

Adriana Fernandes de Oliveira

Orientador:
Prof. Dr. José Luiz Fleury de Oliveira

a

IMPLANTAÇÃO DE *UNIDADES*
DE CONSERVAÇÃO EM *ÁREAS*
DE OCUPAÇÃO *HUMANA*

068

pós-

RESUMO

O problema da urbanização em áreas destinadas à preservação ambiental no Brasil ocorre concomitantemente à implantação de unidades de conservação, a partir da década de 30. Tal urbanização, geralmente, acontece de forma ilegal, quando: 1) realiza-se posteriormente à implantação de determinada unidade de conservação; 2) os assentamentos humanos preexistentes são incorporados, juridicamente, ao perímetro de preservação definido por lei. Surge, então, a questão central deste texto sobre o que fazer com os assentamentos humanos quando instituída a lei a definir o território a ser preservado. Para a melhor compreensão dessa problemática, realizamos um levantamento histórico relativo às políticas de gestão, legislação e ideários identificados nesse processo, desde sua origem até os dias atuais, sobretudo no Brasil e no estado de São Paulo. A relação entre urbanização e preservação ambiental tornou-se conflituosa, pois os ideais de preservação são opostos aos de uso e ocupação do solo pelo homem.

ABSTRACT

The problem of urbanization in areas set aside for environmental preservation in Brazil has been occurring simultaneously with the implementation of conservation areas since the 1930s. Such urbanization usually ignores the law when: 1) it happens after the implementation of a given conservation area; 2) the human settlements existed previously and are legally incorporated into the defined preservation perimeter of the conservation area. This brings up the central issue of this text, namely how to deal with these settlements once the preservation areas are established under the law. In order to better understand this problem, we performed a historical search on administration politics, legislation and ideas identified in this process, from its origin to the current days, in Brazil and more specifically in the state of São Paulo. The relationship between urbanization and environmental preservation became conflicting, because the preservation ideals are at odds with soil use and occupation by man.

“A ciência manipula as coisas e renuncia a habitá-las. Fabrica para si modelos internos delas e, operando sobre esses índices ou variáveis as transformações permitidas por sua definição, só de longe em longe se defronta com o mundo atual.” (MERLEAU-PONTY, 1989, p. 47)

No estabelecimento de uma unidade de conservação no Brasil, independente de qual enfoque de valor a ela atribuído, verifica-se, a exemplo do ideário norte-americano (FERNANDES DE OLIVEIRA, 1999, cap. 6), que a política de preservação de áreas “naturais” não esteve inicialmente associada a uma preocupação com a possível existência de habitantes humanos.

Trataremos dessa questão sobre os aspectos apresentados a seguir:

1. Introdução à política de preservação ambiental no Brasil.
2. O assentamento humano em áreas destinadas à preservação ambiental.
3. A questão no estado de São Paulo.

INTRODUÇÃO À POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO¹ AMBIENTAL NO BRASIL

A preocupação com a proteção dos ambientes e seus recursos naturais originou-se na Europa, como reflexo do período de intenso desenvolvimento do modo de produção capitalista dos séculos 18 e 19. Mas a criação de unidades de conservação se originou no final do século 19, por iniciativa da sociedade urbana norte-americana e, com o objetivo de resguardar a natureza “intocada” (DIEGUES, 1994, p. 11), isto é, ainda preservada em suas qualidades biológicas, em oposição ao lugar ocupado pela sociedade urbana devastadora em suas formas de produção capitalista.

“O estabelecimento dessas unidades teve um grande aumento entre as décadas de 70 e 80 quando foram criadas cerca de 2.098 unidades federais em todo o mundo, cobrindo mais de 3.100.000 Km² ao passo que desde o início do século tinham sido criadas 1.511 unidades cobrindo aproximadamente 3.000.000 Km². Hoje, cerca de 5% da superfície terrestre são legalmente protegidos, através de 7.000 unidades de conservação, não somente a nível federal, mas de províncias, estados, municípios e também particulares, espalhadas por 130 países.” (DIEGUES, 1994, p. 13)

A preocupação com a preservação da natureza no Brasil iniciou-se, timidamente, no século 19, caracterizada por depoimentos e iniciativas individualizadas². *“As únicas medidas de contenção da devastação florestal vêm de Cartas Régias da Coroa Portuguesa, no século XVIII que estava preocupada com a falta de madeira para a construção naval portuguesa.” (DIEGUES, 1994, p. 102)*

(1) **Proteção, conservação e preservação** são conceitos que têm sido abordados segundo o ponto de vista dos diferentes autores de textos científicos e normas jurídicas, gerando várias interpretações para cada conceito. (FERNANDES DE OLIVEIRA, 1999, p. 6-8). No entanto, não desenvolveremos, aqui, uma exposição aprofundada acerca dessa questão; adotaremos o termo “preservação” no sentido genérico da palavra.

(2) José Bonifácio, em sua preocupação com o desmatamento das matas brasileiras, no início do século 19; André Rebouças, com propostas de criação de parques nacionais, em 1878; e, ainda, a criação do Serviço Florestal no estado de São Paulo, em 1896.

