



Sustentabilidade
em Debate

O Dilema de Populações Humanas em Parques: Gestão Integrada entre Técnicos e Residentes no Núcleo Picinguaba

Eliane Simões¹, Lucia da Costa Ferreira², Carlos Alfredo Joly³

¹ Doutora em Ambiente e Sociedade pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais da Universidade de Campinas, Coordenadora do Núcleo de Áreas Marinhas Protegidas da Fundação Florestal, Secretaria Estadual do Meio Ambiente de São Paulo/SP, Brasil – simoeslica@gmail.com

² Pesquisadora e Professora, Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas, Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais da Universidade de Campinas, Coordenadora do Projeto Temático: Dimensões Sociais e Ecológicas das Mudanças Climáticas no Litoral de São Paulo FAPESP; Campinas/SP, Brasil – luciacf@unicamp.br

³ Pesquisador, ph.D. em Ecofisiologia Vegetal pelo Botany Department da University of Saint Andrews, Escócia/GB, Pós-Doc pela Universitat Bern Suíça, Professor Titular pela Universidade de Campinas, membro da Coordenação do Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais da Universidade de Campinas, Coordenador do Projeto Temático: Gradiente Funcional “ FAPESP; Campinas/SP, Brasil – cjoly@unicamp.br

Recebido em 15.11.10

Aceito em 01.06.11

RESUMO

Este artigo trata dos processos decisórios de gestão da presença de populações no interior do Parque Estadual da Serra do Mar. Foi utilizada a Análise Situacional para verificar o período entre 2001 e 2009, do ponto de vista do jogo de interações dos atores governamentais e dos residentes em arena. Concluiu-se que a manutenção de populações residentes no Parque em Zonas de manejo especial, sobretudo as portadoras do estatuto jurídico de tradicionais, não impede e pode contribuir com a integridade da biodiversidade, desde que sejam incluídas no processo decisório por meio de mecanismos participativos, integradores e reconhecidos como legítimos. Esses mecanismos foram construídos no Conselho Consultivo, envolvendo pactos de ordenamento territorial e acordos de uso dos recursos naturais. Os pactos foram concluídos e obtiveram maior êxito conforme os seguintes aspectos: a disposição apresentada pelos atores para negociar; as relações de confiança estabelecidas entre os atores e os argumentos agregaram motivações e interesses diversos.

ABSTRACT

The decisive processes are related to the administration of populations' presence inside a State Park. The Situation Analysis was used to verify the period between 2001 and 2009, in the point of view of the originating interactions game, especially of the positioning of the government actors and the residents. It was concluded that the maintenance of resident population in the Park, mainly the traditional people in Zones of special handling, does not prevent and can contribute with the biodiversity integrity, since are included in the decisive process through participatory mechanisms, integrators and recognized as legitimate. These mechanisms were built in the scope of the Advisory Board based in the formulation of territorial zoning pacts and use agreements of the natural resources. The pacts could be concluded and have obtained success according to: the disposition that the actors presented in negotiating, the established reliable relationships and the arguments aggregated motivations.

Palavras-Chave: Ação Social e Conservação da Biodiversidade, Atores e Negociação sobre os *Commons*, Institucionalização de Normas e Regras, Parque Estadual da Serra do Mar (SP).

Key-words: Social Action and Biodiversity Conservation, Actors and *Commons* Negotiation, Rules Institutionalization, State Park of *Serra do Mar* (SP).

Introdução

A criação de Unidades de Conservação (UCs) no Estado de São Paulo reproduziu um padrão antidemocrático, comum em todo o País, uma vez que o processo teve início durante os governos militares. Assim, as UCs propostas no Brasil não levaram em consideração a questão da legitimidade do padrão de ação política de conservação adotado, seja no âmbito federal, seja no estadual, mas foram o resultado de um processo arbitrário de tomada de decisões, cujos atores partiam da suposição de que a conservação de remanescentes florestais não seria um direito reivindicado pelas coletividades que vivem e moram nos limites territoriais de suas esferas de atuação (FERREIRA ET AL., 2002; 2004). Essa situação produziu conflitos sociais relacionados à conservação da biodiversidade, seja por meio da proteção de biomas e/ou espécies da flora e fauna, em territórios anteriormente ocupados por grupos sociais, bem como casos de ocupação humana avançando sobre áreas consideradas prioritárias para a proteção da biodiversidade por gestores ambientais e comunidades acadêmica e ambientalista.

Em decorrência desse padrão predominante de atuação governamental, que desconsiderou a presença de residentes no território das UCs de Proteção Integral, praticamente inexitem políticas públicas¹ voltadas à gestão dos conflitos de interesse diante dos diversos tipos de uso dos recursos naturais inerentes à situação criada e às concepções de conservação subjacentes e predominantes na legislação pertinente. A incongruência entre as concepções de conservação em voga, a legislação que a respalda e as políticas de implantação e gestão de UC praticadas pelo Poder Público acarretaram as seguintes consequências:

- a. impossibilidade de aplicação da legislação pertinente à criação e à implantação real ou parcial de UCs por parte dos agentes ambientais;
- b. fortalecimento de expectativas acerca da indenização ou da desapropriação de áreas ocupadas sem atendimento efetivo por parte do Poder Público;
- c. desenvolvimento da indústria de indenizações indiretas e de precatórios milionários;
- d. agravamento de situações de exclusão social, sobretudo nas áreas ocupadas por pequenos pescadores e agricultores familiares, acarretando diversos problemas a serem enfrentados por agentes ambientais, tais como: empobrecimento, marginalização, aumento na criminalidade, violência, ausência de infra-estrutura básica, descaracterização cultural e das atividades econômicas para manutenção do grupo doméstico e de organização comunitária, entre outros aspectos;
- e. agravamento dos riscos à biodiversidade, acarretado pela especulação imobiliária, desmatamento, aumento da ocupação irregular, erosão de encostas, uso inadequado e destruição de nascentes e corpos d'água, poluição do solo e recursos hídricos, ausência de controle sobre o extrativismo vegetal e animal, além do descompromisso com a biodiversidade por parte dos residentes do interior e entorno das áreas de proteção de recursos naturais;
- f. situações concretas de conflito, envolvendo residentes e agentes ambientais, sobretudo em relação àqueles com estatuto jurídico de tradicionais, em diferentes graus de intensidade, esbarrando em casos graves de violência mútua;
- g. comprometimento das condições de governabilidade nas UCs, justificando o não cumprimento de competências específicas de várias instâncias de governo, além do descrédito da opinião pública das áreas de entorno.

