

JUREIA: UM BOM (OU MAU?) EXEMPLO DA INFLUÊNCIA DE POLÍTICAS SOBRE A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E A QUALIDADE DE VIDA

Talita Nogueira Terra *
Rozely Ferreira dos Santos **

Recebido em: 24 mar. 2011

Aprovado em: 18 abr. 2011

* Mestre na área de Recursos Hídricos, Energéticos e Ambientais, LAPLA, Departamento de Recursos Hídricos FEC-UNICAMP. Av. Albert Einstein, 951. Cep: 13083-970, Campinas, SP, Brasil. E-mail: talitanogueiraterra@gmail.com

** Livre-docente, LAPLA, Departamento de Recursos Hídricos, FEC-UNICAMP. Av. Albert Einstein, 951. Cep: 13083-970, Campinas, SP, Brasil. E-mail: roze@fec.unicamp.br

Resumo: O Estado brasileiro tem mostrado seu interesse na manutenção do patrimônio natural por meio da expansão da rede de unidades de conservação, mas essa decisão acarreta conflitos junto à população, uma vez que a aplicação dos atos legais de proteção ambiental ocorre sobre propriedades de domínio privado e, muitas vezes, em terras de “tradicionais”. Objetivando resolver os principais conflitos, são feitas mudanças na categoria de unidade de conservação sem, no entanto, fazer uma avaliação formal das consequências dos efeitos dos subsequentes atos legais. Este é o caso da região de Jureia (SP), objeto deste estudo, que já passou por uma Lei, sete Decretos e uma Portaria de proteção ambiental. Visando estabelecer relações causais entre usos da terra e proteção florestal ditada por atos legais, este trabalho usou parcelas amostrais do território de Jureia e comparou, quantitativamente, os usos, ao longo de 45 anos, com o histórico de alterações legais, de forma a avaliar o êxito das tentativas de recategorização. A principal conclusão é que as restrições legais ambientais nunca foram completamente obedecidas e acarretaram prejuízos para a população local.

Palavras-chave: Unidade de conservação. Legislação ambiental. Conflito social.

JURÉIA: A GOOD (OR BAD?) EXAMPLE OF THE INFLUENCE OF POLICIES ON THE CONSERVATION OF NATURE AND QUALITY OF LIFE

Abstract: The Brazilian government has shown his interest in maintaining the natural heritage by expanding the network of protected areas, but this decision brings conflict with the population, since the application of legal environmental restrictions occurs on private property and often in the land of "traditional people". In order to resolve the main conflicts, changes are made in the category of protected area without, however make a formal assessment about the consequences of subsequent actions of legal effects. This is the case in the region of Jureia (SP), object of this study, which has passed by a law, a seven decrees and a ordinance of environmental protection. To establish causal relationships between land use and forest protection dictated by legal acts, this study used sampling plots in the territory of Jureia and compared, quantitatively, the land uses, along 45 years, with a history of legal changes, to assess the success of attempts at recategorization. The main conclusion is that the legal environmental restrictions have never been fully obeyed and led to losses for the local population.

Key words: Protect areas. Environmental legislation. Social conflict.