A manifestação governamental, nesse sentido, passou a ser relevante somente a partir do século 20, na década de 30, primeiro momento referencial da legislação ambiental brasileira, sendo criados, em 1934, os códigos de defesa dos recursos naturais, tais como: o de Caça, o de Pesca, o de Minas e o das Águas. No ano de 1937 ocorreu a criação do primeiro parque nacional: o Parque Nacional de Itatiaia. A Constituição Federal, do mesmo ano, “*definiu responsabilidades da União em proteger belezas naturais e monumentos de valor histórico*”... Sob o ponto de vista de Batalha e Hanan, “*O conjunto dessas legislações olvidou qualquer orientação relativa às ações de controle das fontes pontuais de contaminação ambiental. A atenção dispensada a esse assunto, na legislação ambiental brasileira, era mínima; conseqüentemente, inexistia estrutura operacional para o exercício da fiscalização ambiental.*” (1997, p. 48)

A evolução na instituição de áreas destinadas a parques nacionais prosseguiu de forma lenta. Na década de 40, foi importante o estabelecimento do Decreto n. 16.177, que demonstrou um posicionamento do governo diante de uma política de criação de parques nacionais (DIEGUES, 1994, p. 104). Nesse período, o ambiente do parque instituído era valorizado sob o ponto de vista favorável ao bem-estar e ao lazer humano, tendo sido apropriado como objeto turístico pelo Parque Nacional de Itatiaia.

“O Parque Nacional de Itatiaia, o primeiro criado no Brasil, tem uma área de 10 mil hectares [...] Hotéis particulares e abrigos de hospedagem do próprio Parque servem ao turismo. Nos abrigos, a diária é de Cr\$10,00 sem comida. Reservas com bastante antecedência no próprio local ou no IBDF.” (Rodovia: mapa-roteiro. Brasil, 19--)

No 1º Encontro dos Governadores de Estado, secretários estaduais da área cultural, prefeitos de municípios interessados, presidentes e representantes de instituições culturais, realizado em abril de 1970, Brasília, elaborou-se como documento o “Compromisso de Brasília”. Nele recomendava-se a “*proteção da natureza*” por meio da “*criação de serviços Estaduais, em articulação com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal*”, propondo aos estados e municípios “*o esforço pelo mesmo instituto empreendido para a implantação territorial definida dos parques nacionais*” (IPHAN, 1995, p. 163). No encontro seguinte, em 1971, o “Compromisso de Salvador” apresentou propostas ainda mais específicas:

“4. Recomenda-se que os planos diretores e urbanos, bem como os projetos de obras públicas e particulares que afetam áreas de interesse referentes aos bens naturais e aos de valor cultural especificamente protegidos por lei, contem com a orientação do IPHAN, do IBDF e dos órgãos estaduais e municipais da mesma área, a partir de estudos iniciais de qualquer natureza. [...]

(3) Como exemplos:

– Código Florestal, Lei n. 4.771, de 15 de set. de 1965, alterado pela Lei n. 7803/89;
– decreto de criação do IBDF, Instituto Bras. de Desenvolvimento Florestal, Lei n. 289, de 28 de fev. de 1967;
– instituição do PIN, Programa de Integração Nacional para a criação de pólos de desenvolvimento e de unidades de conservação na Amazônia a partir de 1970;
– Compromisso de Brasília, em 1970, e Compromisso de Salvador, em 1971, com o encontro de governadores de estado para a manifestação de apoio à política de preservação de bens naturais e, principalmente, de bens culturais. Foi recomendada a execução de planos diretores e obras públicas à orientação do IPHAN e do IBDF no que se refere aos bens culturais e naturais;
– criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema). Decreto n. 73.030, de 30 de out. de 1973, com o objetivo de estar ... “orientada para a conservação do meio ambiente, e ao uso racional dos recursos naturais.” (art.1^ª).

(4) Lei n. 6.938/81, alterada pela Lei n. 7.804/89.

(5) De acordo com a Resolução Conama n. 001/86, “*impacto ambiental é qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia, resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetem: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais*”.

13. *Recomenda-se a convocação da FINEP e de órgãos congêneres, para o desenvolvimento da indústria do turismo, com especial atenção para planos que visem à preservação a valorização dos monumentos naturais e de valor cultural especialmente protegidos por lei.*” (IPHAN, 1995, p. 173)

Nota-se que, ao longo dos anos, a visão de preservação e valorização de bens naturais, assim como aqueles considerados de valor cultural, mantinha-se cada vez mais vinculada aos objetivos de desenvolvimento da indústria do turismo.

No entanto, a posição brasileira na Conferência da ONU de Declaração sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo, 1972, demonstrou-se tímida, mantendo o país à margem de maiores compromissos, quando se eximiu da assinatura do termo de preservação proposto no evento. Isso porque a política nacional objetivava o desenvolvimento econômico por intermédio da industrialização, do crescimento do mercado interno e das forças armadas.

