Proteção jurídica ambiental da Jureia: desafios para a efetiva aplicação e eficácia da legislação ambiental[1]

Piedade, Flávia Lordello[2]; Molina, Silvia Maria Guerra[3]

1 Este trabalho fundamenta-se na tese de Doutorado intitulada "As leis ambientais e a questão socioambiental contemporânea: eficácia do Sistema Nacional de Unidades de Conservação na Estação Ecológica Jureia-Itatins", defendida pelo Programa de Pós-Graduação Interunidades em Ecologia Aplicada, ESALQ/USP.

2 Doutora em Ecologia Aplicada ESALQ/USP flpiedade@yahoo.com.br

3 Professora Associada/USP/ESALQ/Departamento de Genética – área: Ecologia Evolutiva Humana e Genética e Questões Socioambientais – silviamgmolina@usp.br

Resumo

Desde a criação da Estação Ecológica Jureia-Itatins (EEJI) em 1986, um conjunto de leis ambientais tutelam os diversos interesses que coexistem nos limites desta unidade de conservação (UC). Com o advento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Lei 9985/00) e a constituição do Mosaico de Unidades de Conservação da Jureia-Itatins novas regulamentações se somaram àquelas preexistentes. Diante desse contexto, questiona-se se todo o ordenamento jurídico que tutela esta área, em especial o SNUC é eficaz e efetivo na proteção do ambiente natural e cultural dos povos tradicionais que habitam esta UC. Os resultados levantados demonstram que apesar das legislações existentes, o nível de conservação da biodiversidade e proteção à cultura tradicional está distante daquele previsto em lei.

Palavras-chave: legislação ambiental; eficácia jurídica; Jureia

Abstract

Since the establishment of Jureia-Itatins Ecological Station in 1986, a set of environmental laws oversee the various interests that exist within the limits of this conservation unit (CU). With the advent of the National System of Units Conservation - NSUC (Law n. 9985/00) and the establishment of the Jureia –Itatins' mosaico of conservation units, new regulations were added to those existing. In this context, it wonders whether the entire legal system that protects this area, in special the NSUC, is efficient and effective in protecting the natural and cultural environment of traditional peoples who inhabit this CU. The results collected show that despite existing legislation, the level of biodiversity conservation and protection of traditional culture is far from that provided by law.

Keywords: environmental legislation; legal effectiveness; Jureia

1. Introdução

Na ocasião da criação da Estação Ecológica Jureia-Itatins, em 1986, sua regulamentação fundamentou-se na Lei n. 6.902/81 que dispunha sobre as Estações Ecológicas e as Áreas de Proteção Ambiental. Deste período até o momento presente, um conjunto de leis estaduais e federais soma-se na regulamentação desta área protegida. Em destaque, a promulgação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) que uniu

em um único documento legal as diversas modalidades de UCs que já existiam em leis esparsas e ainda criou e regulamentou novas categorias.

Tantas regulamentações nos fazem acreditar em um primeiro momento que a biodiversidade e os direitos da população tradicional residente nesta EE estão garantidos. Entretanto, apenas a promulgação de normas jurídicas não é suficiente para atingir seus objetivos. Soma-se a essas a necessidade de políticas públicas efetivas e a um forte sistema de fiscalização na área protegida.

Observando a área de estudo, identificamos de imediato deficiências nestes aspectos que resultam em anos de conflitos entre os interesses do Estado e da população local, além da perda expressiva da cultura dos caiçaras e da biodiversidade (ANDRIOLLI et al., 2013); (SANCHES, 2004a); (SANCHES, 2004b); (PAYÉS, 2010); (PANZUTTI, 2001); (PANZUTTI, 2006); (PANZUTTI, 2011).

Toda a complexidade desta UC é ressaltada no seu processo histórico com sucessivas alterações nas categorias de unidades de conservação e as consequências observadas na proteção à biodiversidade e às comunidades locais.

Em 1986, criou-se a Estação Ecológica Juréia-Itatins (EEJI). Nesta ocasião não foram observados os direitos dos povos tradicionais locais gerando diversos conflitos. Com isso, buscando solucionar esses impasses, em 2006, o Estado de São Paulo promulgou a Lei Estadual nº 12.406, transformando a área em um mosaico de unidades de conservação, composto de dois Parques Estaduais, duas Reservas de Desenvolvimento Sustentável e dois Refúgios Estaduais de Vida Silvestre, além de uma área que permaneceu como Estação Ecológica.

Entretanto, em 2009, a partir da impetração de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN (nº 153.336-0/5-00), de autoria do Procurador Geral da Justiça do Estado de São Paulo, o referido Mosaico retornou ao *status* de Estação Ecológica sob o argumento de que a mudança inicial foi realizada sem estudos técnicos, como o Estudo de Impacto Ambiental, além de ser fruto de uma Lei de autoria do Legislativo enquanto deveria ser de autoria do Executivo, ou seja, do Governador do Estado de São Paulo.

Por fim, em 2013, a Lei Estadual nº 14.982 transformou novamente a Estação Ecológica em um novo mosaico de unidades de conservação, constituído por uma área que se manteve como Estação Ecológica, além da criação dos Parques Estaduais do Itinguçu e Prelado e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una e Despraiado.

