

II CONGRESSO NACIONAL DOS PERITOS FEDERAIS AGRÁRIOS – 2016

“Governança agrária como política de Estado”

**TERRITÓRIO QUILOMBOLA CAÇANDOCA: TERMO DE
AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO DE
GOVERNANÇA**

“Desafios para a governança agrária do país”

*Palavras-chave: Território quilombola caçandoca, Termo de ajustamento de
conduta, Governança*

Autor: Paulo Roberto David de Araujo, SR 08, São Paulo

Brasília DF

02/setembro/2016

Território Quilombola Caçandoca: Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento de governança

RESUMO

Este trabalho apresenta um diagnóstico do território quilombola Caçandoca com ênfase no enfoque histórico e cultural, à luz do conceito de governança. Faz uma análise das questões identificadas como “desgovernanças”, definidas como ações institucionais que causaram prejuízos à cultura e ao desenvolvimento da comunidade e por fim, propõe um Termo de Ajustamento de Conduta para construção de uma solução ao imbróglio em que o território se encontra.

Palavras-chave: Território Quilombola Caçandoca. Termo de ajustamento de conduta. Governança.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO , 2

I – CONTEXTUALIZAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO, 3

I.1 - Considerações iniciais, 3

I.2 - Meio biótico, 4

I.3 – A comunidade e suas relações com o território, 5

II – ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO, 5

I.1- Tombamento da Serra do Mar, 5

II.2- Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte (ZEE-LN), 6

II.3- Código florestal, 6

II.4- Lei da Mata Atlântica, 7

III – “DESGOVERNANÇAS”, 8

III.1 - Turismo especulação imobiliária e o processo de expropriação, 8

III.2 - Política ambiental e a imposição da lógica preservacionista, 8

III.3 - Regularização fundiária e as tensões nas relações sociais, 9

III.4 – Criação de PDS no Território Quilombola da Caçandoca e suas implicações, 11

III.5 - Licenciamento ambiental, 13

III.6 – A precariedade do aparato institucional, 13

IV – TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA, 14

IV.1 – Considerações preliminares, 14

IV.2 – A proposta de Termo de Ajustamento de Conduta, 15

V- CONCLUSÕES, 17

VI – REFERÊNCIAS, 18

INTRODUÇÃO

O trabalho é um estudo de caso que apresenta diagnóstico do território quilombola Caçandoca, município de Ubatuba, SP e a partir de análise, propõe um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC - visando a sua regularização dentro dos conceitos de governança.

Conforme entendimento de SOTOMAYOR, 2015, a governança se relaciona com as instituições e com todos os atores, expressando uma filosofia de ação pública, que consiste em fazer do cidadão um ator importante no processo de desenvolvimento. Este enfoque independe da governança ser entendida como um

modo institucionalizado de coordenação das ações a serem executadas para o bem comum, ou como a totalidade das interações com intuito de solucionar problemas sociais e criar oportunidades, em que participam todos os atores, incluindo as instituições públicas, privadas, sociedade civil, etc. Este é o sentido de governança adotado neste trabalho.

O trabalho desenvolve-se em cinco grandes itens. Na “Contextualização e caracterização da área de estudo” é feita uma abordagem histórica e cultural relacionada com a situação legal das comunidades quilombolas do litoral norte, com ênfase na comunidade de Caçandoca. Apresenta-se um diagnóstico resumido do meio biótico e como a comunidade relaciona-se com o território. Na análise da legislação, estas são citadas e apreciadas em suas relações com a área de estudo. No item “desgovernanças” são apresentadas ações que trouxeram prejuízos à comunidade estudada. O item “TAC como instrumento de governança” apresenta o processo de construção do termo e sua proposta, que é seguida pelo item conclusão.

Este trabalho foi redigido utilizando-se como base a informação técnica INCRA SR 08 F4 n. 04/2015, de abril de 2015 e o Relatório Técnico Científico – RTC – do ITESP de 2.000, subscrito pela antropóloga Alessandra Schmitt.

I – CONTEXTUALIZAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

I.1 - Considerações iniciais

O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988 estabeleceu que *“aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”*.

De acordo com o Decreto Federal 4.887/2009, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação quilombola, o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - é o órgão responsável pela condução dos processos de titulação das comunidades quilombolas.

No município de Ubatuba, existem quatro comunidades quilombolas com processos abertos no INCRA para fins de regularização fundiária: Caçandoca; Sertão de Itamambuca, Fazenda e Camburi. A promulgação da Constituição de 1988 trouxe a possibilidade de titulação de comunidades remanescentes quilombolas. Estas comunidades, tipicamente caiçara, buscaram a construção de sua identidade histórica de acordo com o Decreto Federal 4.887/2009: *“consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos (...) os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.”*

Apesar desse trabalho apresentar o caso específico do território quilombola Caçandoca, existem várias questões genéricas que permeiam estas quatro comunidades em relação às questões de governança.

Conforme apontado em SINDPFA, 2013, o Brasil sofre desde os seus primórdios com a falta de governança em relação à gestão da terra. Esta deficiência tem origem nas capitânicas hereditárias, nas sesmarias e na excludente Lei de Terras de 1850, assim como no aparato institucional constituído no decorrer da história brasileira, sempre estruturado para atender e privilegiar as elites. Com a

intensificação da lógica imposta pelo Estado na região, a população tradicional, que tinha o entendimento de propriedade muito diferente do institucional e que era pouca habituada às relações capitalistas, passou a vender posses, às vezes, por valores mínimos e em troca de favores ou adequações, num jogo de poder intensamente desequilibrado.

O território quilombola Caçandoca total tem 890 ha e localiza-se na praia, no extremo sul do município de Ubatuba, com acesso por estrada de terra, a partir da rodovia BR 101, nas proximidades da ponte do rio Maranduba. Abrange a bacia hidrográfica da praia da Caçandoca e áreas da praia de Caçandoquinha, Saco da Raposa, Saco das Bananas e Frades. Parte deste território com 412 ha (incluindo parcela da área de marinha) está em posse do INCRA que criou o Projeto de Desenvolvimento Sustentável - PDS Caçandoca.

De acordo com Diegues (2004), caiçaras são comunidades que se desenvolveram principalmente nas áreas costeiras do Brasil entre o Rio de Janeiro e Santa Catarina, formadas pela mescla da contribuição étnico, cultural dos indígenas, dos colonizadores portugueses e, em menor grau, dos escravos africanos, que apresentam uma forma de vida baseada em atividades de agricultura itinerante, da pequena pesca, do extrativismo vegetal e do artesanato.

De acordo com ITESP (2000), o território em questão era ocupado, no século XIX, por uma fazenda comprada em 1858 por José Antunes de Sá. Foram gerados numerosos filhos das mulheres escravizadas com a família do dono da fazenda e, após a abolição da escravatura, estes descendentes se tornaram possuidores/posseiros destas terras.