O segundo momento referencial à história de conservação do meio ambiente, no país, ocorreu a partir do final dos anos 70 e, principalmente, durante a década de 80, quando o governo se posicionou na implementação de uma política de proteção ao meio ambiente, seguindo as iniciativas européia e norte-americana. Até então, as atuações eram pontuais, tanto na instituição de códigos, leis e órgãos específicos, quanto no enfoque do recurso florestal, nas medidas de criação de parques “nacionais” e de controle à poluição³.

A partir da década de 80, foram estabelecidas a política nacional do meio ambiente e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)⁴, como estruturas jurídicas para a execução da política proposta. Esse sistema ofereceu maior autonomia de atuação aos estados e municípios. No setor executivo, foi organizada uma estrutura administrativa composta por:

1. Conselho Nacional de Meio Ambiente, Conama, criado em 1984;
2. Sistema Estadual de Meio Ambiente, Sisema, instituído em 1986;
3. Artigo 225 da Constituição Federal de 1988;
4. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), criado em 1989.

Acompanha a estrutura jurídica do Sisnama as exigências de EIAs e RIMAs, estudos e relatórios de impacto ambiental, incorporados pela Resolução Conama n. 001, de 23/1/86, como metodologia de controle à implantação de empreendimentos impactantes ao meio ambiente⁵. Em princípio, é pela análise dos RIMAs que os governos devem conceder, ou não, os licenciamentos ambientais (LP – licença prévia, LI – licença de instalação e LO – licença de operação) para execução de obras ou atividades interventoras ao ambiente sujeito à preservação. A Constituição Federal de 1988 (capítulo VI, Título VIII) veio afirmar a política de descentralização, evidenciando as competências devidas à União, aos estados e aos municípios. Como consequência ao estabelecimento de uma estrutura executiva e política de meio ambiente no Brasil, foram,

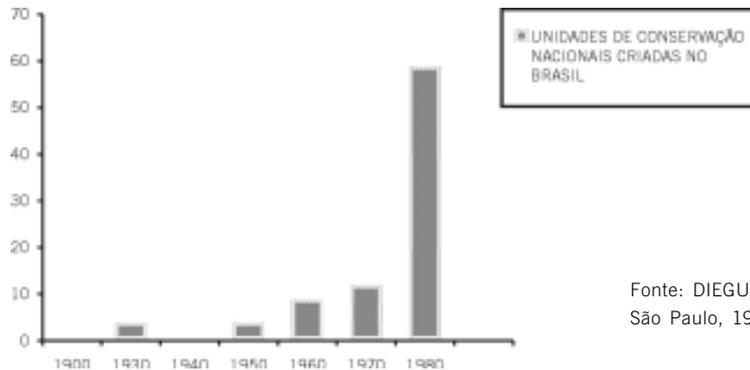
(6) Como exemplos significativos, citam-se:
– Disciplina de ação pública de responsabilidade para danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico – Lei n. 7.347, de 24 de jul. de 1985;
– Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988;
– medidas de intervenção sobre o corte de vegetação na Mata Atlântica – Decreto n. 750, de 10/2/1993;
– criação de parâmetros básicos para a análise dos estágios de sucessão de Mata Atlântica – Resolução Conama n.10, de 19/10/1993;
– definições de vegetação primária, secundária e demais estágios de sucessão para aplicação nos procedimentos de licenciamento de exploração de vegetação – resolução conjunta Sema/Ibama, de 31/1/1994.

(7) O Manifesto Ecológico Brasileiro de 1976 incorporou dez organizações de ecologistas.

progressivamente, estabelecendo-se normas e planos de atuação, normas conceituais e de disciplina⁶.

A questão ambiental, nesse momento, também ganhou força nos movimentos ambientalistas. Os movimentos “de denúncia”, iniciados na década de 70⁷, assumiram-se como ONGs, muitas de caráter profissional, pressionando as decisões dos governos em um ou outro caso específico. O fato de poder sediar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, estimulou o interesse para a discussão entre a comunidade, inclusive a comunidade científica. Segundo Viola (1992, p 67), entre 1990 e 1991, o número de ONGs brasileiras cresceu de 40 para cerca de 800 organizações. Sua representatividade se tornou significativa nas negociações com os órgãos do governo responsáveis pela criação e administração de unidades de conservação. Dentre as ONGs, há os partidários daquele preservacionismo que consideram inoportuna a manutenção dos antigos habitantes do local.

Verifica-se, nesse mesmo período, grande empenho para a implementação de unidades de conservação. Pela evolução dos dados quantitativos, pode-se observar o aumento de áreas preservadas.



