende, em grande parte, da existência de recursos judiciais de proprietários ou de contestações de órgãos ou entidades que estejam sobrepostas. Resolvidas as pendências, o Incra emite o reconhecimento de domínio, quando se faz a avaliação das terras envolvidas para desapropriação, ficando dependente da liberação de recursos pelo ministério responsável, de modo que cabe à Justiça a efetiva desapropriação, com posterior titulação coletiva definitiva.

---

5 Com a certificação, cabe à Superintendência Regional do Incra elaborar Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) para identificar e delimitar o território reivindicado. O RTID é composto por relatório antropológico, cadastro das famílias, planta e memorial descritivo do território e levantamento fundiário. Depois de concluído e aprovado pelo Comitê Regional do Incra, o relatório é publicado e disponibilizado a diversos órgãos e entidades, para manifestação. Caso haja sobreposição de interesses, a negociação pode ser direcionada à Câmara de Conciliação e Arbitragem Federal (CCAF) da Advocacia-Geral da União (AGU).

Tanto a efetivação dos direitos quanto a implementação de políticas, até chegarem às comunidades, tramitam por esse emaranhado legal e burocrático, potencializado pela seletividade das estruturas do Estado.

Em fevereiro de 2019, havia 1.716 processos para titulação dos quilombos abertos no Incra, mas apenas 44 comunidades haviam sido tituladas desde a promulgação da Constituição (SCHRAMM, 2019). Dos oito quilombos da Bocaina, todos estão reconhecidos pela Fundação Cultural Palmares e têm processos de titulação abertos no Incra, mas somente o Campinho da Independência conquistou a titulação definitiva.

A sobreposição de diferentes unidades de conservação, com órgãos gestores e jurisdições distintas e a constante troca de gestores e representantes do Ministério Público (MP), dificulta as negociações e as decisões administrativas ou judiciais. As mobilizações e associações locais têm sido decisivas nas decisões e na condução de questões de interesse das comunidades, como a regulação de atividades como a pesca e o turismo em áreas protegidas.

Exemplo recente em comunidade caiçara é o caso da Ilha das Couves, localizada na APA Marinha do Litoral Norte, que, no verão, recebia milhares de pessoas, com disputas entre barqueiros, degradação ambiental e riscos de acidentes. Após muitos conflitos, a pressão da comunidade e uma longa negociação entre órgãos públicos, associações e entidades representativas dos donos de embarcações, o ordenamento da ilha foi estabelecido, baseado em estudo sobre a capacidade de carga turística da ilha (FUNDAÇÃO FLORESTAL, 2019).

A comunidade teve que se organizar para lidar com os órgãos públicos e participar da gestão do turismo na ilha, evitando a cessão para empresas privadas interessadas. Segundo uma comunitária,

a formalização da Associação de Pescadores e Barqueiros [...] foi muito importante. Até porque a gente não consegue dialogar com instituição no individual [...]. Olha, gente, sozinho não dá, cada um por si não vai rolar. [...]. Eles entenderam que tem que estar junto [...]. O trabalho coletivo é desafiador, mas não é impossível [...] e [...] é um caminho que pode dar muitos frutos.

Então [...], a portaria não sai se a gente não negocia com os escuneiros, os lancheiros e outras comunidades



vizinhas [...]. Se essa portaria não sai, é mais um verão desorganizado [...]. A cessão de uso privado era fatal [...].

Outra negociação bem-sucedida foi com a comunidade de Tarituba (Paraty), onde parte do território pesqueiro está sob jurisdição da Estação Ecológica (ESEC) de Tamoios, unidade de proteção integral, com pesca inteiramente proibida. A ESEC foi criada em 1990, mas a fiscalização começou a ser feita a partir dos anos 2000, provocando conflitos com os caiçaras, cuja sobrevivência sempre dependeu da pesca local (ANUNCIACÃO, 2016). Após processo iniciado em 2012 e concluído em 2017, com a participação comunitária e governamental, foi definido o acesso ao território tradicional de pesca pelos pescadores artesanais de Tarituba, com a instituição de um termo de compromisso entre o ICMBio e os pescadores de Tarituba (ICMBio, 2017).

Os direitos territoriais das comunidades dependem do diálogo com os gestores de UC. O diálogo é instável: ora fluido, ora truncado, de modo que os conflitos se agravam quando há sobreposição de unidades de conservação. Em 2006, foi criado o Mosaico Bocaina de Áreas Protegidas, que objetivava a gestão integrada e participativa de unidades de conservação vizinhas ou sobrepostas, com participação do FCT, mas deixou de funcionar em 2016. Diz uma liderança caiçara:

A gente faz esse diálogo do território com as unidades de conservação, porque elas sobrepõem o nosso território [...], porque a unidade de conservação, diante do Estado, é reconhecida, não é? [...] Um território caiçara [...]. Não [...] existem pessoas ali que ocupam uma área da União.