CONTEXTUALIZAÇÃO

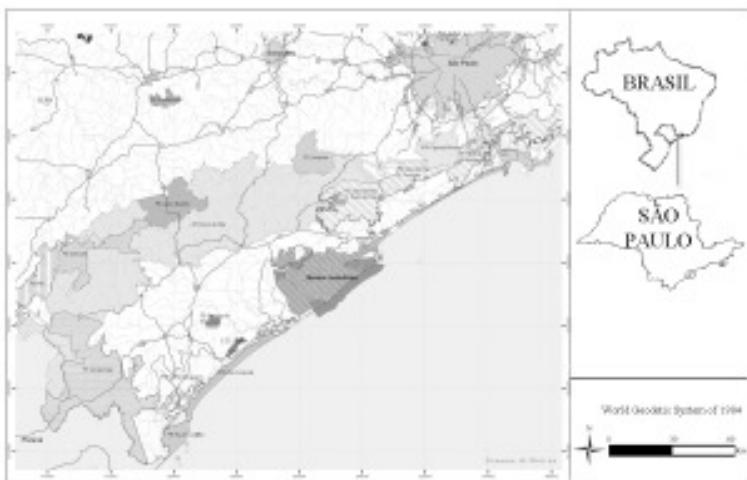
A implantação de unidades de conservação (UCs) no Brasil ocorreu (e ainda ocorre) sobre áreas já ocupadas pelo homem, muitas vezes em terras que possuem um histórico de impactos resultantes de efeitos cumulativos. Assim que uma UC se estabelece, espera-se que os resquícios de impactos deixados pela ação humana sejam, no mínimo, reduzidos por meio de ações de manejo, uma vez que o objetivo esperado por força da lei é que ocorra a reversibilidade do processo em direção à conservação. Deve-se considerar, por exemplo, que em uma Estação Ecológica, de acordo com a Lei Nº 9.985/2000 que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), não é permitido o uso antrópico, que na prática significaria indenizar todos os ocupantes pelos bens e serviços perdidos e/ou realocá-los para uma condição melhor de qualidade de vida na própria região e, depois disso, recuperar o território que carregou seus impactos passados, refletidos sinergicamente no presente. Não é uma tarefa fácil. Além disso, há outro fator complicador: existem vários tipos de UCs que possuem características próprias, com objetivos específicos para atingir um grau de conservação, mas que muitas vezes confundem-se entre si. Assim, por exemplo, espera-se que ocorram ações de manejo específicas que distinguem uma Estação Ecológica de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável, de forma a responder pelos objetivos legais estabelecidos para cada uma delas. Será que essas premissas estão sendo cumpridas no território brasileiro? Qual é a eficiência do ato legal no

atendimento dos seus próprios objetivos? Com o intuito de avaliar essas questões, este estudo analisa as consequências do histórico de ações legais na região de Despraiado (São Paulo, BR), inserida no complexo Jureia-Itatins, uma das áreas mais importantes para a conservação da Mata Atlântica, que foi submetida a três diferentes categorias de UC ao longo de 45 anos.

HISTÓRICO DAS SUCESSIVAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS PARA JUREIA-ITATINS

A região chamada Jureia (Figura 1), localizada no Vale do Ribeira, passou por inúmeras mudanças legais, onde determinadas áreas foram ora destinadas predominantemente ao uso ora à preservação. Essa constatação pode ser observada na reconstituição de cinco décadas de mudanças de atos legais que está representada nas figuras 2 e 3. Pelo contexto histórico, puderam ser definidos quatro cenários de mudanças, que nortearam este estudo destinado à representação espacial do uso e ocupação real da terra. O cenário de 1962 foi selecionado como a paisagem referência, por estar isenta de interferências legais ambientais. Os cenários de 1980, 2001 e 2007 correspondem a épocas de marcante transformação em relação à legislação ambiental, conforme indica a figura 2.

Figura 1 - Localização da área de estudo denominada Jureia-Itatins, localizada no litoral de São Paulo, Brasil.

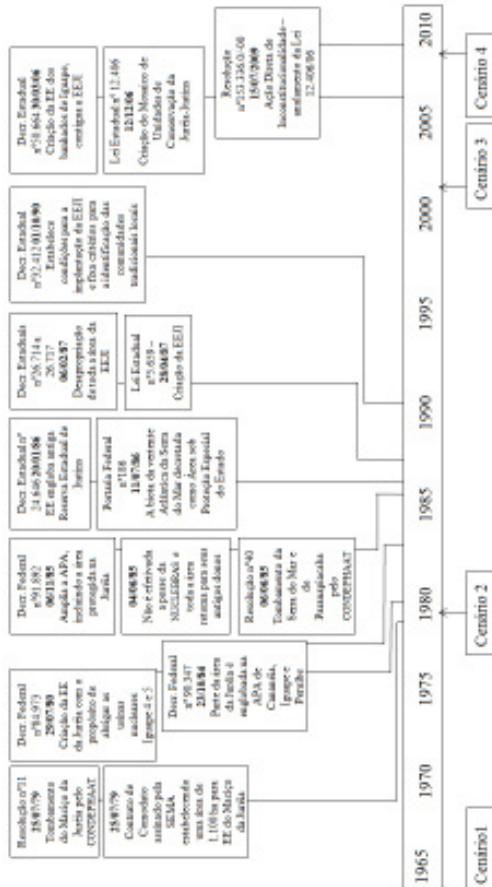


Fonte: IGC (1992) e Fundação Florestal (2010).