Fonte: DIEGUES, A. C. S.,
São Paulo, 1994, p. 14

Esse empenho não significava apenas uma consequência direta da política implementada. Segundo Diegues (1994, p. 106), eram também medidas de acordos entre o governo federal e entidades internacionais, as quais, para a concessão de empréstimos financeiros no período desenvolvimentista, exigiam do governo a efetiva implantação de áreas preservadas, principalmente na região amazônica. O interesse internacional pelas áreas naturais brasileiras acrescentou, ao caráter unicamente explorador do período colonial, o preservacionista e o científico, principalmente a partir da década de 80. Investiu-se, e ainda se investe muito, em projetos de pesquisa e defesa de ambientes naturais. Muitas das ONGs, com a perspectiva financeira para atuação, tornaram-se cada vez mais profissionais (VIOLA, 1992, p. 63). Entidades internacionais mostram prioridade de interesse ao ecossistema amazônico e, em seguida, à “mata atlântica”, alvo de grandes investimentos externos aplicados para fins de preservação.

O ASSENTAMENTO HUMANO EM ÁREAS DESTINADAS À PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

“Avaliando-se o período em que mais foram criadas unidades de conservação no Brasil (1970-1986), em pleno regime militar e autoritário, a criação dessas unidades era feita de cima para baixo, sem consultar as regiões envolvidas, tampouco as populações afetadas em seu modo de vida pelas restrições que lhes eram impostas quanto ao uso dos recursos naturais.” (DIEGUES, 1994, p. 106)

O critério para a criação de unidades de conservação, desde os anos 30, sempre esteve fundamentado sob o ponto de vista do homem urbano que, observando a destruição dos recursos naturais, de ambientes ricos pela exuberância destes recursos e pelas belezas paisagísticas, buscava redutos de preservação, em ambientes em que não houvera a interferência do poder econômico na exploração destes recursos. Na visão do homem urbano, tais ambientes deveriam, portanto, permanecer livres da intervenção humana, como também livres de sua presença, a não ser para fins de pesquisa ou de turismo. A extensão de território incorporado a cada unidade de conservação é fator o qual, dentro desse critério, contribuiu para a falta de prévio reconhecimento e análise, negligenciando qualquer possibilidade de existência de assentamentos humanos.

O fato é que não haviam somente comunidades organizadas em pequenos núcleos urbanos e ocupações dispersas, como também e, na maioria das situações, configuravam-se como as chamadas “comunidades tradicionais” (DIEGUES, 1994, p. 12 e 79). Povos indígenas, caiçaras, entre outros, isolados geográfica e culturalmente, mantiveram grande parte de sua identidade sociocultural, assim como a preservação da natureza em seu hábitat.

A instituição da área a ser preservada submeteu-as, concomitantemente, à aplicação das normas previstas nos códigos florestal, de pesca, de caça, de minas e de águas. A forma de aplicação se tornou, no entanto, muito confusa diante das diferentes categorias de conservação implantadas: parques nacionais, áreas tombadas, reservas biológicas, estações ecológicas, monumentos nacionais e refúgios de vida silvestre, reservas extrativistas, APAs, etc. O gerenciamento público surgiu como consenso à necessidade de desenvolvimento de um plano de manejo para cada unidade, como proposta comparável ao plano diretor previsto para núcleos urbanos.

Sem plano de manejo, o conflito entre populações envolvidas prossegue desde a implantação das unidades. Dentre as populações, as de comunidades inseridas em áreas preservadas, funcionários dos governos, representantes de organizações simpatizantes do conservacionismo associado à manutenção dos modos de vida de comunidades tradicionais, turistas e até novos moradores. Todos discutem direitos de uso e ocupação do solo e dos recursos naturais.

A aplicação dos códigos florestal, de caça, pesca e de águas em áreas de ocupação humana e, principalmente, onde a utilização dos recursos naturais pertenciam ao modo de vida da população, é outro motivo de conflito nas comunidades, pois as impede de manter sua cultura fundamentada na pesca, na agricultura de subsistência e na extração dos recursos locais. Isso contribuiu para emigração de população e desestruturação das comunidades, dentre muitas, caiçaras. Segundo Diegues, “*Impossibilitados de continuar em seu modo de vida tradicional, parte considerável deles foi obrigada a migrar, engrossando as favelas de inúmeras cidades costeiras (Bairro do Carijó, em Cananéia-SP; Estufa, em Ubatuba-SP, Bairro dos Sapos, em Paraty-RJ).*” (1994, p. 119)

O mesmo autor afirma que, ainda no início da década de 90, o Brasil mantinha uma política conservadora visível nas propostas desenvolvidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação: “*o SNUC é um ‘sistema fechado’, isolado da realidade do espaço total brasileiro que tem sido amplamente degradado e mal-desenvolvido há décadas*” (1994, p. 107-109).

A criação de reservas extrativistas foi uma tentativa de considerar a questão da manutenção das comunidades em seu hábitat e modo de vida. No entanto, permaneceu a posição autoritária de criação de unidades, sem a participação das comunidades atingidas por esta política. O diálogo se estabelece, principalmente, quando há a intervenção mediadora de ONGs ou quando os conflitos repercutem nos meios de comunicação, como casos de guerrilhas, a exemplo dos seringueiros da região amazônica. Encarar uma política de diálogo, contudo, significa investir em recursos sociais, econômicos e culturais, que não pertencem aos interesses governamentais. Assim, a criação de unidades de conservação no Brasil sofreu, e ainda sofre, com a superficialidade de sua existência.