A governança participativa permitiu que as decisões historicamente tomadas de cima para baixo, pelos órgãos gestores, incorporassem, por vezes, atrizes/atores da sociedade civil organizada. Por exemplo: na elaboração do Plano de Manejo da APA Cairuçu em 2018, o FCT, as associações comunitárias locais, as universidades e as instituições de pesquisa atuantes na região participaram das negociações sobre o escopo das atividades produtivas permitidas.

Nos quilombos, como a titularidade pertence obrigatoriamente à comunidade, por meio de suas associações, o que lhes garante autoadministração e autogestão (BENATTI, 2002), qualquer demanda ao

poder público é encaminhada por meio da associação que representa cada quilombo. Nas palavras de um quilombola,

as pessoas não são obrigadas a se associar! Só que tem um porém: quando a pessoa não se associa, ela está criando dificuldades para ela mesma [...]. Porque, por exemplo, para botar uma luz aqui dentro ou outra coisa [...], tem que falar com a associação! Não adianta o indivíduo tentar, de maneira independente, pedir qualquer coisa, porque os caras não deixam. Tem que vir através da associação.

Os conflitos na região envolvem três municípios e inúmeros órgãos governamentais estaduais e federais, cada qual respondendo à hierarquia própria. A inexistência de mecanismos de coordenação integrada limita a governança democrática, que se agrava no caso dos direitos das comunidades tradicionais. Direitos, por sinal, que são reconhecidos em sua especificidade e requerem a ação de distintas áreas governamentais, mas não contam com mecanismos de decisão correspondentes à abrangência definida pela política pública. Assim, cabe às comunidades o ônus de fazer, pela participação social, as articulações necessárias, sem o poder correspondente para a sua implementação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para as comunidades tradicionais da Bocaina, alcançar um modo de vida sustentável se imbrica necessariamente ao papel das instituições democráticas e das políticas públicas reivindicadas por suas associações. Em especial, no caso da PNPCT, as três variáveis ressaltadas por Avritzer (a participação no desenho da política, a organização da sociedade civil na área em questão e a vontade política do governo em implementar a participação) puderam interagir desde a sua aprovação em 2007 até pelo menos 2016, com o fim dos governos progressistas, sobretudo no nível federal. Contudo, apesar da abrangência das políticas públicas para os PCT e de sua intensa participação e atuação na Bocaina em várias instâncias de representação em distintos níveis de governo, as comunidades reclamam um déficit importante na implementação integral da política e no atendimento de suas reivindicações.

A implementação de leis e políticas nacionais para a garantia de direitos em contextos locais pode ser lenta, custosa e descoordenada,

principalmente quando se refere a segmentos historicamente marginalizados. À “seletividade das instituições políticas” se somam os problemas regulares da implementação de políticas, dado o envolvimento de diferentes agentes em uma arena com distintos níveis de governo, inúmeros órgãos governamentais e uma legislação complexa e, muitas vezes, com superposições.

A alteração radical da perspectiva participativa entre 2019 e 2022 impactou diretamente a ação das comunidades e a implementação das políticas para a população tradicional. O ordenamento institucional que dá suporte às políticas para os PCT foi extensamente alterado desde a deposição da presidenta Dilma Rousseff e principalmente no governo de Jair Bolsonaro. Ministérios e secretarias foram extintos, mudaram de lugar na hierarquia da administração federal, esvaziaram-se ou redefiniram-se políticas anteriores, fragilizando a condução dos planos e conselhos nacionais intersetoriais, quando não foram estes mesmos extintos. Uma medida de destaque foi a extinção do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).

Ainda que haja forte relação positiva das práticas e dos modos de vida das comunidades tradicionais da Bocaina com os desafios da sustentabilidade, fica evidente que esta depende do enfrentamento de conflitos relativos ao reconhecimento do lugar das populações tradicionais na defesa da preservação da biodiversidade e de sua inclusão social e política como partícipes da construção dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

No governo do presidente Lula, eleito em 2022, registra-se a volta das instâncias de participação, de estruturas institucionais de Estado e de políticas voltadas para os PCT. Espera-se que a reconstrução desse aparato possa favorecer a implementação efetiva dos direitos dessas comunidades.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. *In: ARAÚJO, M. D. F.; BEIRA, L. (Orgs.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: Fundap, p. 13-31, 2007.

ALMEIDA, A.W.B. **Quilombolas e novas etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011.