Os ciclos econômicos marcaram a economia do litoral com seus altos e baixos, refletindo nos ritmos de expansão e retração. No final do século XX a região perdeu importância econômica. Assim, o sistema de produção desta população foi construído no contexto, de atender prioritariamente às demandas domésticas e gerar excedente para adquirir alguns insumos externos.

O transporte por via marítima predominou até meados do século XX. As comunidades eram bastante autossuficientes e viviam da pesca, extrativismo e agricultura. Este padrão perdurou na região até os anos 1970.

I.2 - Meio biótico

O imóvel está situado na área de abrangência do Bioma Mata Atlântica, domínio da Floresta Ombrófila Densa.

De acordo com o Inventário Florestal da Vegetação Natural do Estado de São Paulo (Instituto Florestal, SMA, 2005), o PDS Caçandoca possui uma área aproximada de 22,32% com mata; 69,84% coberta por capoeira; e 7,84% com área ocupada.

Para o levantamento da fauna e flora da área de estudo foi feita uma pesquisa bibliográfica preliminar e vistoria. Na vistoria observou-se uma pequena área de mangue e restinga, além das áreas de florestas.

Como pode ser observado no Inventário Florestal, a região mais próxima da praia tem seu uso e ocupação consolidado há muitos anos.

As formações florestais remanescentes que ocorrem nas áreas mais planas da área de estudo têm proximidade e relações topográficas com as matas da encosta e são produtos de processo de sucessão, caracterizado por um mosaico de estágios sucessionais.

Caminhando pelas matas pode-se notar a existência de espécies exóticas que marcam a presença das casas das famílias quilombolas que ali viviam no passado.

Toda a vegetação com fisionomia florestal da área de estudo foi considerada como Floresta Ombrófila Densa e caracterizada de acordo com a Resolução CONAMA nº 1/1994 em relação aos estágios sucessionais.

Nas áreas de mangue e adjacências ocorrem o caranguejo guaiamu (*Cardisoma guanhumi*) e a lontra (*Lutra longicaudis*). Na área de estudo verificou-se a presença de 69 espécies de aves, distribuídas em 35 famílias.

De acordo com relatos colhidos por moradores e evidências nos trabalhos de campo, não existe a presença de grandes mamíferos como a onça pintada, anta e suçuarana.

I.3 – A comunidade e suas relações com o território

Em 1962 o território era intensamente ocupado com agropecuária e as famílias tinham suas casas concentradas nas proximidades da praia e às margens dos córregos. Nos anos 1970 havia aproximadamente 35 casas no Sertão da Caçandoca e o mesmo número de famílias nas outras localidades do território, totalizando uma população em torno de 70 famílias no território quilombola. Houve então o processo de exclusão.

Desde os anos 2000, quando ocorreu o reconhecimento como comunidade remanescente de quilombo, houve um movimento de retorno das famílias, com a consequente ocupação do território e edificação de casas pelas famílias que tinham sido expulsas da Caçandoca. Houve períodos de expansão e outros de retração de construções, ligados ao processo de regularização do território.

Na área do PDS Caçandoca foram construídas aproximadamente 15 moradias entre 2000 e 2006. Uma segunda onda de construções ocorreu entre 2006 e 2009, após a imissão de posse em nome do INCRA. Nesta época, a casa de artesanato, o centro comunitário e cerca de seis moradias foram construídas. Entre 2009 e 2013, período em que a área ficou “congelada” judicialmente, cerca de dez moradias foram construídas, mas ocorreu um êxodo significativo daquelas famílias que tinham ocupado a Caçandoca anteriormente. A partir de 2013, identifica-se uma nova onda de construções motivadas pelo “descongelamento” da área. Pelo menos dez moradias foram construídas ou estavam em processo de construção nesse período.

De acordo com informações levantadas em setembro de 2014, das 135 famílias quilombolas cadastradas, 30 habitavam o PDS Caçandoca, 12 em outras áreas do território e as demais não habitavam na Caçandoca.

Há que se analisar também o perfil das famílias que habitam fora do território quilombola. Boa parte já desenvolve atividades ligadas ao turismo (16), mas a imensa maioria desenvolve atividades urbanas (construção civil, serviços gerais, empregos domésticos, auxiliar administrativo, auxiliar de enfermagem, etc.). Ademais, pelo menos 45 famílias recebem aposentadoria, sendo muitas delas formadas apenas por idosos. Há também quatro funcionários públicos. Muitas famílias têm intenção de retornar ao território.

De acordo com o relatório INCRA (2014) havia 19 estruturas de praia (edificações localizadas na área da marinha geralmente com instalação de comércio ou prestação de serviços). Além destas estruturas de praia, existem outras 72 áreas de ocupação levantadas no PDS: cinco referem-se a edificações comunitárias ou

públicas (capela, escola, centro comunitário, etc.); 33 referem-se a casas ocupadas por moradia; 10 referem-se a casas não utilizadas como moradia no momento; 23 referem-se a casas em construção ou embargadas e locais reservados para casas,.

Em relação aos recursos hídricos, a área do PDS Caçandoca compreende uma bacia hidrográfica que gera uma vazão diária estimada acima de 75 mil litros em 95% do tempo para um período de retorno de 10 anos. Estima-se que tem 75 l/s de $Q_{7,10}$. O uso da água é possibilitado graças a vários pequenos sistemas que atendem casas e quiosques de grupos de famílias afins.

Existe água disponível para o atendimento da demanda da comunidade, entretanto, é necessário que a captação e a distribuição sejam readequadas.

As casas possuem fossas, entretanto, quase sua totalidade são fossas de infiltração direta no solo. Em muitas casas há uma caixa de gordura e apenas a água do vaso sanitário é que se direciona para a fossa.

Em relação à outorga do uso da água, a Portaria Departamento de Água e Energia Elétrica de São Paulo - DAEE nº 2.292/2006 – com base na Política Estadual de Recursos Hídricos – determina que ficam sujeitos à análise, para serem considerados isentos de Outorga de Recursos Hídricos, os usos e interferências como “os usos de recursos hídricos destinados às necessidades domésticas de propriedades e de pequenos núcleos populacionais localizados no meio rural”. Tendo em vista que toda água produzida no córrego Caçandoca origina-se dentro da área de estudo e que não há outra propriedade servida por este recurso hídrico, entende-se isto será um facilitador para o DAEE analisar positivamente a isenção da comunidade de outorga.

Durante a temporada o esgoto dos banheiros dos quiosques (químicos e dos bares), tem sido recolhido por empresas que alugam caminhão-tanque com equipamento de sucção e levado para tratamento em local adequado.

O que se observa numa avaliação bastante superficial é que o esgoto da comunidade Caçandoca não parece afetar significativamente a qualidade da água do córrego Caçandoca.

Existem caçambas para coleta de lixo em locais estratégicos da praia que periodicamente são recolhidos por caminhão da prefeitura, serviço que é intensificado na temporada.

Em 2015 havia 15 casas no PDS Caçandoca sem energia elétrica devido à restrições impostas pelo sistema ambiental.

II – ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Este item tem o objetivo de fazer uma análise da legislação incidente sobre o território quilombola no contexto da regularização e desenvolvimento. A análise das interfaces entre a legislação e a caracterização do território serviu de subsídio para elaboração de proposta do TAC.

II.1- Tombamento da Serra do Mar

A resolução nº 40 do Condephaat de 1985 estabeleceu o tombamento da área onde se insere o território, até a cota 40 m. Definiu que as áreas ocupadas por atividades de agricultura de subsistência deveriam ser objeto de cuidados especiais no sentido de garantir o exercício dessas atividades dentro dos padrões culturais estabelecidos historicamente. Apesar desta preocupação, não foram criados mecanismos para manutenção desta garantia.

II.2- Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte (ZEE-LN)

O ZEE-LN, respaldado pelo Decreto nº 49.215/2004, estabeleceu várias zonas com base em critérios próprios e específicos e propôs a gestão de cada uma destas zonas de acordo com parâmetros ambientais visando à conservação do ecossistema costeiro. Existem duas zonas que incidem sobre a área de estudo: Zona 1 Terrestre (Z1T) e Zona 3 Terrestre (Z3T).

Na Z1T, deve-se manter, no mínimo, 90% da zona com cobertura vegetal nativa garantindo a diversidade biológica das espécies. São permitidos os seguintes usos e atividades: I- pesquisa científica; II- educação ambiental; III- manejo autossustentado; IV- empreendimentos de ecoturismo; V- pesca artesanal; VI- ocupação humana de baixos efeitos impactantes. É admitida a utilização de até 10% (dez por cento) da área total da propriedade para a execução de edificações, obras complementares, acessos e instalação de equipamentos afins, necessários ao desenvolvimento das atividades anteriormente descritas.

As diretrizes da gestão desta zona são condizentes com a ocupação da comunidade quilombola da Caçandoca. Aproximadamente 367 hectares do PDS Caçandoca estão inseridos na Z1T, sendo que apenas 3% desta área está efetivamente ocupada. O restante, ou seja, 97% do total da Z1T está coberto com vegetação de mata atlântica. A lei de zoneamento permite a ocupação de até 10% da área de Z1T, o que corresponderia a 36,7 hectares, havendo uma folga aproximada de 26 hectares passíveis de utilização nesta zona.

Na Z3T, os Planos e Programas objetivam a meta de conservação ou recuperação de, no mínimo, 50% da zona com cobertura vegetal nativa, através da formação de corredores entre remanescentes de vegetação.

Na Z3T são permitidos, além daqueles usos estabelecidos para Z1T, os seguintes usos e atividades: I- agropecuária; II- ocupação humana com características rurais; III- silvicultura. Será admitida a utilização de até 30% (trinta por cento) para a execução de edificações, obras complementares, acessos e instalação de equipamentos afins.

O que pode ser verificado é que aproximadamente 46 ha da área do PDS Caçandoca estão inseridos na Z3T. Deste total aproximadamente 18 hectares está ocupado com agricultura, moradia, quiosques ou multiuso e o restante da Z3T, ou seja, 28 hectares estão cobertos com vegetação de mata atlântica. A lei de zoneamento permite a ocupação de até 50% da área de Z3T, o que corresponderia a 23 hectares. Assim, afere-se que existe uma folga aproximada de 5 hectares passíveis de utilização nesta zona.

Conforme exposto acima, verifica-se que a atual ocupação do PDS Caçandoca está dentro dos limites estabelecidos pelo Decreto nº 49.215/2004 em relação ao índice de ocupação e com possibilidade de expansão, atendidas as legislações complementares.

II.3- Código florestal

Durante o processo de licenciamento do PDS Caçandoca, o Código Florestal foi alterado pela lei nº 12.651/2012. Muitos dos pontos que poderiam gerar tensão entre a legislação e a ocupação do espaço foram solucionados com a edição da nova norma legal.

As definições do artigo terceiro contemplam conceitos peculiares das

comunidades tradicionais, como manejo sustentável, área rural consolidada, pequena propriedade ou posse rural familiar, interesse social e atividades de baixo impacto ambiental

O artigo quarto define as áreas de preservação permanente – APP

Toda água gerada escoar para o mesmo rio e vai em direção ao mar sem atingir áreas de terceiros. As APP referente aos recursos hídricos encerram uma área de 74,41 ha, correspondendo a 18% do total da área.

O artigo oitavo estabelece que a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APP somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. Conforme descrito nas definições do código florestal várias atividades desenvolvidas pela comunidade quilombola no PDS Caçandoca são de baixo impacto ambiental. Outras atividades necessárias às atividades da comunidade são enquadradas como de interesse social.

O artigo 61-A, que trata das áreas rurais consolidadas em APP até 22 de julho de 2008, determina que nessas áreas fica autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural.

As áreas de restinga não consideradas de uso consolidado foram definidas como áreas de preservação, em detrimento daquelas com ocupação consolidada.

A área destinada a Reserva Legal do PDS Caçandoca não está averbada à matrícula, mas foi cadastrada no CAR em 23/7/2014 e compreende uma extensão de 249,57 ha, superior a 50% da área total da propriedade.

No PDS Caçandoca verifica-se a ocorrência de um relevo bastante movimentado com uma área de 184 hectares com inclinações entre 25 e 45º (artigo 11) que se concentram nas encostas dos morros das vertentes sul e norte. Apenas uma pequena parcela destas áreas são de uso consolidado ou considerada com potencial para uso pela comunidade (5,48 ha). Ou seja, a maior parte das áreas com restrições de inclinação está com cobertura vegetal de mata atlântica.

Diante do exposto em relação à lei 12.651/12 verifica-se que os usos que a comunidade pretende fazer no território estão em sintonia com o que estabelece este instrumento legal. As atividades pretendidas são de baixo impacto ambiental e existe a intenção de manutenção da maior parte da cobertura florestal hoje existente no território. Diante das multas que incidiram sobre a área no passado, principalmente devido a falta do licenciamento do PDS, o imbróglio torna-se mais complexo e de difícil solução, motivo pelo qual se propõe o TAC.

II.4- Lei da Mata Atlântica

A Lei nº 11.428/2006 dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Em seu artigo terceiro define alguns termos como: população tradicional; pousio; interesse social.

O parágrafo único do artigo nono estabelece que os órgãos competentes deverão assistir as populações tradicionais e os pequenos produtores no manejo e exploração sustentáveis das espécies da flora nativa.

O artigo 24 define que o corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica serão autorizados:... III- quando necessários ao pequeno produtor rural e populações tradicionais...

A lei da Mata Atlântica reconhece o direito das populações em manter sua cultura, atendendo também o que estabelece no Decreto nº 6.040/2007.

Neste sentido, não se pode deixar de considerar que a população foi impedida de manter suas práticas de agricultura tradicional nos últimos anos. Assim, a noção de pousio deve ser considerada dentro deste panorama. Da mesma forma, a classificação da vegetação em estágio inicial, médio e avançado deve levar em conta a questão histórica, conforme preconiza o item II, do artigo terceiro da Resolução CONAMA nº 1/94, citado no item “a vegetação na área de estudo”.