NO ESTADO DE SÃO PAULO

A proposta de descentralização do poder, na década de 80, permitiu aos estados a formação de uma política administrativa própria, porém, interligada aos objetivos expostos pela política nacional de meio ambiente. Como consequência, nota-se que houve o aumento do número de unidades de conservação, principalmente, as estaduais, e, o território ocupado por uma unidade, muitas vezes, ultrapassa os limites de gestão de um único município.

As decisões jurídicas também foram pontuais na década de 70 e, no estado de São Paulo, temos como exemplo:

- O Decreto-lei complementar n. 2, que estabelece normas para a proteção das belezas naturais de interesse turístico, de 15/8/69;
- o estabelecimento de normas para preservação à natureza e defesa da paisagem, Decreto n. 52.892, de 07/3/72 e Resolução n.1, de 23/6/72, alterado pelo Decreto n. 9.484, de 03/2/77;

- a Lei n. 898 a disciplinar o uso do solo para a preservação dos mananciais, cursos e reservatórios de água da região metropolitana, de 18/12/75;
- a Lei n. 1.172, que delimita as áreas de preservação relativas aos mananciais e reservatórios de água e estabelece normas de restrição ao uso do solo em tais áreas, de 17/11/76;
- a Lei n. 8.468 de classificação dos corpos de água do estado, de 8/9/76;
- o Decreto n. 10.755 de enquadramento dos corpos de água na classificação prevista, de 22/11/77;
- o Decreto n. 22.717 de criação do Parque Estadual da Serra do Mar, de 30/8/77, e Decreto n. 13.313 “que incorpora a região de Picinguaba ao perímetro do parque”, de 6/3/79;
- Lei n. 1.563 de proibição de instalação de indústrias poluidoras em estâncias balneárias, de 28/3/78.

Na década de 80, a política administrativa do estado aderiu à política nacional e, com maior autonomia, estabeleceu os seguintes instrumentos executivos e legislativos:

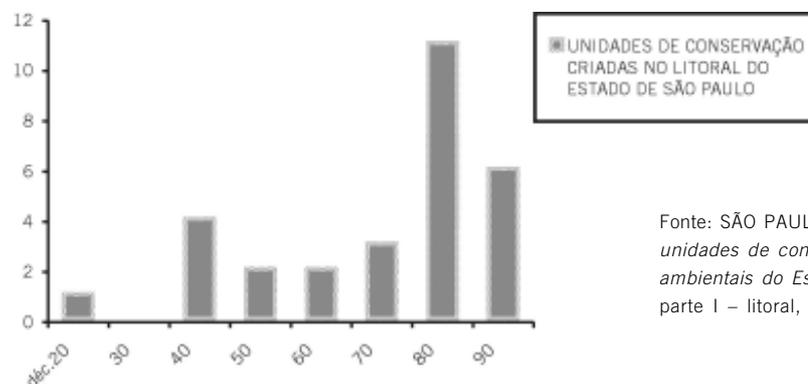
1. o Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema) em 26/4/1983;
2. a Secretaria do Estado do Meio Ambiente (SMA) em 24/3/1986, incorporando o Consema e os institutos Geológico, Florestal e Botânico;
3. o capítulo IV: “Do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais e do Saneamento”, na Constituição do Estado de São Paulo, em 1989.

Entre 1981 e 1988, o governo estadual criou 20 estações ecológicas e 15 APAs estaduais. Dentre elas a APA da Serra do Mar, em 1984, além de decretar o tombamento de extensa área da Serra do Mar, em 1985 (SMA, 1984).

Assim, pode-se obter o gráfico abaixo, a demonstrar a evolução do número de unidades de conservação estaduais instituídas.

O principal alvo de preservação ambiental do governo estadual tem sido as áreas em que ainda existe a mata atlântica em seu ecossistema.

Originalmente, isto é, na época do Descobrimento do Brasil, ela ocupava uma extensa e contínua área desde o Rio Grande do Sul até o Ceará, cobrindo cerca de 1.085.544 km². Atualmente, está presente em apenas 95.641 km² de



Fonte: SÃO PAULO. *Atlas das unidades de conservação ambientais do Estado de SP.: parte I – litoral*, 1996

território, e destes, 17.314 km² pertencem ao estado de São Paulo. Do total de área de mata atlântica do estado, 45,77% pertencem às unidades de conservação, estando subordinadas à administração do Instituto Florestal, órgão da SMA (SMA, 1996, p. 3).

As massas de florestas, mangues e restingas pertencentes à área da mata atlântica apresentam-se fragmentadas devido à presença de ocupações urbanas, áreas de cultivo agrícola e de pastagens. A mata se mantém preservada, principalmente, nas encostas da Serra do Mar, isto é, nas proximidades do litoral, *graças às características geoclimáticas da serra que dificultaram a ocupação humana ao longo dos séculos.*

Observando o mapa de áreas preservadas do litoral do estado, notamos que quase todo seu território está contido, ou contém, algum tipo de unidade de conservação associado a algum ecossistema da mata atlântica.