Nova ADIN foi proposta pelo Procurador Geral da Justiça do Estado de São Paulo (processo n. 0199748-62.2013.8.26.000) sob o argumento que o novo Mosaico também foi criado sem Estudo de Impacto Ambiental. A ADIN chegou a suspender o mosaico liminarmente, mas no final do processo foi julgada improcedente e a área atualmente é composta por um mosaico de unidades de conservação.

Do exposto, questiona-se se todo o arcabouço jurídico que tutela a EEJI é eficaz e de fato atinge os objetivos propostos pelas normas jurídicas principalmente no que tange à proteção socioambiental local.

2. Área de estudo

A área do estudo em questão, classificada como Estação Ecológica Jureia-Itatins foi criada por meio do Decreto Estadual nº 24.646, em 20 de janeiro de 1986 e, posteriormente regulamentada pela Lei Estadual nº 5649/87. Trata-se de uma área de 79.240 ha, abrangendo terras pertencentes aos municípios de Peruíbe (10,55%), situado na Baixada Santista e Iguape

(79,15%), Itariri (4,10%) e Miracatu (6,20%), situados no Vale do Ribeira, conforme demonstrado nas figuras 1 e 2.

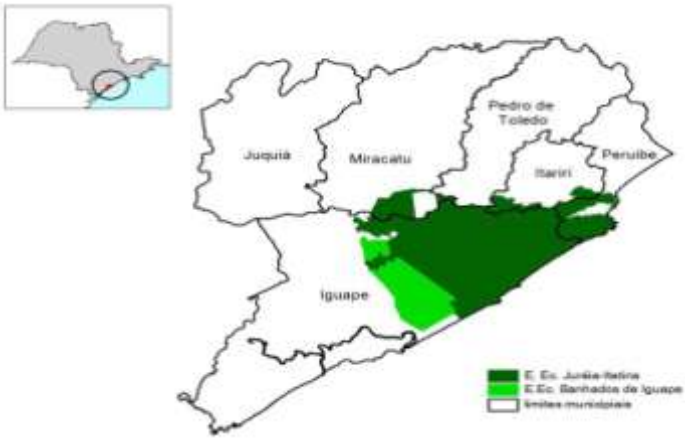


Figura 1 - Estação Ecológica Jureia-Itatins, conforme Decreto Estadual 24646/86 (SÃO PAULO, 1986)
Fonte: Estação ([2007?])

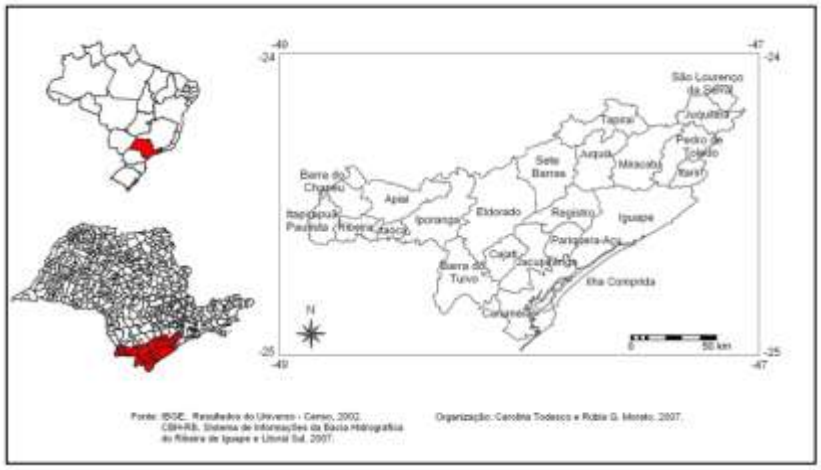


Figura 2 – Municípios que compreendem o Vale do Ribeira/São Paulo
Fonte: Todesco (2010)

Ao longo da pesquisa de doutoramento, a área supra passou por duas transformações quando foi recategorizada em um conjunto de unidades de conservação (mosaico). Porém, no período de coleta de dados os dois mosaicos foram suspensos em decorrência da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) retomando pelas duas ocasiões à condição de Estação Ecológica.

Desta forma, nosso estudo tem como referencial a configuração da Estação Ecológica criada em 1986. Entretanto, trouxemos para nossas análises dados provenientes das mudanças de recategorização nesta área.

2.1 Histórico da EEJI

Neste sentido, a primeira iniciativa legal para a conservação da Mata Atlântica na área de estudo data de 1958, quando foi criada a Reserva Estadual da Serra de Itatins (Decreto

Estadual nº 31.650). Neste momento, a área que atualmente situa-se a EEJI exerceu a função de Zona de Amortecimento da UC recém criada.

Em 1963, criou-se a Reserva Indígena de Itariri, através do Decreto Estadual nº 41.058. Já em 1979, o Maciço da Jureia e toda a extensão da bacia do Rio Verde foram tombados pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT) por solicitação da Sociedade de Ecologia e Turismo de Itanhaém, liderada por Ernesto Zwarg (FERREIRA, 2005).

Posteriormente, da ameaça real de criação de um condomínio de luxo no local, da propositura frustrada da construção de uma usina nuclear e da especulação imobiliária das áreas desapropriadas pelo governo federal, todos esses fatores provocaram a mobilização de diversos grupos sociais, inclusive moradores locais que ganharam força com o período de redemocratização.