Com a democratização do processo decisório sobre o uso e a conservação de recursos naturais no Brasil, a partir dos anos 1990, *policy makers*, usuários de um modo geral das UCs, além de pesquisadores, passaram a preocupar-se com os conflitos sociais relacionados à conservação *in situ* da biodiversidade, buscando uma mudança compartilhada de postura na relação da sociedade com o patrimônio natural (FERREIRA et al., 2007).

Compreende-se o patrimônio natural como aquele recurso de uso comum, ou seja, aquilo que pertence a uma coletividade; portanto, trata-se de recursos de propriedade comum, na perspectiva entendida por Ostrom (1990; 2010) acerca do que se consagrou denominar “recursos comuns” ou *commons*.

Feeny e colaboradores (2001) definem que os *commons* apresentam duas características básicas, quais sejam: 1) dificuldade de controle do acesso: a natureza física dos recursos torna o controle do acesso, por potenciais usuários, oneroso e quase impossível (resumidamente, é bastante difícil excluir qualquer tipo de usuário do acesso aos recursos florestais, sendo ainda mais impraticável no caso de recursos marinhos, por exemplo); 2) rivalidade (ou subtração): o nível de exploração de um usuário necessariamente afeta de forma adversa a habilidade de exploração de outro usuário, gerando conflitos de interesse de uso, os quais implicam definição de beneficiários e de critérios de exclusão de determinados usuários, estabelecimento de princípios e formas de manejo adequados, criação de mecanismos de controle, investimentos financeiros para a viabilização da fiscalização e monitoramento, entre outros.

Essa categoria, a dos recursos de uso comum, abrange as florestas naturais, as águas continentais e costeiras, a atmosfera, as áreas

de pastagem comunal, a fauna silvestre e os peixes, sistemas de irrigação, águas subterrâneas e, ainda, as áreas que se constituem como foco desta pesquisa “as Unidades de Conservação (OSTROM, 1990; FEENY et al., 2001; VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005).

Entre os usuários desses recursos em UCs, destacam-se aqueles com estatuto jurídico de tradicionais em disputa com usuários que não residem no local (não dependem economicamente dos recursos) e até mesmo com os interesses de proteção da biodiversidade. Os acordos investigados neste estudo tiveram como foco a definição de beneficiários dirigida aos residentes com estatuto jurídico de tradicionais, para os quais foi possível formular diretrizes de gestão que contribuíssem com a construção de pactos de uso dos *commons*, incluindo seu território de ocupação.

Alguns estudos têm se baseado na premissa de que os grupos sociais que habitam UCs, sobretudo aqueles com estatuto jurídico de tradicionais,² apresentam uma organização social que é potencialmente conservacionista, já que constituiriam regras próprias de convivência inerentemente compatíveis com a conservação ambiental (DIEGUES, 2004).

Outro grupo de pesquisadores, dentre os quais se destaca Ferreira (1999; 2005 e 2006), “argumentou que essa abordagem naturaliza os sujeitos sociais, além de ser politicamente excludente, pois restringe o direito à permanência nas áreas protegidas e à repartição dos benefícios da conservação da biodiversidade a um grupo específico e minoritário de residentes. Além disso, recoloca e aprofunda clivagens importantes entre os grupos nativos, provocadas, na maioria das vezes, por disputas preexistentes pelo poder na comunidade” (FERREIRA, 2006, p.11).

Outros, contrariamente, partem do pressuposto que a presença humana em UCs é necessariamente degradadora. Muitos estudos já apresentaram esse debate, dentre os quais, destaca-se a linha de pesquisa desenvolvida por Ferreira (1998; 1999; 2002; 2004; 2005 e 2006) e a análise efetuada por Gerhardt (2008; 2010).

Essa perspectiva está presente na base da construção de Hardin sobre a “tragédia dos comuns” (FEENY, 2001; VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005), segundo a qual todo grupo social humano que usa recursos comuns tende a superexplorá-los e isso, inevitavelmente, leva a uma tragédia (como parábola, relacionada às tragédias gregas) “ todos sabem que o risco de autodestruição do sistema é iminente, mas são incapazes de reverter a situação, criando regras para a gestão dos recursos. A tragédia se relaciona, sobretudo, a situações em que os recursos naturais são explorados em regime de livre acesso. Segundo Vieira, Berkes e Seixas (2005), há um consenso entre os estudiosos do tema de que o livre acesso é incompatível com a sustentabilidade, e apontam ainda que Hardin induz a uma confusão entre livre acesso e propriedade comunal, que, por sua vez, tem comprometido o campo das políticas de gestão de recursos naturais.

O fato é que, à parte do debate acadêmico acerca da definição do conceito de população tradicional, tanto os gestores quanto os elaboradores de políticas públicas têm praticado constantemente o exercício de classificação ou enquadramento de residentes de UCs em grupos tradicionais e gerado políticas diferenciadas de gestão dos territórios ocupados por estes. Como estratégia política ou instrumento de gestão, o uso da tradicionalidade pelos grupos sociais para fortalecer e gerar visibilidade a suas reivindicações, bem como seu reconhecimento e emprego pelo Estado como critério para a outorga de di-

reitos específicos, trata-se de equívoco ou distorção? A constituição de direitos diferenciados contribui para a sua ascensão a patamares democráticos crescentes? A criação de sujeitos com direitos especiais choca-se com a coisa pública e os direitos coletivos? Sobre esse tema “ a questão dos direitos universais, direitos de grupos étnicos e políticas das diferenças relacionadas a residentes considerados tradicionais em UCs “, vale verificar as pesquisas de Mendes (2009) e Gerhardt (2008).