III – “DESGOVERNANÇAS”

O item “desgovernanças” trata de identificar as ações promovidas direta ou indiretamente pelo Estado que trouxeram consequências negativas no desenvolvimento do território. Conforme descrito anteriormente, de acordo com a noção aqui utilizada para governança, as consequências das ações não são retilíneas, elas permeiam a teia social e chegam até o indivíduo/cidadão que é o ator que deve ser empoderado.

III.1 - Turismo especulação imobiliária e o processo de expropriação

Com a instalação das primeiras estradas de rodagem entre o planalto e as áreas litorâneas nos anos 1950, houve um aumento do fluxo migratório, incrivelmente impulsionado com a construção da rodovia BR 101 nos anos 1970. Várias famílias deixaram suas terras e foram para outras regiões ou se deslocaram para áreas mais distantes da praia, passando a trabalhar como caseiros, pedreiros e outras atividades relacionadas com a expansão do turismo de massa.

De acordo com o RTC (2000) a história da Caçandoca pode ser dividida entre antes e depois da construção da rodovia BR 101. Consta que no ano de 1974, quando estava sendo concluído o trecho da rodovia em Ubatuba, várias famílias foram pressionadas, com uso de violência, a sair do território no intervalo de poucos meses. Mesmo com o insistente processo de coerção, dezessete famílias permaneceram no território. A Urbanizadora Continental se apresentou como proprietária da área e entre 1973 a 1986, manteve bloqueada a passagem de automóveis para a praia da Caçandoca com cerca e correntes. Em 1997 ocorreu a destruição dos ranchos para barcos.

Todo este processo de expropriação, que gerou sérios impactos na cultura caiçara/quilombola e suas consequências decorrentes, teria sido evitado, se tivessem sido previstos mecanismos de proteção desta população, preservando e garantindo a sua cultura, principalmente a permanência na terra.

III.2 - Política ambiental e a imposição da lógica preservacionista

No estado de São Paulo a implantação desta política ambiental intensificou-se no final dos anos 1980, com a criação do sistema estadual de meio ambiente e a fiscalização ambiental, vinculada à Polícia Militar, em parceria com a Secretaria de Meio Ambiente. A prática da fiscalização ambiental, se de um lado protegeu fragmentos florestais do litoral norte, por outro lado, interferiu fortemente na cultura caiçara/quilombola. Historicamente a roça de coivara foi encarada pelos órgãos fiscalizadores com uma visão simplista da queima da floresta em si e não como um sistema de subsistência integrado no espaço e com relações temporais e espaciais conservacionista. Vista como uma atividade degradadora durante muitos anos, o caiçara do litoral paulista sofreu com as constantes ações de fiscalização que coibiram o sistema de coivara e contribuíram para frear a cultura da subsistência das

comunidades dentro do seu padrão histórico de pescador-lavrador. Este fator foi agravado em ritmo exponencial com a criação de Unidades de Conservação na Serra do Mar (quilombos da Fazenda e Camburi têm sobreposição com parques nacional e estadual).

CALVENTE (1993), estudando conflito entre postura ambientalista e população caiçara na Ilha de São Sebastião, no Litoral Norte de São Paulo, constatou que três temas surgiam como preocupações do caiçara: as transformações que ocorriam com a pesca artesanal, o rápido desenvolvimento da atividade turística, acompanhado de uma forte especulação imobiliária e, por fim, a criação de unidades de conservação pelo Estado. Boa parte das unidades de conservação da região foi criada durante o período militar dentro do paradigma preservacionista da paisagem isolada do homem - o “natural” - desconsiderando-se as populações que lá viviam. Assim, estas áreas eram preservadas para fins científicos, educativos, estéticos ou recreativos e normalmente as comunidades que ali habitavam eram vistas como um problema. Esta visão foi fortemente debatida por vários estudiosos como DIEGUES (1994) que entende que as comunidades tradicionais são seres integrantes do sistema e devem ser incluídos nos estudos das unidades de conservação.

Neste sentido o território caiçara/quilombola, definido como um espaço muito mais amplo do que aquele contido pelo local de moradia ou mesmo definido pelos limites das posses legais, passa a ficar sob a guarda do Estado.

Se olharmos a foto aérea da Caçandoca de 1962 percebe-se uma forte atividade humana, tanto em relação a existências de casas como pela ocupação agropecuária. Naquela época as famílias ocupavam 34,2% do território com uso agropecuário. Nos anos 1970, a saída das famílias teve como consequência um considerável recuo da prática da agricultura na área em estudo. Em 1978, 17,1% do total da área estava ocupado com agropecuária e, em 2011, apenas 3,8%.

Fruto deste processo, os quilombolas têm buscado alternativas para geração de renda por meio do turismo e outras atividades, como prestação de serviços.

III.3 - Regularização fundiária e as tensões relações sociais

O Território Quilombola da Caçandoca foi identificado e reconhecido, inicialmente, pela Secretaria Estadual da Justiça e da Defesa da Cidadania, por meio do Relatório Técnico Científico - RTC – com base na legislação estadual, produzido pela Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” - ITESP- subscrito pela antropóloga Alessandra Schmitt no ano de 2000.

O RTC foi encaminhado a Superintendência do INCRA – que em fevereiro de 2005 abriu o processo administrativo nº 54190.000477/2005-47, de reconhecimento e titulação da comunidade remanescente de quilombo de Caçandoca, representada pela Associação dos Remanescentes da Comunidade do Quilombo de Caçandoca (ARCQC). O Território foi reconhecido por Portaria da Presidência do INCRA em 05 de dezembro de 2005.

Em nível federal, após a publicação da Portaria de Reconhecimento em dezembro de 2005, o INCRA deu início ao processo de desapropriação da “Fazenda Maranduba”, com área de matrícula de 210 ha (além de 201,93 ha de área de posse), que incide nos 890 ha do Território Quilombola da Caçandoca. Em setembro de 2006, foi publicado o decreto desapropriação no Diário Oficial da União. Com a publicação do decreto, foi ajuizada ação de desapropriação do imóvel “Fazenda

Maranduba” na Justiça Federal de Taubaté, sendo expedido mandado de imissão de posse em 1º de dezembro de 2006. No entanto, tendo em vista que a legitimidade do título está *sub judice*, a ação ensejou a retenção do valor indenizatório, até a discussão final da discriminatória que declarará se a área é devoluta ou de domínio particular.