A maior justificativa para a implantação de tantos atos legais é que esta região do Estado de São Paulo abriga uma parcela extremamente significativa da Mata

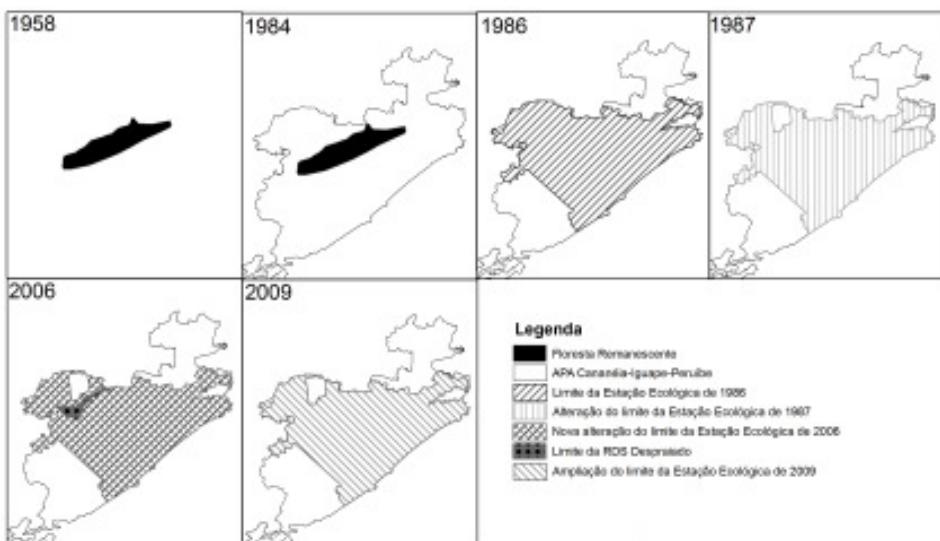
Atlântica. Porém, inseridos nessa paisagem natural, encontram-se agrupamentos rurais de baixa a média densidade demográfica, alguns formados por comunidades tradicionais que conseguem seu sustento através da agricultura de subsistência, pesca e extração de recursos naturais. Em Jureia há ocupação de antigas famílias que estão no território desde o final do século XIX (FREIXÉDAS, 1998) e que implementaram diversas atividades, uma em substituição a outra. No entanto, em dias atuais, diversos ocupantes, considerados tradicionais ou não, geram renda por meio de práticas agrícolas de grande extensão, principalmente o plantio de banana, de extrativismo e de atividades ligadas ao turismo (ADAMS, 2000).

Figura 2 - Representação dos cenários inseridos na evolução histórico-legal da área de estudo.



Fonte: elaborada pelo autor (2010).

Figura 3 - Alterações de atos de proteção legal na região de Jureia-Itatins ao longo dos últimos 45 anos.



Fonte: elaborada pelo autor (2010).

A primeira iniciativa legal para a conservação da Mata Atlântica na área que hoje faz parte da Estação Ecológica Jureia-Itatins (EEJI) é de 1958, quando foi criada a “Reserva Remanescente” na Serra do Itatins - Reserva Estadual de Itatins, perfazendo uma área de 12.058ha de terras declaradas devolutas na vertente atlântica da serra. Posteriormente, em 1963, foi criada a Reserva Indígena de Itariri, destinada ao estabelecimento de índios guarani. Porém, somente em 1979 os órgãos governamentais representados pela Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA - governo federal) e o Conselho do Meio Ambiente de São Paulo (atual SMA) iniciaram a implementação de unidades de conservação mais voltadas à proteção ambiental. Em 20 de janeiro de 1986 foi implementada a Estação Ecológica Jureia Itatins (EEJI), que passou a ser Estação Ecológica Estadual englobando a Reserva Estadual de Itatins, com 82.000ha (SANCHES, 1997; SANCHES, 2001). A partir disso, foram editados quatro outros Decretos com o objetivo de desapropriar toda essa área. No intuito de vigorar o Decreto de criação da UC, em 28 de abril de 1987 foi sancionada a Lei Estadual nº 5.649/87, instituindo a EEJI, com o objetivo básico de assegurar a integridade dos ecossistemas e da flora e fauna neles existentes, bem como promover sua utilização para fins científicos e educacionais,