Considera-se que, em tese, *policy makers* não criam sujeitos com direitos especiais; antes, reconhecem (ou não) direitos especiais a sujeitos que os reivindicam. No entanto, no caso das decisões sobre o tratamento dirigido às populações denominadas tradicionais, o que ocorreu não teria sido uma criação forçada de sujeitos políticos? Se o direito reivindicado tivesse sido socialmente construído, conduziria a essa mesma política de criação de perspectivas diferenciadas a tais grupos?

A questão da gestão dos territórios contendo residentes em UCs parece estar no âmbito da polarização entre os interesses públicos e privados, sobretudo nos casos de quilombolas e indígenas, grupos de direitos especiais, minoritários, social e economicamente fragilizados (GERHARDT, 2008).

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

Admitindo que a viabilidade de compatibilizar a manutenção da ocupação humana em UCs de Proteção Integral, em função de determinadas particularidades, como tornar possível o uso dos recursos naturais, direta ou indiretamente, de forma sustentável? Quais atividades seriam passíveis de serem desenvolvidas e de que forma? Como gerir o uso possível e definir limites? Há um ator privilegiado para o monitoramento e a regulação?

Vieira, Berkes e Seixas (2005) analisaram diversos casos e arranjos institucionais diferenciados, identificando que há diversas possibilidades de compor acordos de gestão. Nos casos estudados, destacam a importância do regime de propriedade comunal, em que foi possível construir uma gestão participativa dos recursos que não foi implantada a partir de sistema de controle governamental, mas, sim, baseado na auto-organização da comunidade.

Este artigo não tenciona responder a todas as questões apresentadas aqui, mas, antes, levar ao debate elementos provenientes de um caso concreto em que a gestão dos territórios ocupados por populações humanas inseridos em um Parque Estadual vem ocorrendo com forte contribuição do governo, articulando vários atores também governamentais, além dos próprios residentes e organizações não governamentais associadas. Procedeu-se, a partir disso, à análise do processo decisório constituído para as negociações com a finalidade de construção de pactos de convivência.

O cenário escolhido para isso foi o Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar³ (NP/PESM), situado em Ubatuba/SP, com cerca de 47.500 ha que correspondem a aproximadamente 80% do território municipal. O palco desta investigação são os processos de negociação realizados no âmbito do Conselho Consultivo da UC, em suas correlações com outras arenas e

contextos. O NP/PESM contém cerca de 20% de seu território em sobreposição com o Parque Nacional da Serra da Bocaina,⁴ administrado pelo Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade.

Desde a sua criação e, sobretudo, a partir de sua implantação, nos primeiros anos da década de 1980, as várias equipes de administração que se sucederam no Parque, no Instituto Florestal (IF) e na Fundação Florestal (FF), órgãos da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SMA) aos quais a gestão das UCs está vinculada, vêm buscando maneiras para lidar com a questão da presença humana inserida nos limites da Unidade, uma vez que há cerca de 1.200 pessoas residentes, em bairros cuja ocupação é anterior à criação do Núcleo Picinguaba. Esses residentes estão concentrados principalmente nos bairros do Cambury, Sertão da Fazenda (caíças e quilombolas), Sertão de Ubatumirim e Vila de Picinguaba (caíças).

A tipologia de uso dos recursos naturais predominante entre os residentes abordada neste estudo, em síntese, diz respeito ao solo para práticas agrícolas tradicionais (plantio de roças de banana, mandioca e milho), à construção e reformas de edificações em geral para moradias e apoio comunitário (infra-estrutura básica de uso coletivo), e à coleta e extração de produtos florestais (madeiras e cipós para produção de canoas, utensílios domésticos, estruturas das edificações e ornamentos artesanais, frutos de juçara – *Euterpe edulis* “ para produção de polpa, entre outros). Esse uso manifesta-se de forma mais ou menos intensa em cada um dos bairros estudados, de acordo com aspectos como: histórico de ocupação, características socioambientais da localidade e da ocupação efetuada, disponibilidade dos recursos, predominância ou não de residentes e número de ocupantes.

Objetivo desta pesquisa

Analisar o processo decisório referente às restrições ao uso e ao acesso aos recursos naturais, correspondente ao período entre 2001 e 2009, que culminou na opção pela permanência das comunidades residentes nos limites do Núcleo de Picinguaba e na viabilização de formas de desenvolvimento e gestão de seus territórios, com foco nos níveis estadual e local de atuação dos atores.

Metodologia e informações utilizadas

A opção metodológica utilizada nesta pesquisa foi a Análise Situacional para verificação de Situações de Ação consideradas mais significativas em relação ao posicionamento dos atores governamentais e representações dos residentes, segundo Gluckman e Van Velsen (FELDMANN-BIANCO, 1987). Foram selecionadas Situações de Ação que permitiram analisar o processo decisório em arenas de decisão (OSTROM, 1990). O conceito de arena funcionou como eixo para integração dos dados sobre as interações entre os atores pesquisados. Essa metodologia já foi testada com sucesso em várias outras pesquisas efetuadas por Ferreira (1999; 2006), desenvolvidas na região Amazônica e no Vale do Ribeira.

O conceito de arena vem sendo utilizado principalmente por Ostrom (1990), a partir dos processos analisados em torno do uso de recursos comuns ou *commons*, para análise de estruturas institucionais, de modo a viabilizar a formulação de modelos explicativos das posturas individuais nas situações de negociação sobre os *commons*.

Para Ostrom, o conceito de arena representa um contexto em que os atores relacionados aos processos investigados podem ser anali-

sados em interação, imersos nas situações de ação, ou em plena produção de ações.