Durante o processo de regularização acirrou-se a animosidade entre os diferentes grupos que compõem a comunidade, o que motivou a criação de outra entidade representativa. Tal entidade, que representava uma parcela da coletividade em questão, denominava-se Associação dos Remanescentes da Comunidade do Quilombo Caçandoquinha, Raposa, Saco das Bananas e Frade (ARCQCRSB) e reunia parte das famílias tradicionais da Caçandoca que, no início do processo, não haviam aceitado se associar ou reivindicar a identidade quilombola e, portanto, não foram contempladas com a criação do PDS. Em julho de 2008, a Fundação Cultural Palmares (FCP) expediu Certidão de Autorreconhecimento à Comunidade Remanescente de Quilombo da Caçandoquinha, Raposa, Saco das Bananas e Frade, criando uma situação inédita no Estado de São Paulo: duas associações quilombolas distintas, ambas certificadas pela Fundação Cultural Palmares, reivindicando um mesmo território.

É necessário ressaltar, a existência de outro grupo no complexo quadro das relações sociais que compõem a comunidade da Caçandoca. Os principais interlocutores desse grupo são os membros da família “Antunes de Sá” – também conhecidos como “os Madalena”. Trata-se de famílias quilombolas que, apesar de residirem na Caçandoca, ficaram à margem dos processos de criação das associações e tampouco foram contempladas como beneficiários do PDS. Ressalta-se que essas famílias sempre moraram no Território Quilombola da Caçandoca, tiram boa parte do sustento através de atividades realizadas na área e ocuparam efetivamente uma parte importante do território ao longo de todo o processo de conflito e conciliação. Suas demandas e especificidades não podem ser desconsideradas nesse cenário. Devido aos conflitos pelo uso do espaço, existe um processo judicial do INCRA solicitando a demolição de uma casa desta família. A existência de grupos com demandas, interesses e visões diversas é parte constitutiva das relações sociais. Dessa forma, as relações históricas, os acontecimentos presentes e as expectativas futuras delineiam uma intrincada, dinâmica e, muitas vezes, incompreensível rede de relações sociais que estruturam a comunidade em questão. Esse pressuposto deve orientar a implementação das políticas públicas pelo INCRA de forma diversa, pois procurar nessa comunidade quilombola – ou em qualquer outro agrupamento social – apenas unidade e homogeneidade é buscar uma realidade inexistente.

Nesta situação, caberia ao INCRA atuar como mediador de conflitos para compatibilizar os interesses e incluir o maior número de comunitários no processo de ocupação do território. No entanto, ressalta-se que, tendo em vista a fragilidade do ecossistema em que se insere o território e as implicações ambientais da ocupação, deve haver um recorte para garantir que a sua ocupação mantenha o meio ambiente equilibrado e que as famílias tenham seus direitos reconhecidos.

Em 2009, devido ao acirramento dos conflitos fundiários, decisões judiciais no processo de desapropriação do imóvel “Fazenda Maranduba” “congelaram” a área no intuito de apaziguar o quadro de conflito que se cristalizava. Foram impedidas demolições, reformas, construções e a continuidade das ações de desenvolvimento

e geração de renda, implementadas pelo INCRA.

Durante o período de “congelamento” (2009-2013), muitas famílias se viram obrigadas a deixar a Caçandoca, sobretudo aquelas compostas por crianças e idosos pela falta de estrutura.

Ao longo de 2013, o INCRA atuou na intermediação de um processo de aproximação e reconciliação entre os diferentes atores da comunidade quilombola em questão. Foram realizadas diversas reuniões conciliatórias, até que as partes concordaram em unificar a atuação das duas entidades, através da Associação dos Remanescentes da Comunidade do Quilombo de Caçandoca (ARCQC).

Assim, em 18 de julho de 2013, uma decisão na ação de desapropriação da “Fazenda Maranduba” colocou fim ao “congelamento” existente na Caçandoca. Após o “descongelamento” da área, houve um aumento do número de construções irregulares na Caçandoca, pois alguns moradores consideraram que a área tinha sido “liberada”.

III.4 – Criação de PDS no Território Quilombola da Caçandoca e suas implicações

Em 22/11/2007, o INCRA criou o PDS Caçandoca, que corresponde ao imóvel em processo de desapropriação com capacidade para 53 famílias.

O Parecer Jurídico nº 14/2007 da Procuradoria Federal Especializada do INCRA-SP, que fundamenta a criação do PDS Caçandoca, aponta que, de acordo com o artigo nº 20 do Decreto 4.887/2003, “para os fins de política agrícola e agrária, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura”.

Ressalta-se que o PDS Caçandoca incluiu no rol de beneficiários apenas parte das famílias quilombolas que ocupavam o território. Naquele momento, o INCRA estabelecia relações com a ARCQC, entidade que não representava a totalidade das famílias quilombolas que residiam no território delimitado pelo RTID.

Observa-se que a criação do PDS não está prevista nas normas do INCRA como instrumento de regularização e tampouco como instrumento de desenvolvimento.

A Portaria INCRA/P/Nº 477, de 04 de novembro de 1999, criou a modalidade de Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), de interesse social e ecológico, destinada às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental. Observa-se, pois, que no PDS, a propriedade permanece com o INCRA, o uso é concedido à coletividade sob tutela e restrições colocadas pelo órgão. Já no caso do Território Quilombola, a regularização fundiária é feita mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso à comunidade (em nome da associação quilombola), que se torna proprietária das terras.

A Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005, dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária.

O artigo sexto estabelece que não pode ser beneficiário(a) do Programa de Reforma Agrária: I- Funcionário(a) público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou

companheiro(a); II- O agricultor e agricultora quando o conjunto familiar auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais; III- Proprietário(a), quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a); V- Proprietário(a) de imóvel rural com área superior a um módulo rural, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a); VIII- Aposentado(a) por invalidez, não enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a) se estes não forem aposentados por invalidez. Ou seja, existem restrições impostas pela legislação, que determina que o beneficiário da Reforma Agrária deve apresentar determinadas características. Dessa forma, de acordo com a política que rege a reforma agrária, os quilombolas – enquanto assentados – devem necessariamente residir e obter renda a partir do PDS, o que não condiz com a realidade de todas das famílias quilombolas em tela. A comunidade quilombola da Caçandoca, como foi detalhado anteriormente, passou por um longo processo de transformações, com expulsão/reocupação da área, conflitos e mudança de perfil. A complexidade da realidade existente ali não se amolda às exigências previstas nas normativas da Reforma Agrária.

Assim, ficariam excluídas da lista de beneficiários as famílias quilombolas cujos responsáveis: sejam proprietários rurais com área superior a um módulo rural; funcionários públicos; detentores de empresa; empregados fora do PDS; aposentados por invalidez; optarem por não morar na área ou recebam renda não-agrícola superior a três salários mínimos (incluindo aposentadorias e outros benefícios). Em suma, com a criação do PDS restringe-se o público a ser atendido pela regularização fundiária da área quilombola, ferindo o que preconiza o artigo 68 das Disposições Transitórias da Constituição Federal.

Observa-se que há grande potencial de desenvolvimento de ecoturismo de base comunitária no território quilombola Caçandoca. A atividade turística que traz mais renda para as famílias é a comercialização de produtos na Praia da Caçandoca durante a temporada de verão (com a possibilidade da venda de produtos artesanais produzidos pela comunidade) – o que não se encaixa exatamente numa atividade extrativista, foco do PDS.