sendo reduzida a área para 79.730ha (SANCHES, 1997). Em 1999 uma Portaria regulamenta normas para desenvolvimento de trabalhos de educação ambiental na EEJI e declara a Trilha do Imperador como patrimônio histórico. Essas decisões “suavizam” a rigidez esperada para uma Estação Ecológica, uma vez que dela se espera, essencialmente, preservação e atividades científicas.

Por fim, em 29 de dezembro 2006, com a criação do Sistema Estadual de Florestas (SIEFLOR) há uma reestruturação institucional da EEJI, que passa a ser considerado um mosaico composto de outras categorias menos restritivas de Unidades de Conservação (Estação Ecológica (EE) Jureia-Itatins; Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) da Barra do Una e do Desepraiado; Parque Estadual (PE) do Itinguçu e do Prelado; e Refúgio Estadual de Vida Silvestre (REVS) das Ilhas do Abrigo e Guararitama). Também declara áreas adjacentes como sendo de interesse para a criação de novas UC. Portanto, a criação do mosaico alterou a Lei nº. 5.659 dando maior abertura para o uso antrópico nas regiões periféricas ao mosaico.

Com relação às ocupações já existentes, o Art. 6º da nova Lei define que a Fazenda Pública Estadual [...] poderá outorgar *Termo de Permissão de Uso*, de natureza jurídica precária, aos moradores das recém-estabelecidas EEJI e Parques Estaduais do Itinguçu e do Prelado. Para as Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Barra do Una e Desepraiado a permissão ao uso humano se amplia, sobremaneira, restringindo as possibilidades de preservação ambiental anteriormente existentes.

Segundo Patire *et al.* (2004), a ideia de um mosaico de Unidades de Conservação na área da EEJI é muito antiga. No início da década de 1990, Paulo Nogueira-Neto e Fausto Pires, entre outros pesquisadores e ambientalistas perceberam a incompatibilidade da classificação da Estação Ecológica para toda a área da EEJI devida, principalmente, à complexidade da situação que ocorre na região: áreas abrigando vilas; áreas com necessidade de regularização fundiária; áreas de interesse turístico; via de acesso com fluxo de mercadorias e ligação com importante rodovia; além obviamente de áreas de enorme importância para a conservação da biodiversidade. Hoje, cerca de 450 famílias vivem em Jureia-Itatins, distribuídas nas cinco UCs terrestres, parte delas praticando atividades consideradas ilegais para esse território devido a sua condição de proteção ambiental, mas como forma de sobrevivência que, por seu lado, contraria outras legislações de defesa humana.

A implantação do mosaico não agradou efetivamente as pessoas que lá vivem, mas diminuiu um pouco as tensões existentes. Era um momento de esperança de obter acordos consensuados entre os inúmeros agentes sociais, de agricultores, pescadores e negociantes a pesquisadores conservacionistas e ambientalistas.