Dessa forma, as pressões sociais juntamente com o apoio do governo estadual paulista (governo Franco Montoro) que tinha acabado de criar a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (1986) foram determinantes para a criação, em 20 de janeiro de 1986, mediante Decreto Estadual nº 24.646, a Estação Ecológica de Jureia-Itatins (EEJI), com uma área inicial de 82.000 ha.

No ano seguinte foram editados quatro decretos com o objetivo de desapropriação da área da EEJI. São eles: Decretos Estaduais n. 26.714, 26.715, 26.716 e 26.717. Com o objetivo de vigorar o Decreto de criação da Estação Ecológica foi sancionada a Lei Estadual n. 5.649, em 1987, que alterou e excluiu uma porção dos limites da EEJI reduzindo a área para 79.240 ha (NUNES, 2003; FERREIRA, 2005).

No entanto, observamos no contexto da criação da EEJI, a inexistência de discussões relativas ao direito das populações que já habitavam a área antes da criação desta UC. Com a promulgação da EEJI, dado seu caráter restritivo, menos espaço esta comunidade dispôs para defesa dos seus direitos.

Com a finalidade de estabelecer condições para implantação da EEJI principalmente no tocante à permanência das populações tradicionais foi editado o Decreto Estadual n. 32.412/90.

Neste ato legal foram asseguradas aos integrantes das comunidades tradicionais que comprovadamente subsistiam da pesca, agricultura e prestação de serviços aos moradores locais, suas respectivas atividades, desde que realizadas de forma compatível com os objetivos da Estação Ecológica, e nos termos de seu plano diretor e respectivo zoneamento. Essa medida paliativa apresentava claros limites para solucionar os conflitos, visto a dificuldade em associar comunidades humanas com os objetivos de uma Estação Ecológica. Assim, nos casos em que a presença humana inviabilizasse o zoneamento da Estação Ecológica, o que provavelmente aconteceria, o Estado se incumbiria de estudar medidas para a realocação dessas pessoas (PAYES, 2010, p. 43/44).

E de fato os conflitos entre Estado e comunidade local permaneceram e foram se agravando com o passar dos anos. O próprio criador desta UC, Paulo Nogueira-Neto afirmou: "A Jureia-Itatins deveria constituir um Mosaico Ambiental, formado pela justaposição de áreas com diferentes características: Estação Ecológica, Parque, Reserva Extrativista, Áreas de Relevante Interesse Ecológico" (NOGUEIRA-NETO, 2004, p. 15).

Com intuito de compatibilizar a permanência desta população com a conservação da biodiversidade local, foi editada a Lei Estadual n. 12.406/06 (SÃO PAULO, 2006) que transformou a área da EEJI em um Mosaico de Unidades de Conservação, composto por dois Parques Estaduais, duas Reservas de Desenvolvimento Sustentável e dois Refúgios Estaduais de Vida Silvestre, além de uma área que permaneceu como Estação Ecológica.

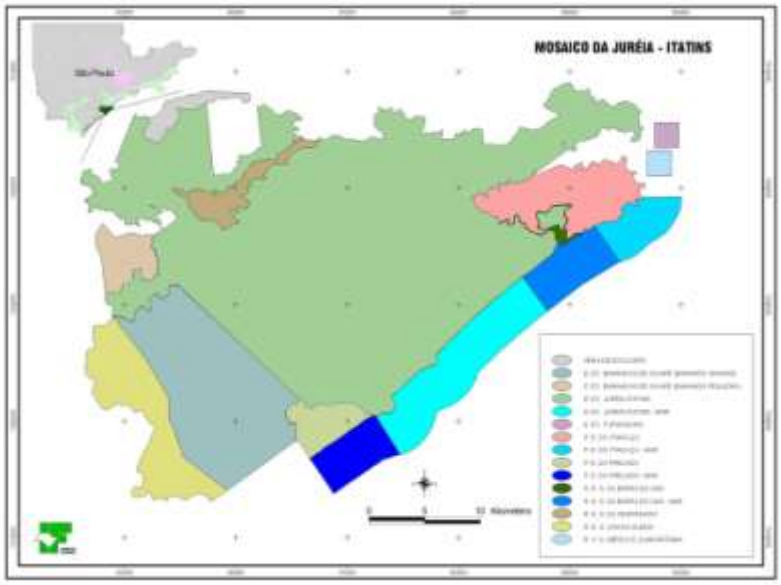


Figura 3 – Disposição do primeiro mosaico Jureia-Itatins conforme Lei Estadual n. 12406/06 (SÃO PAULO, 2006)
Fonte: São Paulo (2006).

No entanto, em 2009, o referido mosaico foi extinto retornando a área à sua condição inicial de Estação Ecológica, a partir da impetração de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), de autoria do Procurador Geral da Justiça.

"A propositura da ADIN justificou-se nos seguintes argumentos: a mudança na categorização das unidades de conservação foi realizada sem estudos técnicos, como o Estudo de Impacto Ambiental, além de ser fruto de uma lei de autoria do legislativo enquanto uma proposição desta matéria deveria ser de autoria do Executivo, ou seja, do governador do estado de São Paulo" (PIEDADE, 2014).