Com base no exposto, observa-se que existe uma incongruência na condução da regularização fundiária do Território Quilombola de Caçandoca. Apesar de se tratar de um território quilombola reconhecido em âmbito estadual e federal, a forma de ocupação e as políticas públicas adotadas são de um PDS. Estas políticas públicas são diferenciadas quanto às normativas, pressupostos, público-alvo, dominialidade e relação com o território.

Em 2006 foi aberto processo no INCRA para concessão do Crédito Instalação para os beneficiários do PDS, que foi composto pelas modalidades: apoio inicial (para a família se sustentar no momento inicial), fomento (para aquisição de ferramentas, etc) e habitação (para construção de casa).

A comunidade não teve acesso ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf “A”, mas algumas empresas foram contratadas para prestar assistência técnica, entretanto, pouco pôde ser feito, tendo em vista o imbróglio, os conflitos e as restrições ambientais incidentes sobre a área.

Os integrantes de comunidades quilombolas rurais seriam beneficiários do Pronaf, mediante apresentação de DAP ativa. No início de 2015 os 53 beneficiários do PDS Caçandoca não tinham DAP do grupo “A” que é específica para o público da reforma agrária. Apenas 11 beneficiários tinham DAP ativa, enquadradas no grupo

“B”, que foram emitidas em 2011 pelo ITESP.

III.5 - Licenciamento ambiental

Não existe licença ambiental para o PDS Caçandoca, que foi criado em 22/11/2007. Nesta ocasião estava em vigência a Resolução CONAMA nº 387/2006, que estabelecia que a Licença Prévia constitui-se documento obrigatório e que antecede o ato de criação de um Projeto de Assentamento.

Tendo-se cumprido todos os requisitos documentais e de publicidade, o processo de licenciamento amparado pelo Relatório Ambiental Simplificado – RAS foi aberto em 15/1/2009 no DAIA/Secretaria de Meio Ambiente. Após uma série de demandas e atendimentos, alterações de legislação e procedimentos, ainda não foi emitida licença ambiental para o PDS.

Em 23/7/2014 o INCRA efetuou o Cadastro Ambiental Rural – CAR com as informações necessárias, inclusive a proposta de Reserva Legal. Em 10/10/2014 a CETESB – órgão estadual passou a ser responsável pelo licenciamento - enviou o ofício nº 506/14 informando que recebeu o CAR e que o processo de licenciamento encontra-se arquivado devido ao não atendimento de solicitação.

O reconhecimento de um território quilombola, diferentemente de um projeto de assentamento não exige processo de licenciamento ambiental, haja vista que as comunidades reconhecidas já têm uma relação histórica com a região e seu território. Neste caso, as atividades que são desenvolvidas dentro do território quilombola precisam de licença ambiental como em qualquer outra situação.

Neste sentido, com base na informação técnica INCRA SR 08/F4 n. 04/2015 está sendo proposto Termo de Ajustamento de Conduta com objetivo de regularizar o território, com a extinção do PDS e adoção de medidas de planejamento de acordo com as restrições impostas pela legislação ambiental vigente.

Foi constatado que existem aproximadamente 50 pessoas com Auto de Infração Ambiental na Caçandoca.

III.6- A precariedade do aparato institucional

De acordo com o Decreto 4.887/2003 compete ao INCRA a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Compete ao Ministério da Cultura, por meio da FCP, assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento. FCP também é responsável pela certificação da autodefinição das comunidades. A FCP garantirá, após a expedição do título, assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos para defesa da posse contra esbulhos e turbações, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros.

À Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR, da Presidência da República, cabe concorrentemente com a FCP, assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos de sua competência legalmente fixada.

Apesar dos esforços do governo, o INCRA, a FCP e a SEPPIR não

conseguiram estruturar-se para atender às demandas criadas pela legislação.

No INCRA não existe estrutura suficiente para atender aos complexos trabalhos necessários para chegar à titulação. Faltam equipamentos, recursos humanos, financeiros e infraestrutura para cumprir a missão, o que pode ser constatado no pífio resultado de titulações de territórios quilombolas no Brasil.

Neste sentido, as deficiências acabam gerando problemas secundários decorrentes do problema inicial. No caso da Caçandoca onde não foram feitas as demarcações das divisas em campo, durante os trabalhos de levantamento de campo a equipe técnica verificou que existem alguns pontos na divisa entre o Território Quilombola Caçandoca e o Condomínio do Pulso (espigão) que não estavam coerentes com o memorial descritivo da área reconhecida pelo Incra como Território. Algumas edificações de alto padrão e parte do sistema de abastecimento de água do condomínio encontram-se dentro da área do Território Quilombola Caçandoca.

IV – TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA

IV.1 – Considerações preliminares

Com o fim do “congelamento” em 2013, foram retomadas as ações do INCRA e da Prefeitura Municipal de Ubatuba (PMU) no quilombo da Caçandoca. Este processo contou com a participação do Ministério Público Federal – MPF - e do Ministério Público Estadual - MPE.

Foram realizadas reuniões na Prefeitura, MPE, INCRA e na Comunidade, além de visitas de campo e produção de relatórios técnicos. Inicialmente, a diretoria da ARCQC era quem mobilizava os integrantes da comunidade ou representava-os nas reuniões. No entanto, em 29 de maio de 2014, em reunião coordenada pelo MPF na sede da Prefeitura, decidiu-se pela criação do que foi denominado de “Fórum para o Desenvolvimento da Caçandoca”, um espaço interinstitucional com representação do INCRA, PMU e comunidade.

No mesmo dia a proposta foi apresentada à comunidade reunida em grande número na sede da Associação. Nessa reunião ficaram nítidas as posições e descontentamentos de dois grupos distintos: a) aqueles reunidos em torno da ARCQC, cuja diretoria, em sua maioria, não habita no TQ; e b) as famílias não associadas – e que não legitimam a Associação –, mas que moram e trabalham na Caçandoca. É fato que a atuação do INCRA na questão quilombola deve se dar por intermédio das entidades representativas, mas é fundamental uma atuação que leve em conta as complexidades que essa representatividade traz consigo, sob pena de colocar em risco todo o processo de efetivação dos direitos territoriais em prol da coletividade, como determina o parágrafo único do artigo 17 do Decreto 4.887/03.

Os quilombolas presentes nessa reunião, que de fato agregava os diferentes pontos de vista que compõem a Caçandoca, deliberaram pela formação do chamado “Grupo dos 9” ou “Grupo Gestor”, que ficaria responsável por participar das reuniões do Fórum, formular as demandas coletivas e encaminhar as deliberações junto à comunidade.

Na segunda reunião do Fórum deliberou-se pela realização do cadastramento das famílias quilombolas, além de um amplo levantamento ocupacional, ambiental e socioeconômico da área referente ao PDS. A partir deste levantamento seria possível traçar um diagnóstico da ocupação atual e as características das famílias

quilombolas que pretendem residir na comunidade e propor um Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento de governança.