Nota-se que nos extremos sul e norte do estado, nos municípios de Cananéia, ao sul, e São Sebastião, Ilhabela e Ubatuba, ao norte, há unidades de conservação em cerca de 80% dos territórios municipais. São as localidades mais distantes da metrópole paulistana, o que contribuiu para a maior preservação em comparação às demais áreas do litoral. Constituem características específicas, no sul, devido ao ecossistema de mangues e restingas do estuário lagunar de Cananéia e, no norte, devido à proximidade da Serra do Mar à costa. As áreas de tombamento (SMA, 1985) e do Parque Estadual da Serra do Mar (SMA, 1979), genericamente, situam-se apenas acima das cotas 40 e 20 metros, respectivamente, buscando a preservação de áreas mais elevadas, onde há menor ocupação humana e a densidade da mata atlântica é maior. Contudo, no município de Ubatuba, o distrito de Picinguaba, ao extremo norte do município, os limites de tombamento e do parque atingem a cota zero, abrangendo também as praias do litoral; ao todo, sete praias.

Diante do fato, podemos não somente afirmar a existência de comunidades e ocupações esparsas, tradicionais ou não, habitando áreas destinadas às unidades de conservação, como questionar quanto à falta de compreensão para com as abordagens da questão.

É fato que o governo do estado não possui a dimensão de população assentada em cada unidade. Todavia, sabemos que as formas de ocupação ocorrem:

1. por meio de moradias dispersas ou aglomeradas em comunidades de antigos habitantes, isto é, daqueles que já se encontravam no local antes da implantação das unidades de conservação;
2. pela expansão urbana ilegal ocorrida após a implementação de áreas preservadas.

No litoral norte do estado de São Paulo, nota-se que todos os municípios contam com o plano diretor e um zoneamento os quais consideram as áreas definidas pelo governo estadual como unidades de conservação. Contudo, o processo de urbanização, o qual se tornou intenso a partir da década de 70,

vem-se impondo, por meio da ilegalidade, ocupando áreas destinadas à preservação, sem qualquer preocupação com as formas de implantação e com a preservação dos recursos existentes.

“O condomínio Green Park, 160 casas assobradadas, próximo à Cachoeira da Toca, em Ilhabela, é uma ferida na paisagem da ilha pela devastação que provocou. Hoje, está parado e com processos na Justiça. O ‘Cabanas de Ilhabela’ na Praia da Armação esteve interditado pela Justiça por causar danos ao meio ambiente, num processo movido pela Sociedade de Proteção ao Meio Ambiente de Ilhabela. O ‘Mirante da Ilha’, no bairro da Feiticeira, com 400 lotes numa área de 70 mil m², está embargado pela Procuradoria do Meio Ambiente por desmatamento em área de preservação permanente e invasão do Parque Estadual de Ilhabela. Em São Sebastião, o ministério público precisou intervir nos loteamentos ‘Urbe Costa Azul’, na Praia da Juréia, e no projeto da empresa Promarca, em Barra do Una, por estar destruindo o morro da orla marítima. Em Barra do Sahi, empreiteiras estavam aterrando um manguezal. Em Caraguá, o mangue do Rio Juqueriquerê está sendo aterrado por marinas, e o próprio rio, poluído com esgotos. A Tabatinga-Lagoa invadiu áreas de marinha e fechou o acesso às ruínas históricas da Praia da Lagoa (uma antiga fazenda de contrabando de escravos, construída no século 18).” (GALVÃO; SALGADO, p. 24)

A forma imperativa com a qual o mercado da construção civil vem atuando, desconsiderando as legislações municipais e estaduais, demonstra, claramente, que a existência do sistema jurídico, apenas, não garante o objetivo de proteção.

“O empresário Antônio Munhoz Bonilha Filho, diretor da Incorporadora Adiplan, diz que há poucos empreendimentos no litoral realmente confiáveis, principalmente, loteamentos. ‘Pelo menos 50% das terras estão em situação irregular’, afirma Munhoz, ele próprio um grande empreendedor no litoral.” (GALVÃO; SALGADO, p. 24)

A questão de implantação de unidades de conservação possui relação direta com o uso dos recursos e a ocupação do solo. A ocupação, por sua vez, envolve a importante questão de propriedade da terra.

A gestão do uso e da ocupação está sob responsabilidade dos órgãos administrativos da prefeitura municipal e do governo estadual. Há dificuldades em estabelecer uma boa articulação entre os vários setores administrativos dos governos e, também, no conhecimento e aplicação dos diversos tipos de leis e normas associados à determinada localidade.

Por outro lado, há apenas cerca de 40 anos o litoral norte passou do estado de isolamento geográfico e econômico para viver um intenso processo de urbanização fundamentado na atividade turística. Isso significa que muitas das terras abandonadas por fazendeiros, no início do século 20, configuraram-se em extensos territórios desprovidos de proprietários, ocupantes e títulos de

propriedade, parte delas ocupadas, posteriormente, por posseiros, dentre eles os caiçaras, organizados em comunidades, ou não. Muitos, provavelmente, possuem o direito de propriedade devido à lei de usucapião.