As ações referem-se ao sistema social de interação dos indivíduos, sistemas de troca de serviços e produtos e também de batalhas, conflitos e resolução de problemas. A delimitação de cada ação e de cada arena, bem como suas interconexões, é o maior desafio que se impõe ao pesquisador que utiliza essa metodologia. Portanto, é preciso utilizar ferramentas diversificadas de diferenciação e análise, que possibilitem destrinchar e separar as ações, de modo a evidenciá-las como eventos específicos, porém nunca dissociados, sempre interpretados de forma integrada.

Visando facilitar a demarcação da arena, Ostrom (1990) aponta a necessidade da presença das seguintes variáveis: participantes, posições ou papéis sociais que exercem, ações, função transformadora e seus potenciais resultados, informação e custos/benefícios designados para essas ações e resultados.

Assim, o contexto da arena é tratado como um jogo dinâmico em que o grau de informação é a chave determinante, uma vez que, bem informados, os integrantes serão mais capazes de posicionarem-se no cenário, inclusive quanto à própria interpretação da situação e em relação à maneira como os outros atores se colocam.

Ainda segundo Ostrom (1990), para melhor compreender e captar a dinâmica do jogo, é também muito importante identificar os hábitos, práticas culturais, regras de postura e código de ética vigentes nas situações em análise, em especial no caso desta pesquisa, em que o objeto de estudo relaciona-se à conjuntura de grupos sociais residentes em UCs, sobretudo aqueles com estatuto jurídico de tradicionais que apresentam características culturais diferenciadas, produzidas historicamente.

Nesse sentido, foram analisadas as seguintes Situações de Ação:

- a. Processo decisório da Câmara Técnica do Cambury (CT): ações da comunidade e dos parceiros que culminaram na montagem da CT; argumentação jurídica/recomendação do Ministério Público Federal, instrumento jurídico identificado pela Procuradoria-Geral do Estado; a primeira ocupação pacífica da sede do Parque; consequências e reação dos órgãos gestores.
- b. Implantação dos Planos de Uso Tradicionais no Cambury e no Sertão da Fazenda: dificuldades, atuação dos órgãos gestores e parceiros da sociedade civil, reivindicação do território quilombola.
- c. Plano de Manejo do Parque Estadual: processo de elaboração (segunda ocupação da sede), criação da Zona Histórico-Cultural Antropológica (ZHCA), incorporação do Plano de Uso Tradicional do Cambury no Plano de Manejo do PESM; implantação do Colegiado Gestor do Parque.
- d. Processo decisório da CT Vila de Picinguaba: elaboração do Plano de Uso do Solo e sua inserção na Lei de Uso do Solo do Plano Diretor Municipal, disputas internas, dissenso na Câmara Técnica e impossibilidade de efetuar acordos.
- e. Processo decisório da CT Ubatumirim: licenciamento emergencial das roças, terceira ocupação da sede e novas reivindicações, desconfiança, emergência de grupos de interesse defendendo argumento com peso político impeditivo de efetuar acordos.

Processo decisório de Revisão dos Limites do Parque (iniciado em 2009): efetuadas análises acerca das implicações favoráveis e desfavoráveis quanto às propostas apresentadas pela FF e respectivos posicionamentos apresentados pelos atores envolvidos.

Resultados e reflexões

O processo decisório acerca da ocupação humana no Parque Estadual da Serra do Mar, particularmente no Núcleo Picinguaba (NP), conduziu à assunção da permanência dos residentes nos territórios já ocupados no interior desta UC, em especial daqueles com estatuto jurídico de tradicionais ou que se dispuseram a exercer práticas de uso dos recursos naturais consideradas tradicionais.

Isso foi possível identificar a partir da análise das situações de ação relacionadas aos processos decisórios instituídos no âmbito do Conselho Consultivo do NP, ocorridos antes da formulação do Plano de Manejo do PESM (2001 a 2004), durante a sua formulação e aprovação (2005 e 2006) e, posteriormente, na fase de sua implantação (entre 2006 e 2009).

Note-se que, embora o Conselho do NP apresentasse caráter consultivo, conforme previsto na legislação referente à gestão das UCs de Proteção Integral, a sua coordenação e os processos instaurados foram construídos de modo a possibilitar que ocorressem negociações e tomadas de decisão incorporáveis pelas instituições componentes, caracterizando, assim, um Conselho com força para deliberação, por meio de suas Câmaras Técnicas.

A permanência dos residentes foi constituída a partir de instrumento jurídico que regulamentou o uso do território (ou da terra) e dos recursos naturais que sacramentaram a formulação de acordos pactuados entre técnicos representantes de instituições gestoras e dos residentes que se dispuseram a pactuar, componentes das Câmaras Técnicas.

Esse instrumento jurídico foi denominado Plano de Uso Tradicional, inicialmente formulado em 2004, no bairro do Cambury, após intenso

processo de negociação, e foi incorporado ao Plano de Manejo da UC em 2005, o que permitiu a sua institucionalização como diretriz de gestão para outros casos semelhantes.

Essa diretriz de gestão da presença humana no Parque Estadual da Serra do Mar constituiu-se na definição de duas possibilidades: inserção na Zona de Ocupação Temporária (ZOT) ou na Zona Histórico-Cultural-Antropológica (ZH-CAn). Esta última, formulada com base na definição territorial associada à de beneficiários, foi investigada neste estudo, principalmente porque continha a opção de permanência dos residentes, em especial aqueles com estatuto jurídico de tradicionais.

Até o Plano de Manejo ser formulado e aprovado, havia uma sobreposição e indefinição de políticas claras no âmbito das instituições que gerenciavam as UCs no Estado de São Paulo, fato que propiciava uma miscigenação de propostas de atuação, entre as altamente restritivas, que procuravam tornar desinteressante a presença humana no Parque, forçando a desocupação, e aquelas que tentavam reconhecer, assimilar e trabalhar com a permanência dos residentes com estatuto jurídico de tradicionais, valorizando, divulgando e buscando formas para minimizar os impactos das práticas culturais tradicionais.