ANUNCIACÃO, S. Pesquisadora sugere programa de monitoramento da pesca em Paraty. *Jornal da Unicamp*, 11 a 24 de abril, 2016. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.unicamp.%2Funicamp%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fjornal%2Fpaginas%2Fju\_652\_paginacor\_09\_web.pdf&clen=966846&chunk=true>. Acesso em: 10 out. 2020.

AVRITZER, L. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”. *Opinião Pública* 14 (1): 43-64, 2008. DOI: 10.1590/S0104-62762008000100002.

AVRITZER, L. “Teoria democrática e deliberação pública”. *Lua Nova*, 50, 25-46, 2000. DOI: 10.1590/S0102-64452000000200003.

BENATTI, J. H. A titularidade da propriedade coletiva e o manejo florestal comunitário. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, série Antropol.* 18(1), 2002.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Brasília: DOU de 19/7/2000.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: DOU de 8/2/2007.

BRASIL. Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. Brasília: DOU de 5/11/2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 8, de 20 de novembro de 2012. Define diretrizes curriculares nacionais para a educação escolar quilombola na educação básica. Brasília: DOU de 20/11/2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 abr. 2004.

DIEGUES, A. C.; NOGARA, P. J. N. “O Nosso Lugar Virou Parque: Estudo socioambiental do Saco do Mamanguá – Paraty – Rio de Janeiro”. São Paulo: NUPAUB-USP, 3ª ed., 2005.

FÁVILLA, K. C. Encontros neocoloniais: O Estado brasileiro e os povos e comunidades tradicionais. Brasília, Dissertação (Mestrado Profissional em Desenvolvimento Sustentável) – UnB, 2017.

FÓRUM DE COMUNIDADES TRADICIONAIS (FCT). Coletivo de Apoio à Educação Diferenciada. A educação escolar das comunidades tradicionais de Paraty – Um balanço de 2 anos do Plano Municipal de Educação (2015-2017), 2018. Disponível em: <[https://issuu.com/forumdecomunidadestradicionais/docs/dossie\\_\\_educac\\_a\\_o\\_diferencia\\_paraty](https://issuu.com/forumdecomunidadestradicionais/docs/dossie__educac_a_o_diferencia_paraty)>. Acesso em: nov. 2022.

FUNDAÇÃO FLORESTAL. Portaria Normativa FF/DE nº 315/2019. Dispõe sobre a capacidade de carga da Ilha das Couves e do seu ordenamento turístico emergencial para a temporada de verão de 2020.

GALLO, E.; NASCIMENTO, V. (Orgs.). **O Território Pulsa**. Paraty: Fiocruz, 2019.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Extratos de Termos de Compromissos. Brasília: DOU de 27/10/2017.

JORGE, A. L. O jogo das discursividades: A construção social da categoria “quilombola”. Niterói, Tese (Doutorado em Política Social) – UFF, 2016.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: Lotta, G. (Org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, p. 11-38, 2019.

MARCÍLIO, M. L. **Caiçara: terra e população: estudo de demografia histórica e da história social de Ubatuba**. São Paulo: EDUSP, 2ª ed., 2006.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). Portaria nº 2.866, de 2 de dezembro de 2011. Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde, a Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta (PNSIPCF), 2011. Disponível em: <<https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/>>. Acesso em: jan. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Cadastramento diferenciado. Diversidade no Cadastro Único – Respeitar e Incluir, 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>.

gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\_familia/Cadernos/Diversidade\_CadUnico.pdf>. Acesso em: mar. 2021.

O'DWYER, E. C. **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

PETERS, G. "Managing horizontal government: The politics of coordination". *Public Administration*, 76 (2), 295–311, 1998. DOI: 10.1111/1467-9299.00102.

PIERSON, P. "Fragmented Welfare States: Federal institutions and development of social policy". *Governance*, 8 (4), 449-478, 1995. DOI: 10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x.

POLSKI, M. M.; ÖSTROM, E. An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. **Workshop in Political Theory and Policy Analysis**. Working Paper Series n° W 98-27, Bloomington, Indiana University, 1999.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3<sup>ed</sup>. Berkeley and Los Angeles, California. University of California Press, 1984.

SCHRAMM, F. P. No atual ritmo, Brasil levará mil anos para titular todas as comunidades quilombolas. **Terra de Direitos**. 12 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-mil-anos-para-titular-todas-as-comunidades-quilombolas/23023>>. Acesso: fev. 2021.

TRINDADE, T. A.; BUGIATO, C. M. "A interação entre movimentos sociais e sistema estatal no Brasil: Um debate a partir das contribuições de Claus Offe e Nicos Poulantzas". *Revista Sociedade e Estado*, 35 (2), 411-440, 2020. DOI: 10.1590/s0102-6992-202035020003.

UNITED NATIONS (UN). **Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development** (2015). Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/>>. Acesso em: 10 jul. 2023.