Por outro lado, delimitadas as áreas destinadas à preservação ambiental, o governo não possui, salvo algumas áreas, a propriedade das terras, apenas o direito de intervir sobre as atividades de uso e ocupação humana. A ilegalidade que há no litoral norte quanto aos registros de imóveis tem sido um problema para a gestão municipal e estadual e para os objetivos de preservação.

BIBLIOGRAFIA

- BATALHA, Ben Hur L.; HANAN, S. A. *Amazônia – Contradições no paraíso ecológico*. 3. ed. São Paulo: Cultura, 1997.
- BENJAMIN, César. *Diálogo sobre ecologia, ciência e política*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- BRASIL. Código florestal – Lei n. 4.771, de 15 de novembro de 1965 (alterada pela Lei n. 7.803 18 jul. 1989). *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15 set. 1965.
- _____. Classificação das águas doces, salobras e salinas do Território Nacional – Resolução Conama n. 20. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 jun. 1986.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. *Diário Oficial da União*, Senado Federal, título III, arts. 20, 21, 24, 26 e 30, 5 out. 1988.
- _____. Política Nacional do Meio Ambiente – Decreto n. 99.274, 1990 (alterada pela Resolução n. 1, 31 jan. de 1994). *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 6 jun. 1990.
- _____. Corte e suspensão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica e dá outras providências. Decreto n. 750, 1993. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 fev. 1993.
- _____. Plano nacional de gerenciamento costeiro, Lei n. 7.661, 1998. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 maio 1988.
- _____. Política nacional do meio ambiente – Lei 6.938, 1981 (alterada pela Resolução n. 10, de 19 out. 1993). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Poder Legislativo, 31 ago. 1981.
- _____. Estabelecimento de parâmetros básicos para a análise dos estágios de sucessão da Mata Atlântica – Resolução n. 10. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 out. 1993.
- BRESSAN, Delmar. *Gestão racional da natureza*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- CAMPOS, Marcio D’Olne; EUCALIO, A. et al. Saber mágico, saber empírico e outros saberes na Ilha dos Búzios. In: *Caminhos cruzados, linguagem, antropologia e ciências naturais*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- CASTELLS, Manuel. O processo de urbanização: Relação histórica entre sociedade e espaço. In: *Problemas de investigação em sociologia urbana*. Portugal: Presença, 1975.
- CNPq. *Glossário de ecologia*. São Paulo: Aciesp, n. 57, 1987.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1988.
- CORRÊA DA SILVA, Armando. *O litoral norte do estado de São Paulo: Formação de uma região periférica*. São Paulo: Edusp, Instituto de Geografia, Univ. de São Paulo, 1975.
- DIEGUES, A. C. S. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: NUPAUB/Edusp, 1994.
- ECHENIQUE, Marçal. Modelos: Una decisión. In: *La estructura del espacio urbano*. Barcelona, [s.n], 1975.
- EMBRATUR. *Porjeto Turis*. Brasília. 1973. (mimeografado)
- _____. *Aproveitamento turístico – preservação ambiental*. Brasília, 1975. (mimeografado)