Nos interstícios entre um extremo e outro, a ocupação se manteve e se desenvolveu, à margem das restrições e do amparo para adequações ambientais pertinentes, criando uma ocupação desordenada e decorrentes consequências, acompanhadas da baixa capacidade de coibição instalada nas instituições gestoras, evidenciada pelo índice de irregularidades registradas entre 2001 e 2009 de somente 103 casos nos quatro bairros estudados.

Ao mesmo tempo, também nos interstícios, acabaram por se fortalecer as propostas ini-

ciais estabelecidas pelas equipes que atuaram em relação à questão da gestão das áreas ocupadas.

Observe-se que os indicativos para a formulação dos acordos efetuados somente a partir de 2004 já haviam sido apontados seis anos antes, ou seja, no Plano de Gestão Ambiental em 1998: criação de zonas diferenciadas nos territórios do Cambury, Vila, Fazenda e Ubatumirim; direitos diferenciados conferidos aos grupos sociais com estatuto de tradicionais; indicativo de necessidade de regulamentar atividades nesses bairros por meio de microzoneamento; geração de renda via atividades sustentáveis; realização de estudos para desafetação ou manutenção da Vila no Parque mediante manejo especial; e proposição de congelamento das ocupações na Vila.

Isso significa que o Plano de Manejo estabeleceu mecanismos para consolidar e desenvolver essas diretrizes, as quais, por sua vez, foram esboçadas ou iniciadas no período antecedente, contribuindo ainda mais para a construção de uma política de gestão em relação à ocupação humana na UC. Assim, esses mecanismos puderam ser instituídos no Plano de Manejo, uma vez que foram exaustivamente examinados e negociados no âmbito do processo decisório da Câmara Técnica do Cambury, ao longo de três anos.

No entanto, no território dessas ZHCAn há presença de residentes não portadores do estatuto jurídico de tradicionais e de turistas (não moradores), com os quais se estabeleceu também intenso processo de negociação.

Essas negociações mostraram-se mais proíficas nos territórios em que os grupos sociais que utilizam as áreas ocupadas apenas como veraneio não apresentaram expressividade numérica, no caso do Sertão da Fazenda, ou o peso político de sua argumentação não produziu jogo simbólico eficaz na arena, no caso de Cambury.

Ao contrário disso, o apelo político da questão quilombola presente em Cambury e no Sertão da Fazenda foi de fundamental importância para que os técnicos envolvidos no processo decisório relacionado a esses territórios se convencessem da possibilidade e efetividade de realização de acordos de permanência e desenvolvimento.

A questão quilombola preponderou na arena, trazendo consigo o estatuto jurídico de tradicionais de forma determinante, como agregadores de interesses e viabilizadores dos acordos, sobretudo no âmbito técnico-institucional. Os residentes utilizaram esse duplo estatuto jurídico, quilombola, por isso, automaticamente considerados tradicionais (que também foi utilizado de maneira invertida), como argumentação política de reivindicação de direitos em relação ao território e aos recursos naturais associados.

Todas as diretrizes firmadas no âmbito do Plano de Manejo, instrumento normativo para a gestão da UC, inevitavelmente priorizaram os residentes com estatuto de tradicionais em função da necessidade de enquadramento jurídico deste instrumento diante da legislação vigente à época. Relembrando-se que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Lei Federal nº. 9985/2000, de 18/07/2000, art. 42, e Decreto Estadual nº. 430, de 22/08/2002, art. 39) “ênfatiza de maneira muito evidente a necessidade de firmar Termos de Compromisso com os residentes tradicionais, enquanto não forem reassentados, removidos ou indenizados, garantindo, dessa forma, as condições de sua sobrevivência.

A criação das ZHCAn baseava-se em interpretação formulada por representantes do Ministério Público Federal atuantes no Conselho Consultivo do NP, entre o SNUC e os artigos 215 e 216 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que permitiu a formulação do Pla-

no de Uso Tradicional como um instrumento específico para a gestão de territórios ocupados por residentes com estatuto jurídico de tradicionais. O Plano de Uso foi adotado em substituição ao Termo de Compromisso previsto pelo SNUC, contendo as seguintes diferenças: baseava-se em critérios de planejamento territorial associados à definição de beneficiários, ou seja, os residentes partícipes do acordo o integraram conforme sua inserção no território ocupado e nos respectivos modos praticados de utilização dos recursos naturais ali presentes; previa a permanência definitiva e o desenvolvimento das áreas ocupadas; e estabelecia a necessidade de realização de estudos para recategorização ou desafetação dos trechos ocupados para adequação ao SNUC.⁵

A base jurídica do estatuto dos grupos sociais considerados tradicionais foi condição fundamental para a formulação de instrumentos de gestão aprováveis no âmbito do Plano de Manejo do PESM e pelos diversos órgãos gestores envolvidos com o processo decisório relacionado à presença humana no NP.

Assim, identificou-se que os acordos efetivamente viabilizados no campo desta investigação tiveram como foco a definição de beneficiários dirigida aos residentes com estatuto jurídico de tradicionais, para os quais foi possível formular diretrizes de gestão que contribuíram com a construção de pactos de uso dos *commons*, incluindo seu território de ocupação.

No entanto, esse mesmo estatuto jurídico de tradicionais gerou efeito inverso no caso do Sertão de Ubatumirim e da Vila de Picinguaba.

Em Ubatumirim, embora o grupo de residentes não tradicionais e de turistas fosse pouco expressivo numericamente, o peso político da argumentação usada apresentou-se com grande força na arena constituída entre 2008 e 2009.