Mesmo com o fim do mosaico, as comunidades locais mantiveram as discussões com os representantes da Assembleia Legislativa para elaboração de novo mosaico de UCs na área estudada. Os debates culminaram na promulgação da Lei estadual nº 14.982, em 2013 (SÃO PAULO, 2013), que instituiu novo Mosaico de Unidades de Conservação constituído pela área que se manteve como Estação Ecológica, porém com os limites alterados, além da criação dos Parques Estaduais do Itinguçu e Prelado e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una e Despraiado, conforme demonstrado na figura 6.

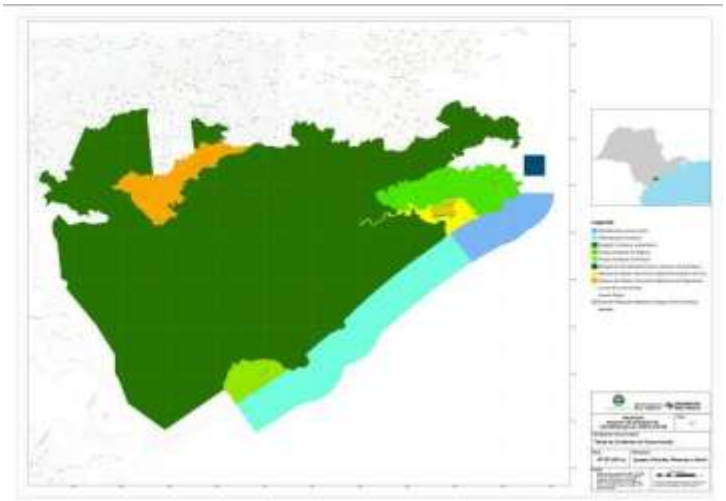


Figura 4 – Disposição do segundo Mosaico Jureia-Itatins conforme a Lei estadual 14.982/13 (SÃO PAULO, 2013)
Fonte: Diário (2013)

Nesta Figura, toda a área verde escuro representa a Estação Ecológica que teve parte da área original diminuída. Em contrapartida recebeu toda a área da Estação Ecológica Banhados do Iguape. A área laranja representa a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) do Despraiado; área amarela RDS Barra do Una; área verde claro à esquerda Parque Estadual (PE) do Prelado e verde claro à direita PE do Itinguçu. As áreas em tons de azul representam as APAs Marinhas Litoral Centro e Litoral Sul.

Entretanto, em novembro de 2013, nova Ação Direta de Inconstitucionalidade foi proposta pelo Procurador Geral da Justiça do Estado de São Paulo (processo n. 0199748-62.2013.8.26.000) sob o argumento que o novo Mosaico também foi criado sem Estudo de Impacto Ambiental suspendendo-o. Contudo, esta ADIN não prosperou sendo julgada improcedente. Desta forma, a área encontra-se atualmente na condição de mosaico de unidades de conservação.

3. O instituto da eficácia e o arcabouço normativo que tutela a EEJI

3.1 Conceituando eficácia

A dificuldade do estudo da eficácia de uma norma jurídica[1] encontra-se na divergência conceitual e também terminológica que envolve o instituto. Silva (1999, p.63) destaca "positividade, vigência, eficácia, observância, facticidade e efetividade do Direito são, todos, termos existenciais que aludem à mesma coisa e que se podem usar como vocábulos sinônimos".

Dessa forma, para efeitos deste estudo eficácia que deriva do latim (efficio, is feci, fectum, ficere) refere-se a ideias factuais e práticas como "fazer", "efetuar", "causar" e

[1] O conceito que adotamos por norma jurídica, termo que possui diversas acepções é aquele definido por Barroso (2009. p. 76): "(...) identifica-se com o conceito material de lei, independentemente de hierarquia, consistindo no ato jurídico emanado pelo Estado, com caráter de regra geral, abstrata e obrigatória, tendo como finalidade o ordenamento da vida coletiva. Trata-se, pois, de uma forma de conduta imposta aos homens por um poder soberano e cuja observância é por este garantida e tutelada".

"ocasionar", "revelando uma forte tendência operativa, ligada ao plano da ação" (BITTAR, 2005, p. 187).

Representa a qualidade da norma jurídica que mais a aproxima da realidade social, "funcionando como verdadeiro termômetro das regras jurídicas a pergunta segundo a qual se questiona se a norma é ou não eficaz" (Ibid., p. 201). Refere-se, portanto, à "questão da projeção da norma em direção à sociedade e à produção de efeitos" (Ibid., p. 200).

Reale (1976) verifica na eficácia um "forte viés fático, ou mesmo, 'experimental', pois tem a ver com cumprimento (a), reconhecimento (b) e efeitos (c) da norma jurídica no plano social" (REALE, 1976 apud BITTAR, 2005, p. 196).

> A eficácia se refere, pois à aplicação ou execução da norma jurídica, ou por outras palavras, é a regra jurídica enquanto momento da conduta humana. A sociedade deve viver o direito e como tal reconhecê-lo. Reconhecido o direito, é ele incorporado à maneira de ser e de agir da coletividade. (...) O certo é, porém, que não há norma jurídica sem um mínimo de eficácia, de execução ou aplicação no seio do grupo (REALE, 1976, p. 112/113).