Na verdade, constata-se que 45 anos de atribuições legais ambientais não mudou efetivamente a realidade do lugar. A comunidade continuou atuando na

área, das mais diferentes formas e muitas vezes em condições bastante precárias. Oficinas e entrevistas realizadas pelo ISA (Instituto Socioambiental) e LAPLA (Laboratório de Planejamento Ambiental da Unicamp) em 2009, sob a coordenação da Fundação Florestal do Estado de São Paulo, evidenciaram que a comunidade ainda depende essencialmente das nascentes para o consumo de água trazida por mangueiras. Muitos moradores ainda queimam o lixo e os efluentes líquidos são despejados *in natura* no solo por cerca de um terço da população. A dificuldade para atendimento médico daqueles que moram no coração de Jureia é muito grande. Em síntese, ocorrem diversos sinais de ausência de atendimento do poder público nos últimos 45 anos no que tange a preocupação com a melhoria da qualidade de vida das populações locais. Ao mesmo tempo, são constatados vários impactos ambientais produzidos por essa comunidade ao longo desse tempo que, de forma geral, não denotam grandes magnitudes, mas que se distribuem por toda a área, principalmente na faixa periférica de Jureia-Itatins, conforme exemplifica a figura 4. O que se pretende defender é que as sucessivas decisões de mudança não foram realmente propícias nem para a população, nem para a conservação da Mata Atlântica. Elas se alternaram sem muita reflexão sobre as prováveis consequências, sem um grande embasamento teórico e realístico da tomada de decisão, e assim o conflito se estabeleceu sinergicamente, gerando desconfiança mútua entre população, governo e defensores do meio ambiente. Ao invés do entendimento, do diálogo, criou-se um campo de disputa, de batalha, para aquilo que deveria ser o ponto de concórdia e não de discórdia, já que todos os agentes envolvidos se declararam diretamente dependentes dos recursos naturais. A batalha entre os agentes sociais abre um flanco político que conduz a novas decisões, dirigidas a novos (ou velhos) paradigmas. É nesse momento que os bem-intencionados de todos os segmentos sociais tendem a se unir, em direção à perda dos seus próprios objetivos.

Foi assim, nesse cenário de grandes contradições, após dois anos e meio da criação do mosaico da Jureia-Itatins, durante a execução dos planos de manejo das UCs, realizados dentro de um processo participativo, que o Tribunal de Justiça de São Paulo acatou um pedido de Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 153.336.0/-00), anulando a Lei 12.406/06 que o criou. Com esta decisão, esta área volta a ter o *status* anterior à sanção da lei de criação do mosaico, ou seja, uma Estação Ecológica e, com ela, todos os confrontos de uso que vinham deteriorando as relações desde a década de 1970. Essa ação foi movida pela Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo, em setembro de 2007, mas somente em 15 de junho de 2009 os desembargadores do Tribunal de Justiça, unanimemente, aprovaram-na. O que fazer? Entidades da comunidade, ONG ambientalistas e o

próprio Governo retornam a um ponto esquecido no passado, retomam seus objetivos iniciais e reiniciam a discussão sobre o mosaico, declarando um novo ponto zero.

Figura 4 - Ilustração e descrição de algumas ações desencadeadoras de impactos encontrados na região de Despraiado.