Esse argumento foi inicialmente construído, sobretudo pelo grupo de residentes não portadores de estatuto jurídico de tradicionais e de turistas da Vila de Picinguaba desde 2006, ano em que tentaram derrubar o Plano de Manejo. Esse grupo era expressivo em termos numéricos, quase em equivalência em relação aos tradicionais, mas sobretudo econômica e politicamente muito persuasivos e influentes. O fundamento de sua argumentação era a ideia de que não havia distinção entre os residentes. Ignoravam as diferenças culturais, econômicas, de uso dos recursos naturais e, inclusive, de direitos atribuídos pela Constituição Federal e outros diplomas legais.

Fortalecia essa argumentação o discurso de ocupantes que permeava outros processos decisórios em curso assemelhados, em especial as negociações que ocorriam concomitantemente na área da Estação Ecológica da Jureia (ou do Mosaico de mesmo nome), influenciando diretamente a impossibilidade de formular acordos no Sertão de Ubatumirim.

Os residentes de Ubatumirim tornaram mais expressiva sua resistência ao se unirem a outros ocupantes desfavorecidos pelas diretrizes do Plano de Manejo que não garantiam sua permanência nem o direito de usufruto de recursos naturais ou outros benefícios. Uma vez constituída, essa força precipitou um redirecionamento nas orientações de gestão da Fundação Florestal, dando início ao processo de revisão dos limites das áreas ocupadas no Núcleo Picinguaba, que foi interrompido em agosto de 2009 sem conclusão.

Assim, os processos decisórios sob análise evidenciaram que há outros elementos de fundamental importância para viabilizar pactos de uso dos recursos naturais que não apenas o recorte jurídico de tradicionais. É importantíssimo que

as partes envolvidas na constituição dos acordos de fato se disponham a negociar e que se estabeleça um regramento claro, o qual se baseie no uso tradicionalmente praticado dos recursos naturais.

Diante disso, a Câmara Técnica do Cambury constitui-se como importante Arena de negociação para o enfrentamento dos conflitos relativos às demandas de desenvolvimento humano no contexto da Unidade de Proteção Integral, como fórum de crescimento, aprendizagem social e de construção de ferramentas de gestão aplicáveis, no âmbito de todos os atores envolvidos.

Entre os motivos facilitadores e agregadores do jogo, cite-se:

- a congregação de esforços entorno de uma causa integradora, capaz de agregar todos os atores: a situação injusta de exclusão social que a comunidade vivia e, concomitantemente, o agravamento da degradação das condições ambientais;
- o reconhecimento do território quilombola;
- o desafio de construir diretrizes de gestão inovadoras que pudessem acolher uma causa que se arrastava por trinta anos no PESM e que era reproduzida no Estado e no Brasil;
- a agregação de atores que desempenham papel social significativo, competentes para fomentar e direcionar a formulação de diretrizes para políticas públicas;
- a conjuntura propícia: democratização dos processos de gestão, técnicos compromissados, ideologia do grupo formado, capacidade dos atores em gerar visibilidade às demandas da comunidade;
- a incorporação das diretrizes previstas na ZHCA ao Plano de Manejo.

No entanto, curiosamente, a institucionalização das CTs e de todos os passos associados

às diretrizes formais para a gestão das comunidades tradicionais na UC resultaram na descaracterização de seu caráter agregador, transformador da realidade constituída: as CTs criadas em seguida assumiram um caráter burocrático, não compromissado, exercendo a finalidade exclusiva de cumprimento do protocolo da participação. Nesse sentido, as negociações significativas ocorreram em outros contextos, em Arenas paralelas.

Uma vez ocorrida a incorporação pelo Estado das práticas democráticas construídas pelo grupo que se formou no contexto da CT Cambury, o tempo de maturação, desenvolvimento dos laços de confiança e produção comprometida não teve espaço/tempo para se estabelecer. A tomada de decisões não foi construída e, portanto, não ganhou força, não se enraizou, não aconteceu. A CT transformou-se em espaço de legitimação e auto-sustentação do *status quo* do Estado. Em outras palavras, teria que ser reinventada.

Com relação à questão quilombola, os residentes do Sertão da Fazenda usaram-na como ferramenta para obter titularidade da terra e autonomia de gestão. Assim, a questão quilombola, condição fundamental usada pelos atores governamentais como instrumento-chave para a construção de diretrizes que assegurassem direitos de permanência, desenvolvimento e acesso à cidadania para os residentes, é recolocada como fator desagregador entre os órgãos de gestão e ONGs ambientalistas. Um novo impasse é construído, qual seja, a disputa entre formas de uso do território e direitos constitucionais.

A causa pareceu ser motivada por interesses questionáveis, não agregadores, com tendência de predomínio de reivindicações particularizadas, construção de novas identidades, clivagens de cidadãos. A CT, nesse caso, aparente-

mente não se constituiu como fórum adequado para negociações frutíferas para gerar novos movimentos ou transcender o impasse; antes, foi utilizada como forma de o Estado legitimar-se.

O Estado usou de seus poderes inerentes para assegurar sua hegemonia e proteger-se, enquanto os residentes buscaram novos meios de fazer vingar sua reivindicação.

Foi possível identificar que as demandas provenientes dos residentes evoluíram ao longo do período sob investigação de necessidades básicas que envolvem desde o acesso à cidadania (direito à infra-estrutura e serviços públicos, moradia, alimentação e trabalho) até a titularidade da terra e maior autonomia de gestão do território.

Assim, as ferramentas criadas devem ser revistas e reconstruídas, reinventadas, galgando novos patamares no processo de construção da participação efetiva.

Considera-se que as demandas de acesso a novos contextos de cidadania ou de reivindicação de direitos estarão sempre se recolocando. Os conflitos acerca do uso de recursos naturais não podem ser solucionados, corroborando, assim, a perspectiva apresentada por Ferreira, uma vez que sempre acompanham a dinâmica social de reconstrução de novos patamares de interesses e direitos, inerentes ao jogo social daquele contexto.