IV.2 – A proposta de Termo de Ajustamento de Conduta

Na proposta do TAC as informações e análises apresentadas levaram a sugerir que as seguintes medidas fossem tomadas visando corrigir a condução da regularização do Território Quilombola da Caçandoca no caminho da governança:

Solicitação ao Ministério Público Federal para que, com apoio do INCRA, conduza a pactuação do TAC com o envolvimento de instituições e órgãos públicos pertinentes (CETESB, SMA, Ministério Público Estadual, Prefeitura Municipal de Ubatuba, DAEE, Programa Luz para Todos, SEPPPIR, MDA, ITESP, SPU, CATI, CEF etc.) e da representação comunitária no sentido de construir uma solução para o território quilombola da Caçandoca (outra instância de representação, além da ARCQC, poderá ser discutida e definida junto à comunidade).

O TAC deve contemplar a ocupação do território em relação ao turismo, moradia, agricultura, pesca e outras atividades. A ocupação deve contemplar o território total, evitando novos conflitos futuros.

Propor à ARCQC alteração do seu estatuto no sentido de sua diretoria garantir a atuação conjunta no território, mas com autonomia dos diversos grupos de interesse no sentido da gestão de espaços delimitados dentro do território.

A ARCQC, quando responsável pela gestão do território, será a instância para definição dos usos das áreas ocupadas (tanto as existentes como as novas).

Verificar com precisão os limites entre o Território Quilombola Caçandoca e o Condomínio do Pulso e propor medidas para sanar a questão.

Análise dos créditos de instalação concedidos e esforço no sentido de sanar a situação com vistas à condução da extinção do PDS Caçandoca;

Extinção do PDS Caçandoca e emissão de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso – CCDRU à comunidade, quando for o caso.

Que a SMA avalie a possibilidade de cancelamento dos autos de infração ambiental incidentes na área de relativos a impactos de pequena magnitude

As eventuais medidas compensatórias, reposições e recuperações necessárias ao cumprimento do TAC e regularização dos autos de infração ambiental serão feitas no sentido de manter a proposta de ocupação, com medidas como plantio de mudas de palmito nos quintais e ao longo das estradas, implantação de agrofloresta em área de braquiária dentro da Reserva Legal, etc.

Que o DAEE avalie a possibilidade de isenção de outorga o uso da água no Território Quilombola Caçandoca, nos usos descritos na proposta de ocupação.

Que a prefeitura municipal de Ubatuba proponha uma lei disciplinando as várias modalidades do turismo no território quilombola Caçandoca.

Que o MDA acompanhe a transição relativa à extinção do PDS no que tange às suas atribuições, especialmente referente à emissão de DAP, prestação de ATER e acesso a Pronaf, voltados ao desenvolvimento de atividades como maricultura, agrofloresta, ecoturismo comunitário, apicultura e meliponicultura, entre outras.

Que o programa Água para Todos, do Ministério da Integração Nacional, e o Comitê de Bacias, através do Fehidro, sejam envolvidos na questão do uso da água no TQ (adesão do Estado de São Paulo ao Plano Nacional pela Gestão das Águas – Decreto estadual nº 60.895/2014).

Que o programa Microbacias II, através da CATI, estude a possibilidade de

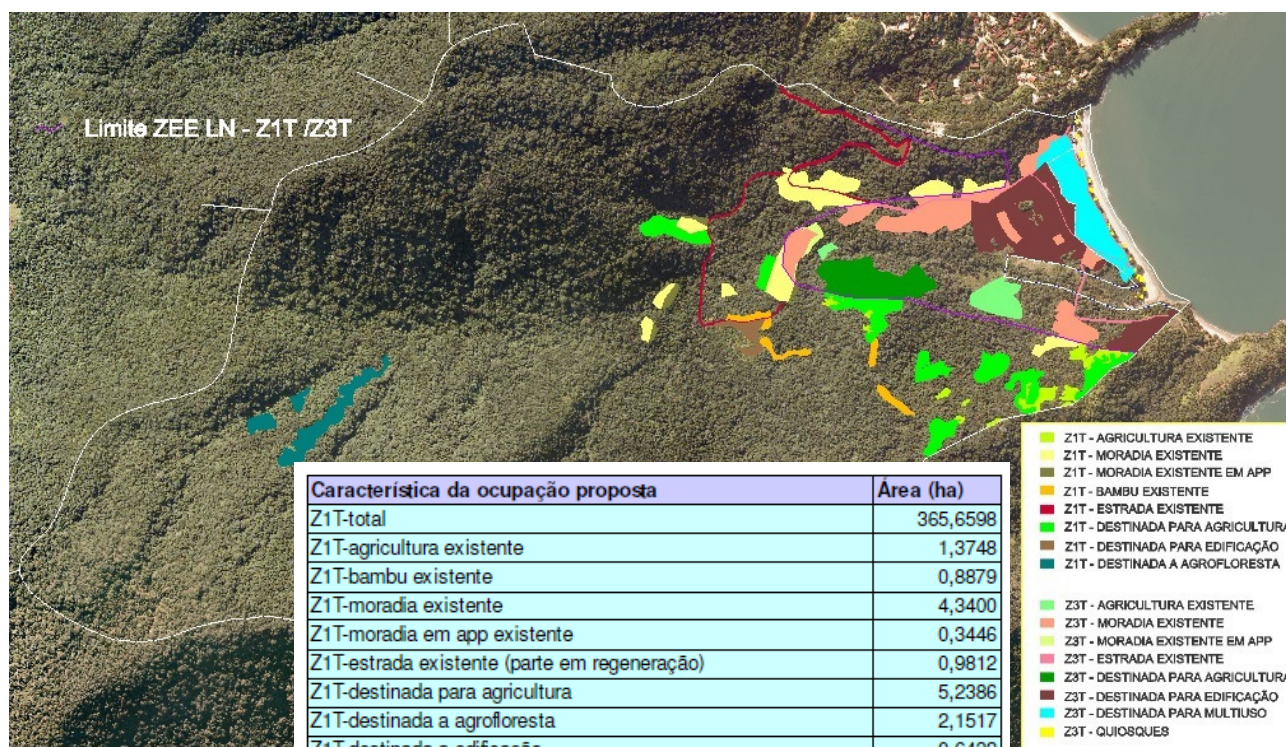
contribuir no que se refere ao saneamento básico do território.

Que sejam priorizados os tratamentos de esgoto alternativos, individuais e de baixo custo como *wetlands* ou similares.

Que a SEPIR, através do Programa Brasil Quilombola, seja envolvida na articulação das políticas públicas necessárias ao desenvolvimento da comunidade.

Que a SPU dê andamento e conclusão ao processo de regularização da parcela do Território Caçandoca nos terrenos de marinha.