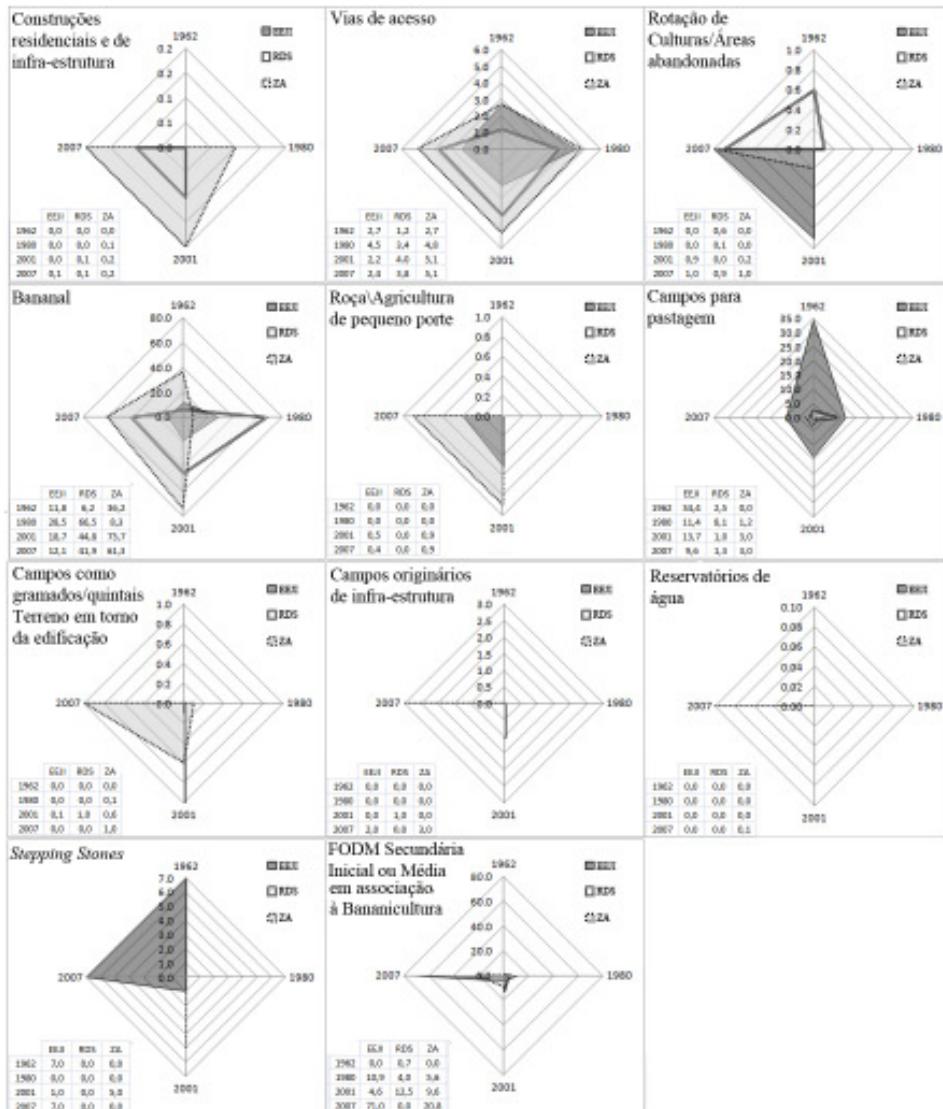
Fonte: elaborada pelo autor (2010).

QUAL O RESULTADO DAS SUCESSIVAS INTERFERÊNCIAS LEGAIS PARA A CONSERVAÇÃO?

As oscilações permanentes sobre os caminhos legais a serem seguidos na região de Jureia foram acompanhadas por diferentes usos da terra e em diferentes intensidades, de acordo com o balanço entre as pressões, conflitos e decisões do Estado. A figura 5 objetiva justamente ilustrar essas relações entre uso e ocupação da terra em três áreas de 100 hectares, a primeira que se manteve sem proteção e na seguinte condição de zona de amortecimento, a segunda de APA e EE, e a terceira de APA, EE, RDS e EE, junto à faixa norte e correspondente a figura 4. As alterações são exemplos do que ocorre na região norte de Despraiado. Os dados permitem observar que o crescimento dos bananais e construções civis foi menor na área que permaneceu maior tempo como EE, porém cresceu independentemente do fato de ter incorrido uma Lei, sete Decretos e uma Portaria de proteção ambiental. Enquanto os atos legais pregoavam, a partir de 1980, que as residências existentes na área da EE deveriam ser desmontadas e os proprietários realocados, o número de residências e área ocupada por moradia crescia, só que em menor velocidade que as áreas vizinhas. Essa situação foi acompanhada por um grande crescimento da consorciação entre floresta e bananicultura. Nesses exemplos, a via de acesso foi a única infraestrutura contida com o ato de criação da EE. No entanto, de acordo com as previsões legais esperava-se que, após 27 anos de EE, a área estaria completamente ocupada por floresta em estádios médio e inicial. A conclusão é que, certas ou erradas, as sucessivas metas legais estabelecidas ao longo do tempo nunca foram cumpridas e o limite do sucesso resume-se na contenção do efeito indesejado.