- FLEURY DE OLIVEIRA, José L. *Amazônia: Condicionantes da ocupação em assentamentos humanos*. 1984. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.
- GALVÃO, Stella; SALGADO, Raquel. À ecologia. *HABITE-SE*. [s.n.], n.13, p. 21-26, 1988.
- GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1993.
- HOGAN, Daniel J.; VIEIRA, P. F. *Dilemas sócio-ambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Unicamp, 1995.
- HOLANDA, SÉRGIO B. de. O sementeiro e o ladrilhador. In: *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1936.
- IPHAN – Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Cartas patrimoniais*. Brasília: Ministério da Cultura, 1995.
- JORNALECO. *Juréia: Estação protegida*. São Paulo: Sec. Do Meio Ambiente do Estado, p. 6-7, [199-].
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos, 1969.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: Ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARTINS, José de S. M. *A chegada do estranho*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- MARX, Murillo. *Cidade no Brasil, terra de quem?* São Paulo: Edusp, 1991.
- MELLO E SOUZA, Antônio Cândido de. *Os parceiros do rio Bonito*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1964 (Coleção Documentos Brasileiros).
- MENEZES, U. T. B. Os “usos culturais” da cultura – Contribuição para uma abordagem crítica das práticas e políticas culturais. In: YAZIGI, Eduardo (Org.) *Turismo: Espaço paisagem e cultura*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MERLEAU-PONTY, Maurice. *Textos selecionados*. Tradução e notas de Marilena Chauí e Pedro de S. Moraes, São Paulo: Nova Cultural, 1989.
- MIDAGLIA, Carmem L. Vergueiro. *Turismo e meio ambiente no litoral paulista*. 1994. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.
- NEVES, Márcia C. A. *Código de Águas: Organização dos textos, notas e índices por*. São Paulo: Ícone, 1994.
- OLIVEIRA, Adriana Fernandes de. *Urbanização em área de preservação ambiental: O caso da Vila de Picinguaba, município de Ubatuba/ SP*. 1999. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- RIBAS, L. C. *Proposta metodológica para avaliação de danos ambientais – O caso florestal*. 1986. Tese (Doutorado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.
- RODRIGUES, Adyr B. (Org.) *Turismo e ambiente*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- SÃO PAULO (Estado). Classificação dos corpos de água no Estado de S. Paulo – Decreto n. 8.468, 1976 (aprovação e regulamentação da Lei n. 997 de 31 maio 1976) *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, Poder Legislativo, São Paulo, SP, 8 set. 1976.
- _____. Criação do Parque Estadual da Serra do Mar – Decreto n. 10.251, 1977. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, Poder Legislativo, São Paulo, SP, 30 ago. 1977.
- _____. Aprova normas técnicas especiais relativas ao saneamento ambiental nos loteamentos urbanos e para fins urbanos – Decreto n. 13.069, 1978. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, Poder Legislativo, São Paulo, SP, 29 dez. 1978.
- _____. Declara Área de Proteção Ambiental da Serra do Mar – Decreto n. 22.717, 1984. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, Poder Legislativo, São Paulo, SP, 21 set. 1984.
- _____. Tombamento da Serra do Mar – Resolução n. 40, 1985 (conf. Decreto n. 13.426, 16 março 1979), *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, Poder Legislativo, São Paulo, SP, 6 jun. 1985.
- _____. Legitimação de posse e a permissão de uso das terras compreendidas na Área de Proteção Ambiental da Serra do Mar – Decreto n. 28.347, 1988. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, Poder Legislativo, São Paulo, SP, 22 abr. 1988.

SÃO PAULO (Estado). Preservação dos depósitos naturais de águas subterrâneas do Estado de São Paulo – Lei n. 6.134, 1988. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, Poder Legislativo, São Paulo, SP, 2 jun, 1988.

____. Constituição do Estado de São Paulo – capítulo IV: Do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais e do Saneamento, 1989. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, Poder Legislativo, São Paulo, SP, 1989.

____. Sistema de aprovação de projetos de sistemas de disposição de efluentes – Lei n. 1.017, 1989 (altera dispositivos que menciona da Lei n. 684/83). *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, Poder Legislativo, São Paulo, SP, 18 dez. 1989.

____. A preservação dos depósitos naturais de águas subterrâneas do Estado de São Paulo – Decreto n. 32.995, 1991 (regulamentada a Lei n. 6.134 de 2 jun. 1988). *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, Poder Legislativo, São Paulo, SP, 7 fev. 1991.

____. Política estadual de saneamento – Lei n. 7.750, 1992. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, Poder Legislativo, São Paulo, SP, 31 mar. 1992.

____. Enquadramento dos corpos de água receptores na classificação prevista no Decreto n. 8.468, 1976 – Decreto n. 10.755, 1977. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, Poder Legislativo, São Paulo, SP, 22 nov. 1977.

____. *Mata Atlântica/Serra do Mar*. São Paulo: SMA/Cetesb, [19--]. (Folheto informativo)

____. *Manual de orientação para estudo de impacto ambiental-EIA e relatório de impacto ambiental-RIMA*. São Paulo: SMA/Cetesb, 1992. (Série Manuais) .

____. *Listagem de informações necessárias para a análise de deliberação da CPLA/DAIA, quanto à necessidade de elaboração do EIA/RIMA, com relação a projetos urbanísticos*. São Paulo: SMA/Cetesb, 1992. (mimeografia).

____. *Atlas das unidades de conservação ambiental do Estado de São Paulo: parte I – litoral*. São Paulo: SMA/Cetesb, 1996.

SCHERER, Rebeca. Introdução e história, teoria e método nos estudos de urbanização. *Cadernos de Pesquisa do LAP – Notas sobre planejamento e método*. São Paulo: FAUUSP, 1995.

SIMONNET, Dominique. *O ecologismo*. Lisboa: Moraes, 1981.

SOUSA, Telma T. A. *Diagnóstico para planejamento do meio físico de Ubatuba*. Taubaté: Universidade de Taubaté, 1991.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS, 3-14/june, 1996. *Habitat II – Goals and principles, commitments and global plan of action*. Istambul, [s.n.], 1996.

VER DE PERTO. Por que conservar a Mata Atlântica? São Paulo: Sec. do Meio Ambiente do Estado, n. 6, p. 3, ago. 1996.

VIOLA, Eduardo J. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: Desafios para as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 1992.

PALAVRAS-CHAVE (KEY WORDS)

Urbanização, meio ambiente, políticas de preservação, unidades de conservação e assentamento humano.

Urbanization, environment, preservation politics, conservation units, human settlement.

Adriana Fernandes De Oliveira
Arquiteta, mestre pela FAUUSP.