No mesmo sentido de Reale (1976), citamos o entendimento da autora Maria Helena Diniz:

> Consiste a eficácia no fato real da aplicação da norma, tendo, portanto, um caráter experimental, por se referir ao cumprimento efetivo da norma por parte de uma sociedade, ao reconhecimento dela pela comunidade, no plano social, ou, mais particularizadamente, aos efeitos sociais que ela suscita pelo seu cumprimento. A eficácia social seria a efetiva correspondência da norma ao querer coletivo, ou dos comportamentos sociais ao seu conteúdo (DINIZ, 2000, p. 293).

Acrescenta a autora:

> A eficácia vem a ser a qualidade do texto normativo vigente de produzir, ou irradiar, no seio da coletividade, efeitos jurídicos concretos, supondo, portanto, não só a questão de sua condição técnica de aplicação, observância, ou não, pelas pessoas a quem se dirige, mas também de sua adequação em face da realidade social, por ele disciplinada, e aos valores vigentes na sociedade, o que conduziria a seu sucesso (DINIZ, 1989, p. 27).

Bittar (2005, p. 205) destaca ainda que "a eficácia comporta gradações, fazendo com que o grau de ineficácia também seja medido de modo relativo. Uma norma pode ser ineficaz num sentido, porém eficaz em outro".

Segundo o autor, alguns fatores podem resultar na ineficácia da norma jurídica. A primeira situação observada refere-se à ineficácia da norma por ela não produzir os efeitos sobre seus destinatários, "caso em que a questão da eficácia funciona como um termômetro na mensuração do grau de adesão do ordenamento e suas prescrições à ordem social e às suas expectativas valorativas" (Ibid., p. 205). Observa-se, ainda, a ineficácia em virtude da norma não conter as exigências técnicas (jurídicas) necessárias como, por exemplo, exigir a regulamentação pela promulgação de outra norma jurídica.

Por fim, a norma pode ser considerada ineficaz em virtude da ineficiência das autoridades que a aplicam tanto no plano administrativo, quanto no plano judicial e, ainda, por prever um comportamento impossível de ser cumprido ou por prever "uma exigência

impossível de ser faticamente observada, por carência de condições materiais para seu cumprimento, por critérios tecnológicos, econômicos, operacionais, ou outros" (Ibid., p. 206).

3.2 Arcabouço normativo que tutela a EEJI

Um conjunto de leis tutela a área de estudo, seja de natureza estadual ou federal. Como visto anteriormente, a EEJI foi criada a partir da promulgação do Decreto Estadual n. 24.646/86, reeditado pela Lei Estadual n. 5.649/87. Nesta ocasião, a Lei n. 6.902/81 embasou legalmente a criação da EEJI que as considerava como "áreas representativas de ecossistemas brasileiros destinados à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista" (MILARÉ, 2011, p. 915).

Com relação às populações tradicionais residentes na EEJI, destacamos a edição em 1990 do Decreto Estadual n. 32412. Este diploma fixou critérios para a identificação das comunidades tradicionais locais estabelecendo em seu art. 1º, § único que "Aos integrantes das comunidades tradicionais referidas no "caput", que comprovadamente subsistam da pesca, agricultura e prestação de serviços aos moradores locais, será assegurado o exercício dessas atividades, desde que realizadas de forma compatível com os objetivos da Estação Ecológica, nos termos de seu plano diretor e respectivo zoneamento".

Conforme previsto pelo Decreto supra, buscou-se cadastrar a população local classificando os tradicionais. O levantamento que ocorreu durante os meses de novembro e dezembro de 1990 pela Equipe Litoral Sul da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo resultou no Cadastro Geral de Ocupantes (CGO) da EEJI e estabeleceu a seguinte definição:

> Tradicional: oriundos da própria região do Ribeira, descendentes de portugueses, índios e/ou negros e que vivem há mais de duas gerações na EEJI. Possuem características peculiares de sua cultura e praticam tradicionalmente a agricultura de coivara, ou de corte-queima, uma herança indígena e principal prática que lhes garante a subsistência. Os principais produtos cultivados por essas famílias são a mandioca doce, mandioca brava (para a fabricação da farinha), o arroz (plantado secularmente nas áreas inundáveis e nos brejos), feijão e milho. A principal fonte proteica hoje advém da pesca, embora no passado a caça também era frequente e complementar na dieta.
>
> Adventícios: aplicado às famílias provenientes de outras regiões, mas que chegaram na EEJI no período anterior à data de sua criação em 1986 ("adventícios antigos") ou posterior a mesma ("adventícios recentes") e que, em alguns casos, incorporaram elementos da cultura de subsistência local. Geralmente sua agricultura está voltada ao cultivo da banana. (SÃO PAULO, 1991)

Em 2000, promulgou-se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei n. 9.985/00) que deu nova base conceitual e natureza jurídica às Estações Ecológicas. Além disso, regulamentou a situação das populações tradicionais que residem nestas áreas, matéria que não foi tratada pela sua antecessora (Lei n. 6.902/81).

Com a edição do SNUC, a EE foi erigida à condição de UC mais protetiva, qual seja, de proteção integral. Seus objetivos são preservação da natureza e a realização de pesquisas

científicas, que deverão ser autorizadas previamente pelo órgão responsável. Esta UC é de posse e domínio públicos, por isso as áreas particulares incluídas deverão ser desapropriadas. Além disso, proíbe-se a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional ou conforme as disposições do Plano de Manejo.