Se o objetivo fosse, realmente, a preservação da Mata Atlântica na região de Jureia, deveria ser poupado todo o conjunto de fisionomias, do jundú, na beira da praia, até as florestas nas encostas e topes da Serra do Itatins, que se sucedem e têm fortes elos entre a flora e a fauna particular de cada fisionomia (MANTOVANI, 1993). Em outras palavras, deve-se preservar todo esse sistema contínuo de zonação, em dimensões suficientes para manter suas espécies e garantindo as cadeias de relações que ocorrem entre elas, porém as decisões legais não respondem a esse imprescindível requisito.

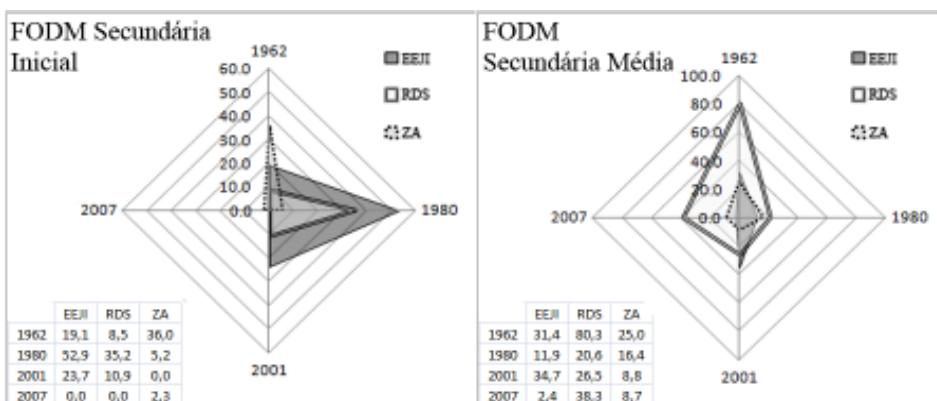
Figura 5 - Comparação entre os diferentes usos e ocupação da terra de três regiões de estudo ao longo de 45 anos de estudo.
FODM: Floresta Ombrófila Densa Montana.



Fonte: elaborada pelo autor (2010).

Cont. Figura 5 - Comparação entre os diferentes usos e ocupação da terra de três regiões de estudo ao longo de 45 anos de estudo.

FODM: Floresta Ombrófila Densa Montana.



Fonte: elaborada pelo autor (2010).

QUAL O RESULTADO DAS SUCESSIVAS INTERFERÊNCIAS LEGAIS PARA A POPULAÇÃO?

Na tentativa de solucionar os conflitos gerados pelos próprios atos legais são criados cenários supostamente sustentáveis, mediados pela negociação. Abrem-se exceções, estipulam-se algumas regras e criam-se outros tipos de impacto que antes não existiam. Com grande frequência o aspecto econômico predomina no campo da negociação e os tomadores de decisão tendem a esquecer os riscos da perda de bens, serviços ambientais e vidas resultantes da fragilidade dos terrenos serranos. Os deslizamentos, por exemplo, incrementados pelos desmatamentos ou plantios inadequados, costumam ocorrer sem pedir permissão, ou antes, sentar em uma mesa de negociações e as consequências são graves para a população, porque forma-se uma cadeia de perdas, daquele que teve sua casa derrubada para aquele que recepcionava um turista que não volta mais. A perda lenta dos recursos naturais em qualquer região acaba conduzindo a resultados semelhantes. Tudo é uma questão de tempo de ocorrência. No caso de Jureia, as comunidades tradicionais tendem a perder muito com a dizimação dos recursos, pois boa parte das pessoas depende diretamente dessa fonte. Assim, evitar as extensas monoculturas, super-exploração de palmito, pesca comercial, turismo em massa e segundas residências

farão bem para a natureza, mas principalmente fará bem para o morador tradicional, o verdadeiro guardião da floresta, adaptado às condições naturais, conhecedor intuitivo dos limiares ecológicos e sem grandes exigências de infraestrutura. Para os outros tipos de uso e ocupação da terra, que se desenvolvem sob o desejo de crescer economicamente dentro de uma lógica capitalista, não deveria haver espaço em unidades de conservação. Em síntese, mudar a categoria de UC e abrir contínuas concessões legais, tentando adaptar os interesses de todos, põe em risco a floresta e os terrenos de Jureia e não resolve a situação precária em que vive o tradicional local.