Cada patamar atingido é capaz de gerar uma acomodação momentânea, que provoca um novo tipo de conflito, o qual demanda uma nova perspectiva de negociação, que, por sua vez, constrói uma nova possibilidade de reacomodação momentânea. O gestor de diretrizes e políticas voltadas para a questão da presença de populações em uma UC deve produzir perspectivas/normas e acordos de gestão que terão maior chance de efetivação (aceitação, cumprimento e mi-

nimização dos impactos ambientais) se forem compreendidos como temporais, demandando monitoramento, construção e reconstrução de ajustes.

De outro ponto de vista, a UC pode vir a se tornar uma área mais favorável para moradia e desenvolvimento de atividades de subsistência, tendo em vista construção de acordos de manejo e procedimentos de licenciamento dirigidos à especificidade das práticas tradicionais locais.

Assim, acredita-se que a estratégia de garantia de permanência dos moradores considerados tradicionais estabelecida nas diretrizes da ZHCAAn foi muito oportuna para a gestão das áreas ocupadas no PESM, uma vez que usou o conceito instrumental e político de tradicionalidade.

Sua eficácia é necessariamente dependente da capacidade de governança instalada na arena, ou seja, da dinâmica do jogo instituído pelos atores.

Assim, os diversos instrumentos previstos para a gestão de populações em UCs são: desfetação, recategorização, formulação de Termos de Compromisso, estabelecimento de instrumentos de concessão de uso e assemelhados, bem como o Plano de Uso Tradicional, que dependem da arena em ação, do jogo, não sendo qualquer um deles necessariamente adequados de antemão.

No caso do Plano de Uso Tradicional do Cambury, foi possível constituir um pacto local com os moradores e um pacto regional no âmbito dos órgãos gestores, decorrência ou primórdios do que viria a ser o Grupo de Trabalho do Ministério Público e dos Órgãos Ambientais (GTMPOA) e toda uma forma de atuação integrada, baseada no compartilhamento de categorias de pensamento (DOUGLAS, 1986). O Plano de Uso Tradicional constitui-se como um sistema semi-formal de gestão, com base regional,

fundamentado na leitura do Ministério Público Federal sobre a Constituição Federal e a obrigatoriedade de manutenção dos residentes portadores do estatuto jurídico de tradicionais em seus locais de origem.

Algum grau de marginalidade sempre foi mantido para assinatura do Plano de Uso, inclusive na medida em que se tornou um acordo pactuado formalmente apenas na arena regional, não incorporado por completo às instituições e suas normativas.

Exemplo concreto disso é o fato de que o IBAMA e o ICMbio não reconheceram a assinatura regional do Plano de Uso efetuada pelo chefe do Parque Nacional em 2005.

Ademais, vale ressaltar o argumento de Fenny (2001): a gestão que parece trazer uma perspectiva de sucesso ao longo do tempo pressupõe uma administração compartilhada ou, em outros termos, a conjugação da regulação governamental com automanejo dos usuários direitos dos recursos.

Por fim, os estudos efetuados por MacKean e Ostrom (2001), Ostrom (2010) e Ferreira et al. (1999; 2001; 2004 e 2006) consideram ser fundamental para o sucesso dos regimes comunitais que os seguintes elementos sejam contemplados:

1. grupos de usuários exercendo o direito de organizar suas atividades;
2. as fronteiras entre os usos dos recursos precisam ser bem delimitadas;
3. os critérios para o ingresso de usuários devem ser claros;
4. os usuários precisam ter o direito de modificar suas regras de uso ao longo do tempo;
5. estabelecimento de regras correspondentes ao que o sistema pode tolerar, sendo ambientalmente conservacionistas, claras e impostas de modo simples;

6. infrações às regras devem ser monitoradas e punidas;
7. a distribuição de direitos na tomada de decisão e de direitos ao uso pelos coproprietários dos *commons* não precisa ser igualitária, mas deve ser reconhecida como justa;
8. métodos baratos e rápidos para a solução de pequenos conflitos precisam ser concebidos;
9. criação de instituições para o manejo de sistemas muito amplos;
10. os conflitos entre os diversos usuários devem ser reconhecidos como propulsores das mudanças e qualquer resolução será apenas uma contingência, logo suplantada por novos descontentamentos (FERREIRA et al., 1999; 2001; 2004 e 2006).

Em síntese, as reflexões aqui destacadas proporcionam corroborar a hipótese para a construção de uma política para gestão dos territórios ocupados por residentes em UCs, sobretudo para os grupos sociais com estatuto jurídico de tradicionais, orientada por essa série de dez recomendações ora listadas e pelo entendimento de que a gestão mais adequada dos recursos naturais de uso comum seria a que melhor ajustasse os arranjos institucionais e o direito de propriedade em função da capacidade de governança instalada em cada localidade.

Assim, finaliza-se este artigo com a afirmação de que a presença de pequenos grupos nativos nas UCs é possível e desejável de ser mantida sem prejuízo à conservação dos recursos naturais se houver uma gestão compartilhada, capaz de construir acordos de uso dos recursos naturais, baseados no ordenamento territorial entre usuários diretos e agentes governamentais em arenas locais de decisão mantidas através do tempo, em consonância com todo o processo. Essa gestão ou regulação compartilhada configura-se como arranjos institucionais de

(re)formulação e gestão que assegurariam uma governança tal dos recursos que os princípios e recomendações apontados anteriormente estariam sempre presentes.