> Art. 9º §4º Na Estação Ecológica só podem ser permitidas alterações dos ecossistemas no caso de:
> I - medidas que visem a restauração de ecossistemas modificados;
> II - manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica;
> III- coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas;
> IV - pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares (BRASIL, 2000).

O SNUC, por sua vez, foi disciplinado pelo Decreto n. 4340/02 (BRASIL, 2002) que também é objeto de avaliação em nosso estudo, pois traz em seu bojo a regulamentação das EEs e das populações tradicionais residentes nestas UCs.

Neste diapasão, também nos referenciou o Decreto Federal n. 6.040/07 (BRASIL, 2007) que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Apesar de sua tímida atuação no campo jurídico, ressaltamos sua relevância ao disciplinar o conceito de povos, comunidades e territórios tradicionais, além de instituir a Comissão Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Por fim, insta destacar que as áreas protegidas brasileiras, assim como a promulgação do SNUC encontram amparo constitucional no artigo 225, §1º, I, II, III e VII da Carta Magna (BRASIL, 1988):

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
> § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
> I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
> II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
> III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
> VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Trata-se de um direito fundamental. Sarlet (2003 apud LUNARDI, 2011, p. 56) afirma "é possível sustentar, em qualquer hipótese, ao menos uma eficácia mediata (ou indireta) dos direitos fundamentais". Em seu "caput" estão contidas as normas-matrizes ou normas-princípios que segundo Silva (1999), revelam a garantia aos cidadãos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Já em seu §1º e incisos, encontramos os instrumentos para

aplicabilidade das normas previstas no "caput". Mais especificamente, o inciso III do artigo supra dispõe o embasamento constitucional para a regulamentação do SNUC, objeto do nosso estudo.

Finalmente, destacamos que atualmente soma-se ao arcabouço normativo que tutela a área de estudo, a Lei Estadual n. 14982/2013 que recategorizou a Jureia-Itatins criando o novo mosaico de unidades de conservação. Apesar da menção, por conta do recorte temporal da pesquisa, esta legislação não fez parte do escopo de análise deste estudo, nem tampouco a investigação de qual modalidade de UC melhor se adequa às necessidades de cada região da Jureia.

4. Resultados e Discussão

Com base nos dispositivos legais do SNUC e em todo o arcabouço legislativo que tutela a EEJI propusemos alguns indicadores que nos serviram de referência para avaliar a eficácia da Lei n. 9.985/00.

Foi verificada a existência de plano de manejo, zona de amortecimento e corredores ecológicos; a constituição dos conselhos consultivo e deliberativo; realização de pesquisa científica e educação ambiental; desapropriação das propriedades particulares inseridas nos limites da EEJI; conservação da biodiversidade.

No tocante às populações tradicionais, após sua classificação avaliou-se a existência de indenização, reassentamento e termo de compromisso para permanência provisória dos tradicionais; as possíveis mudanças na estrutura familiar, nas práticas culturais e nas atividades econômicas, tudo com base no que as legislações preveem para este grupo social.

Apesar de a criação da EEJI ter precedido a promulgação do SNUC, passados quinze anos de sua edição, esta legislação ainda carece de implementação nesta UC. Em destaque, a ausência de Plano de Manejo, Zona de Amortecimento, Corredores Ecológicos e Conselhos Gestores, todos exigidos para esta modalidade de unidade de conservação. Nesta ocasião destacamos a questão do plano de manejo.

Segundo art. 2º, inciso XVII da Lei n. 9.985/00, o plano de manejo representa o "documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade".

O Plano de Manejo representa documentalmente a UC, visto que dispõe de todas as informações pertinentes à sua constituição e manutenção, principalmente no que se refere ao zoneamento da área da UC onde se estabelecem as regras de uso e ocupação da mesma. Segundo Milaré (2011, p. 935), "a lei atribui-lhe ações ou cometimentos de grande alcance, revestindo-o, por assim dizer, de um duplo caráter: preventivo e normativo".

Sobre o caráter normativo, o autor acrescenta:

> É possível extrair da definição da Lei do SNUC que se trata de norma jurídica preordenada a disciplinar de forma expressa as condutas proibidas e admitidas em cada uma das áreas da unidade de conservação. (...) Assim, o Plano de Manejo consiste em verdadeiro regulamento destinado a disciplinar as atividades a serem incentivadas, controladas, limitadas e proibidas em cada uma das áreas delimitadas pelo zoneamento (Ibid., p. 936).

Sem Plano de Manejo, todas as decisões referentes à EEJI são deliberadas pela Fundação Florestal (FF) através de Portarias e Resoluções e pela gerência da EEJI por meio de atos administrativos do próprio gestor local frente às necessidades locais.

A nosso ver, a inexistência do Plano de Manejo (PL) gera insegurança jurídica à EEJI, pois a simples mudança partidária no governo estadual pode alterar a linha de trabalho da SMA e, consequentemente, alterar a gestão local comprometendo as atividades em curso na EEJI.

Dispondo daquele documento, as mudanças administrativas não influenciariam na manutenção da EEJI, uma vez que as regras previstas no PL deverão ser observadas por qualquer pessoa que esteja na administração, seja da FF ou da gestão local.