Decidir sobre os caminhos futuros de Jureia é muito difícil, pois o acúmulo de conflitos humanos e impactos ambientais gerados ao longo de cinco décadas dificulta encontrar uma solução que agradará a todos. Seja qual for a decisão, sob o ponto de vista da conservação, é premente que se invista em programas de recuperação ambiental nessa região - para a própria sobrevivência daqueles que ficarem. Para que a criação de áreas de conservação integral legal, como uma EE, surta efeitos práticos é preciso que o Estado cumpra com eficiência seu papel de fiscalização. Infelizmente não é esse o cenário observado, pois hoje faltam funcionários, infraestrutura, apoio para os poucos guardas já existentes e treinamento. No entanto, o melhor desfecho para Jureia seria solucionar o maior conflito diagnosticado, ou seja, a indecisão e a morosidade do Estado, que vem se arrastando ao longo das últimas décadas. O Estado precisa, definitivamente, assumir as decisões tomadas. Criou-se uma Estação Ecológica, mas não se resolveu a situação fundiária, não se indenizou a maior parte dos proprietários, não se forneceu condições para fiscalização e manejo da Unidade, não impediu que houvesse o ingresso de novas famílias, entre outras concessões. Por outro lado, em algumas situações se aplicou os regulamentos legais ambientais, dificultando a vida da comunidade, impedindo suas atividades, mesmo as mais simples, como consertar um telhado ou uma trilha para deslocamento de famílias. É preciso parar com as contradições, pois essa tendência de dupla direção só acarretará, cada vez mais, conflitos entre todos os atores sociais e perda acelerada dos recursos naturais.

CONCLUSÃO

Praticamente todos os dados apresentados neste estudo demonstram que os limites legais das áreas protegidas foram e são fictícios, evidenciando uma dinâmica intensa de mudanças que muito pouco tem a ver com os objetivos e premissas das sucessivas unidades de proteção ambiental estabelecidas para a área. A pressão limítrofe de uso sobrepõe a restrição legal ambiental e nunca cumpriu-se as metas estabelecidas pelas decisões legais ambientais tomadas.

AGRADECIMENTOS

Essa pesquisa foi financiada pela FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo). Gostaríamos também de agradecer à Fundação Florestal, administração da Estação Ecológica Juréia-Itatins, Comitê Técnico Científico (COTEC) e a Base Aerofotogrametria e Projetos S.A.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, C. As roças e o manejo da mata Atlântica pelos caiçaras: uma revisão. *Interciência*, Caracas, Venezuela, v. 25, n. 3, p. 143-150, 2000.
- FREIXÉDAS, V. M. Evolução das práticas de manejo de recursos naturais. Estudo de Caso da Comunidade Costão do Despraiado - Estação Ecológica Juréia Itatins/EEJI. In: CECAE/USP. (Org.). *Muito além da sala de aula*. Projetos Comunitários de Estudantes da USP. São Paulo: USP, 1998. p. 65.
- MANTOVANI, W. *Estrutura e dinâmica da floresta atlântica na Juréia, Iguape - SP*. 1993. 126f. Tese (Livre Docência) - Instituto de Biociências da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.
- PATIRE, D.; CHAVES, D.; JUSTE, M. Luta sem vencedores: o desastre da política ambiental na Juréia. 2004. 121f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Jornalismo) - Faculdade Casper Líbero, São Paulo, 2004.
- SANCHES, R.A. *Caiçaras e a estação ecológica de Juréia-Itatins (litoral sul - São Paulo)*: uma abordagem etnográfica e ecológica para o estudo da relação homem-meio ambiente. 1997. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Instituto de Biociências, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- SANCHES, R. A. Caiçara communities of the Southeastern Coast of São Paulo State (Brazil): Traditional activities and conservation policy for the Atlantic Rain Forest. *Research in Human Ecology Review*, v. 8, n. 2, p. 52-64, 2001.
- SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Plano de manejo mosaico Juréia-Itatins*. São Paulo, [201... no prelo].