A proposta de ocupação do território apresentada a seguir implica na continuidade da ocupação existente, com uma pequena expansão de área de agricultura e alguns redirecionamentos nos usos, sempre no sentido da busca dos princípios do desenvolvimento sustentável, da agroecologia e do ecoturismo comunitário. Estas novas áreas foram descritas no mapa abaixo como “destinada a”. Alguns critérios foram adotados para a construção desta proposta de ocupação: APP fica protegida; o ZEE é atendido, especialmente nos artigos 6º, 7º, 16 e 17; o Código Florestal é respeitado de acordo com o descrito no corpo da informação técnica. O ZEE-LN, instrumento que incorpora as diversas variáveis incidentes na região, serviu de parâmetro para construção da proposta.



Característica da ocupação proposta	Área (ha)
Z1T-total	365,6598
Z1T-agricultura existente	1,3748
Z1T-bambu existente	0,8879
Z1T-moradia existente	4,3400
Z1T-moradia em app existente	0,3446
Z1T-estrada existente (parte em regeneração)	0,9812
Z1T-destinada para agricultura	5,2386
Z1T-destinada a agrofloresta	2,1517
Z1T-destinada a edificação	0,6432
Z1T-total da proposta de ocupação	15,9620
Z1T-total da área de vegetação nativa	349,6978
Porcentagem de ocupação (Z1T- art. 6º < 90%)	4,3653%
Porcentagem de edificação (Z1T- art. 7º par. Único < 10%)	1,7254%
Z3T-total	46,2704
Z3T-agricultura existente	1,3480
Z3T-moradia existente	5,4989
Z3T-moradia existente em app	0,1965
Z3T-estrada existente	1,3532
Z3T-quiosques existente	0,1343
Z3T-destinada para agricultura	2,8961
Z3T-destinada a edificação	6,4378
Z3T-multiuso turismo existente com novas propostas	2,9172
Z3T-total da proposta de ocupação	20,7820
Z3T-total da área de vegetação nativa	25,4884
Porcentagem de ocupação (Z3T – art. 16 < 50%)	44,9142%
Porcentagem de edificação (Z3T- art. 17 par. Único < 30%)	29,4372%
TOTAL DA ÁREA DE ESTUDO	411,9302

Mapa com a proposta de ocupação do TAC no Território Quilombola Caçandoca

Tabela 2 – Tabela com as áreas proposta de ocupação na área de estudo

V- CONCLUSÕES

O reconhecimento e a regularização fundiária do território quilombola Caçandoca mostram-se políticas públicas essenciais para garantir os direitos territoriais e a reprodução física, social, econômica e cultural da comunidade em questão tendo em vista o processo de expropriação e a especulação imobiliária existentes na área desde a década de 1970. Existe instabilidade fundiária no território quilombola da Caçandoca e há desproporção na área ocupada por determinadas famílias.

A comunidade tem se mantido num ambiente de insegurança institucional causada pela adoção de instrumentos e políticas inadequados para a solução dos conflitos internos e externos e pela falta de ações e mecanismos que possam propiciar seu desenvolvimento. A esta insegurança soma-se a ausência de licenciamento ambiental. Neste panorama houve rompimento da relação de confiança entre a comunidade e as instituições, o que provocou uma ocupação do território à revelia das normas institucionais.

Assim, em meio à situação de conflito e sem diretrizes dos órgãos responsáveis de como deveria se dar o uso do solo, houve uma ocupação desordenada com a incidência de vários autos de infração ambiental.

Para abordar a construção do espaço e o conseqüente uso e ocupação do território, há que se considerar sua caracterização ambiental, assim como o histórico da comunidade e todas as transformações ocorridas, inclusive a expropriação

sofrida na década de 1970 e o retorno de parte da comunidade à Caçandoca após o início do processo de reconhecimento como remanescente de quilombo. Deve-se considerar também que apenas uma parte do território está em posse do INCRA e este foi um dos fatores que gerou deslocamentos de famílias e conflitos internos.

As atividades de agricultura e pesca foram reduzidas consideravelmente durante o processo histórico da comunidade e o ecoturismo de base comunitária tem surgido como uma alternativa de renda. A população quilombola foi impedida de manter suas práticas de agricultura tradicional nos últimos anos. Assim, a noção de pousio deve ser considerada dentro deste panorama e a classificação do estágio sucessional da vegetação deve levar em conta a questão histórica, conforme preconiza o item II, do artigo terceiro da Resolução CONAMA nº 01/94.

O PDS não é um instrumento adequado para o desenvolvimento da comunidade quilombola da Caçandoca. O imbróglho hoje instalado não pode ser solucionado pelo Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas, tampouco por um órgão, mas depende de uma articulação interinstitucional com base na governança.

Entende-se que o TAC capitaneado pelo MPF seria uma possibilidade de ajudar na execução da governança do território. Em abril de 2016 foi enviada proposta de TAC para apreciação da Procuradoria Federal Especializada no INCRA e está em análise. Da mesma forma o MPF recebeu a proposta que está em análise.

VI – REFERÊNCIAS

CALVENTE, M. del C. M. H., O território caiçara e a implantação do parque estadual de Ilhabela, estado, ambientalismo e sobrevivência, 1993, disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal6/Geografiasocioeconomica/Geografiaturistica/798.pdf>, acesso dia 1/9/2016.

DAEE, Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo, Revista Águas – Energia elétrica ano 5, n. 14, 1988, p. 4-10. São Paulo.

DIEGUES, A. C., O mito moderno da natureza intocada, terceira edição, 2001, São Paulo, Ed. Hucitec 1994, 102 p.

DIEGUES, A. C. (organizador). Enciclopédia Caiçara, vol. I, O Olhar do Pesquisador. São Paulo: Editora Hucitec-Nupaub-CecEC/Usp, 2004.

INSTITUTO FLORESTAL DE SÃO PAULO, Secretaria de Meio Ambiente, Inventário Florestal da Vegetação Natural do Estado de São Paulo, 200p. Mapas, 2005, São Paulo, Imprensa Oficial de São Paulo.

ITESP, Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” Relatório Técnico Científico do quilombo Caçandoca, antropóloga Alessandra Schmitt, 2000, processo INCRA n. 54190.00477/2005-47

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Levantamento Ocupacional Quilombo Caçandoca, 27p. 2014, processo INCRA n. 54190.00477/2005-47.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Informação técnica SR 08/F4 n. 04/2015, 65p, 2014, subscrita pelos técnicos Mara Gazzoli Duarte, Mariana Sucupira, Paula Covo, Paulo Micheletti e Paulo Araujo, processo INCRA n. 54190.00477/2005-47.

SOTOMAYOR, Octavio, Políticas de Ordenamento Fundiário: Construindo uma governança fundiária, p 63-85, In: “Governança de terra e sustentabilidade: experiências institucionais de políticas públicas em zonas rurais”, Ademir A. Cazella

et al. org. 360p, 2015, Universidade federal de Santa Catarina, Blumenau, SC, Ed. Nova Letra.

SINDPFA, Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários, O porque de se criar o Instituto de Terras do Brasil – uma abordagem técnica, 2013, 504p. Disponível em: www.sindpfa.org.br acesso dia 1/9/2016.