Com relação à situação fundiária da EEJI, os trabalhos de regularização no local iniciaram-se no ano de 1989 e foram realizados até 1992. Entretanto, passados cinco anos da promulgação dos decretos que permitiram a desapropriação apenas 10% da área tinha sido desapropriada. "Dois fatores contribuem para tal situação: 1) a indisponibilidade de verbas do governo para tal finalidade; 2) a dificuldade técnica para resolver a confusa situação fundiária da área" (QUEIROZ, 1992, p. 131).

Na EEJI há atividades de educação ambiental voltadas apenas as escolas da região com a finalidade de se conhecer a cultura da população tradicional local, porém não são destinadas à orientação dos visitantes/turistas sobre as regras e limitações impostas pela EEJI, nem tampouco para auxiliar na composição dos conflitos entre a população tradicional e o Estado.

Conforme estudo desenvolvido por Abessa e Magini (2012, p. 1337) sobre o perfil dos visitantes à Cachoeira do Paraíso, situada na EEJI, "é variável o número de pessoas que sabem o que é uma Unidade de Conservação, em especial uma Estação Ecológica, indicando que mesmo pessoas de maior nível econômico e cultural desconhecem o que são áreas especialmente protegidas".

Com relação aos conflitos existentes na EEJI, no que tange às divergências de interesses entre conservação do meio ambiente natural e cultural (Estado x comunidade local), entendemos que a Educação Ambiental representa um importante instrumento de composição destes conflitos utilizando-a como forma de diálogo entre as partes opositoras, principalmente no momento atual de possível alteração da configuração da área, com a implantação do mosaico de Unidades de Conservação.

No que tange à proteção cultural da população tradicional, a situação é ainda mais grave. Apesar da previsão legal de respeito e incentivo às práticas culturais observamos um processo de exclusão e consequente evasão dessas populações. Não foram identificados ainda casos de indenizações ou realocações dessas comunidades por parte do Estado ocasionando a evasão dessa população para a periferia dos Municípios vizinhos. Observamos ainda alterações nos costumes e na estrutura familiar da população tradicional.

Restou evidenciado que os indicadores destacados revelaram a ineficácia do SNUC em virtude da ineficiência da política ambiental paulista confirmando a situação de grande parte das UCs brasileiras. "As políticas públicas para implementação das UCs não têm sido efetivas. A média da efetividade da gestão ficou entre 35% e 44%, em todas as categorias avaliadas pelo Relatório Efetividade de Gestão das UC Federais do Brasil" (SOUZA, 2012, p. 321).

As UCs carecem de regularização fundiária, Planos de Manejo, Constituição do Conselho Gestor, Infraestrutura, Equipamentos, recursos humanos. São constantemente ameaçadas pela caça, pesca, presença de exóticas invasoras, influências externas, conversão do uso do solo, presença de populações humanas, entre outros. As UCs não obedecem aos objetivos básicos de promover a educação ambiental e fomentar a pesquisa científica, não correspondendo para a sociedade com todos os seus potenciais (Ibid., p. 321).

Em suma, verificamos que muito embora o SNUC estabeleça condições para gerir uma UC, representando um avanço na administração das áreas protegidas, há uma discrepância expressiva entre a possibilidade jurídica de aplicação do SNUC e o cumprimento efetivo dessa legislação na EEJI.

Assim, o estudo em questão apontou pela "ineficácia relativa" de quase a totalidade dos indicadores propostos a partir do SNUC e analisados na Estação Ecológica Jureia-Itatins. Neste sentido, nossos resultados confirmam o posicionamento de Bittar (2005, p. 205), em que "a eficácia comporta gradações, fazendo com que o grau de ineficácia também seja medido de modo relativo. Uma norma pode ser ineficaz num sentido, porém eficaz em outro".

Referências Bibliográficas

ABESSA, D.M.S.; MAGINI, C. Perfil dos visitantes na Cachoeira do Paraíso, Estação Ecológica Jureia-Itatins, Peruíbe, SP. **Enciclopédia Biosfera, Centro Científico Conhecer,** Goiânia, v. 8, n. 14, p. 1333-1342, 2012.

ANDRIOLLI, C.S.; FRANCESCO, A.A. de; POSTIGO, A.A.; CASTRO, R.R. de. Ações, discursos e conflitos no território: O caso dos caiçaras da Jureia. **OLAM - Ciência & Tecnologia,** Rio Claro, v. 1, n. 2, p. 269-297, 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/olam/article/view/8049/5807> Acesso em 20 jun. 2014.

BARROSO, L.R. **Direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. 410 p.

BITTAR, E.C.B. **O direito na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. 456 p.

BRASIL. **Lei 6902, de 27 de abril de 1981.** Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6902.htm>. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. **Lei 9985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.soleis.com.br/L9985.htm>. Acesso em: 22 fev. 2008.

_____. **Decreto nº 6040, de 07 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Portal da Legislação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 06 jan. 2014.

_____. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

DIÁRIO Oficial do Estado de São Paulo. 2013. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link

=/2013/executivo%2520secao%2520i/abril/09/pag_0001_BBT3UL4HKG9H2eB4BS8OIJA7T8T.pdf&pagina=1&data=09/04/2013&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100001>. Acesso em: 20 maio 2013.