Referências bibliográficas

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 17. ed. São Paulo. Saraiva. 1988.
- DIEGUES, Antonio Carlos. O mito moderno da natureza intocada. **São Paulo, HUCITEC, NUPAUB – USP, 2004.**
- DOUGLAS, Mary. **Como as instituições pensam**. São Paulo: EDUSP, 2007.
- FEENY, David et al. A tragédia dos comuns: vinte anos depois. In: DIEGUES, A. C.; MOREIRA, A. C. (Org.). **Espaços e recursos naturais**, São Paulo, NUPAUB – USP, 2001.
- FELDMAN-BIANCO, Bela. (Org). **A antropologia das sociedades contemporâneas**. São Paulo: Global, 1987.
- FERREIRA, Lucia da C. Conflitos: os ambientalistas, os direitos sociais e o universo da cidadania. In: FERREIRA, L. da C.; VIOLA, E. (Org.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Editora da Unicamp, 1998. p. 241-277.
- FERREIRA, Lucia da C. Conflitos sociais e uso de recursos naturais: breves comentários sobre modelos teóricos e linhas de pesquisa. **Política & Sociedade “Revista de Sociologia Política**, v. 4 b. 7, p.105-118, 2005.
- FERREIRA, Lucia da C. **Debates socioambientais**. São Paulo: CEDEC, ano 5, n. 13, 1999.
- FERREIRA, Lucia da C. Dimensões humanas da biodiversidade. **Ambiente & Sociedade**, 7(1), p. 5-29, 2004.
- FERREIRA, Lucia da C. et al. **Conflitos sociais em áreas protegidas no Brasil: moradores,**

instituições e ONGs no Vale do Ribeira e Litoral Sul, SP. Campinas, Revista Ideias, 2002. 8(2), p. 115-150.

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

FERREIRA, Lúcia da C., JOLY, Carlos A. e SIMÕES, Eliane. **Ocupação humana em Unidades de Conservação: produção de metodologia de Gestão Compartilhada de Conflitos para implementação da Fundação Florestal** (Secretaria Estadual de Meio Ambiente), projeto apresentado ao Programa de Pesquisa em Políticas Públicas (PPPP) da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Campinas, 2007.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Reconhecimento da comunidade de quilombo do Camburi.** Relatório técnico-científico sobre remanescentes da Comunidade, 2005.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Relatório técnico-científico sobre remanescentes da comunidade do Sertão da Fazenda. São Paulo, 2007.

GERHARDT, Cleyton. H. **Pesquisadores, populações locais e áreas protegidas: entre a instabilidade dos “lados” e a multiplicidade estrutural das “posições”.** 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

GERHARDT, C. H. **Pesquisadores e suas táticas discursivas no debate sobre populações tradicionais e proteção à biodiversidade.** 2010. Disponível em: <<http://aisaps.ning.com>>.

GLUCKMAN, Max. **Análise situacional de**

uma situação social na Zululândia moderna. In: FELDMAN-BIANCO, Bela. **Antropologia das sociedades contemporâneas. São Paulo: Global Universitária, 1987. p. 227-267.**

McKEAN, Margaret A.; OSTROM, Elinor. Regimes de propriedade comum em florestas: relíquias do passado? In: DIEGUES, A. C.; MOREIRA, A. C. (Org.). **Espaços e recursos naturais.** São Paulo, NUPAUB – USP, 2001. p. 79-96.

MENDES, Ana B. V. **Conservação ambiental e direitos multiculturais: reflexões sobre justiça.** 2009. Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade) “ Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons. The evolution of institutions for collective action.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. **American Economic Review**, 100, p. 641-672, June 2010.

VAN VELSEN, J. A análise situacional e o método de estudo de caso detalhado. In: FELDMAN-BIANCO, Bela (Org.). **Antropologia das sociedades contemporâneas: métodos.** São Paulo: Global, 1987. p. 345-374.

VIANNA, Lucila Pinsard. **Considerações críticas sobre a construção da ideia de população tradicional no contexto das Unidades de Conservação.** 1998. Dissertação (Mestrado em Antropologia) “ Departamento de Antropologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1998.

VIANNA, Lucila Pinsard. **De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação.** São Paulo: Annablume/ FAPESP, 2008.

VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret; SEIXAS, Cristiana S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis: Secco/APED, 2005.

Notas

¹ Estudos complementares e mais completos sobre a inexistência de políticas públicas para a gestão da presença de residentes em UCs foram desenvolvidos por Vianna (1998; 2008).

² “Povos e Comunidades Tradicionais: 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.” Decreto Federal n. 6.040, de 07/02/2007 (p. 1). Essa é a definição jurídica para populações reconhecidas como tradicionais que se optou por utilizar nesta pesquisa, extraída do Decreto que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Em toda a investigação, esta será a concepção subjacente, ou seja, a categoria tradicional considerada válida do ponto de vista jurídico, que fundamentou e viabilizou a construção de diretrizes de gestão no contexto do Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, cenário desta pesquisa.

³ O Parque Estadual da Serra do Mar foi criado em 1977 e é o maior parque estadual paulista, com área de 315.390 ha. É administrado por meio de oito núcleos que abrangem 23 municípios. O Núcleo Picinguaba é o único trecho do PESM que atinge o nível do mar, protegendo os ecossistemas costeiros e, de certa forma, também os grupos sociais residentes portadores de estatuto jurídico de tradicionais, cujas origens remontam ao século XVIII. A região de maior ocorrência de ocupação humana situa-se no extremo norte, denominada genericamente como Picinguaba (distrito de Ubatuba, já na divisa com o Município de Paraty/RJ).

⁴ O Parque Nacional da Serra da Bocaina foi criado em 1971 e possui área de 104.000 ha, abrangendo trechos de Paraty e Angra dos Reis do Estado do Rio de Janeiro “ em que se concentram 60% de seu território “, São José do Barreiro, Areias, Cunha e Ubatuba, do Estado de São Paulo “ com 40% do território.

⁵ O Termo de Compromisso no SNUC prevê: regulamentação das atividades relacionadas à manutenção da sobrevivência dos residentes com estatuto jurídico de tradicionais, não evidenciando a possibilidade de desenvolvimento (expansão das áreas ocupadas); em caráter temporário determina a desocupação dos territórios ocupados; não prevê planejamento do uso da terra, tratando cada ocupação de forma individualizada.