DINIZ, M.H. **Norma constitucional e seus efeitos**. São Paulo: Saraiva, 1989. 153 p.

_____. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. 578 p.

ESTAÇÃO ECOLÓGICA JUREIA-ITATINS. [2007?] Disponível em: <http://www.jureia.com.br/mostramateria.asp?idmateria=300>. Acesso em: 06 jan. 2014.

FERREIRA, C.P. **Percepção ambiental na Estação Ecológica de Jureia-Itatins**. 2005. 152 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) –Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

LUNARDI, T. **A efetividade da legislação ambiental e suas bases constitucionais.** 2011. 95 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2011.

MILARÉ. E. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. São Paulo: Editora RT, 2011. 1647 p.

NOGUEIRA-NETO, P. Breve história da área Jureia-Itatins como unidade de conservação. In: MARQUES, O.A.V.; DULEBA, W. (Ed.). **Estação Ecológica Juréia-Itatins:** ambiente físico, flora e fauna. Ribeirão Preto: Holos, 2004. p. 13-15.

NUNES, M. **Do passado ao futuro dos moradores tradicionais da Estação Ecológica Jureia-Itatins/SP**. 2003. 162 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

PAYÉS, A.C.L.M. **Medida de conformidade da proteção legal na conservação ambiental -** estudo de caso: Despraiado, SP. 2010. 109 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas. 2010. 109 p.

PANZUTTI, N.P.M. Agricultura familiar em Itinguçu: Estação Ecológica Juréia-Itatins, Estado de São Paulo. **Instituto de Economia Agrícola**, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 89-98, 2001.

_____. Significados e identidades nas transformações da agricultura familiar. **Informações Econômicas,** São Paulo, v. 36, n. 11, p. 21-30, nov. 2006.

_____. Desenvolvimento, multifuncionalidade e território. **Informações Econômicas,** São Paulo, v. 41, n. 4, p. 5-16, abr. 2011.

PAYÉS, A.C.L.M. **Medida de conformidade da proteção legal na conservação ambiental -** estudo de caso: Despraiado, SP. 2010. 109 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas. 2010. 109 p.

PIEDADE, F. L. **As leis ambientais e a questão socioambiental contemporânea**: eficácia do Sistema Nacional de Unidades de Conservação na Estação Ecológica Jureia-Itatins. 2014. 224 p. Tese (Doutorado) - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014. 224 p.

QUEIROZ, R.C. **Atores e reatores da Jureia**: ideias e práticas do ecologismo. 1992. 229 p. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

REALE, M. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 1976. 381 p.

SANCHES, R.A. **Caiçaras e a Estação Ecológica de Jureia-Itatins:** litoral sul de São Paulo. São Paulo: Annablume, 2004a. 208 p.

_____. Caiçaras e a Estação Ecológica de Juréia-Itatins: histórico de ocupação no contexto político, econômico, social e ambiental do Vale do Ribeira. In: MARQUES, O.A.V.; DULEBA, W. (Ed), **Estação Ecológica Juréia-Itatins:** ambiente físico, flora e fauna. Ribeirão Preto: Holos, 2004b. p. 349-359.

SÃO PAULO. **Decreto 24646, de 20 de janeiro de 1986.** Cria a Estação Ecológica de Jureia-Itatins e dá providências correlatas. Jus Brasil. Disponível em: <http://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/193585/decreto-24646-86>. Acesso em: 06 jan. 2014.

_____. **Lei 5649, de 27 de abril de 1987.** Cria a Estação Ecológica Jureia-Itatins. Jus Brasil. Disponível em: <http://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/190534/lei-5649-87>. Acesso em: 06 jan. 2014.

_____. **Decreto 32412, de 01 de outubro de 1990.** Estabelece condições para a implantação da Estação Ecológica da Juréia-Itatins, fixa critérios para a identificação das comunidades tradicionais locais e dá outras providências. Disponível em: <http://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/183810/decreto-32412-90>. Acesso em: 06 jan. 2014.

_____. **Lei 12.406, de 12 de dezembro de 2006.** Altera a Lei nº 5.659, de 28 de abril de 1987, que criou a Estação Ecológica da Juréia-Itatins, exclui, reclassifica e incorpora áreas que especifica, institui o Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins, regulamenta ocupações e dá outras providências. Disponível em: <http://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/131089/lei-12406-06>. Acesso em: 20 jan. 2014.

_____. **Lei 14982, de 08 de abril de 2013.** Altera os limites da Estação Ecológica da Jureia-Itatins na forma que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20130409&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=1>. Acesso em: 06 jan. 2014.

_____. Secretaria do Meio Ambiente. **Cadastro geral de ocupantes.** São Paulo, 1991. 17 p.

SILVA, J.A. da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. 270 p.

SOUZA, M.F.R. **Política pública para unidades de conservação no Brasil**: diagnóstico e propostas para uma revisão. 2012. 345 p. Tese (Doutorado em Ciências Florestais) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

TODESCO, C. Presença ausente e ausência presente do Estado na produção do espaço para o turismo no Vale do Ribeira paulista. **Revista Franco-Brasileira de Geografia,** n. 9, 2010. Disponível em: <http://confins.revues.org/6484>. Acesso em: 06 jun. 2014.