Análise dos Mosaicos de Unidades de Conservação no Estado de São Paulo

Ana Beatriz Gomiero dos Santos[1] e Marcelo Henrique Gazolli Veronez[2]

[1]Graduanda da Faculdade de Direito da Universidade Santa Cecília
[2]Docente da Faculdade de Direito da Universidade Santa Cecília e Mestrando em Ecologia

Resumo:

O advento da Lei Federal nº 9985/2000, regulamentada pelo Decreto nº 4340/2002, fez nascer uma nova possibilidade jurídica de regulamentação de áreas destinadas à conservação, o Mosaico de Unidades de Conservação, criando um modelo de gestão do ambiente que insere a participação e a integração da população tradicional local e os gestores de unidades a serem conservadas, para melhor proteger a biodiversidade, valorizar a diversidade social e estimular o desenvolvimento sustentável. Diante da instituição de Mosaicos de Unidades de Conservação no estado de São Paulo, buscou-se saber quais são os vigentes, se a criação dos mesmos se deu concomitantemente à criação das Unidades de Conservação ou a partir de reclassificação de Unidades já existentes, bem como se sofrem questionamentos de constitucionalidade em face de suas criações, assim como ocorre com o Mosaico da Juréia-Itatins, cuja instituição é objeto de questionamento de constitucionalidade.

Palavras-chave: Mosaicos; Unidades de Conservação; SNUC; gestão participativa; populações tradicionais.

Abstract

The advent of Federal Law 9985/2000, regulated by Decree No. 4340/2002, made a new concept of regulation of conservation areas, the Mosaic of Conservation Units, creating a model of environmental management that inserts a participation. Traditional local population and unit managers to be conserved, to better protect biodiversity, enhance social diversity and stimulate sustainable development. Before the Institution of Mosaics of Conservation Units of São Paulo, it was sought to know which ones are in force, whether a creation of them occurred concurrently with the creation of Conservation Units or from the reclassification of existing Units, as well as If they suffer Questions of constitutionality in the face of their creations, as they do with the Juréia-Itatins Mosaic, its constitution is the subject of constitutionality questioning.

Keywords: Mosaics; Conservation Units; SNUC; participative management; traditional populations.

Introdução

Mosaico de Unidades de Conservação é um modelo de gestão do ambiente que visa a participação e integração dos gestores de Unidades de Conservação e da população tradicional que vive no local. Esta colaboração busca proteger a biodiversidade, valorizar a diversidade social e estimular o desenvolvimento sustentável da região (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2010). Os Mosaicos são criados, geralmente, quando existem várias Unidades de Conservação próximas umas às outras, podendo ser algumas delas de Desenvolvimento Sustentável e outras de Proteção Integral.

A Lei nº 9985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, estabelece justamente estas duas categorias de Unidades de Conservação: de Desenvolvimento Sustentável e de Proteção Integral. No caso de uma determinada área ser classificada como de Proteção Integral, toda a população, tradicional ou não, que vive no local deve ser realocada e só se poderão realizar algumas poucas atividades na região segundo o Plano de Manejo da Unidade, como a pesquisa científica, a restauração ambiental e a visitação educativa. No caso desta área ser classificada como de Desenvolvimento Sustentável, somente a população tradicional poderá continuar vivendo no local, sob as regras do Plano de Manejo da Unidade e poderão ser executadas algumas formas de exploração do ambiente. O Mosaico pode unir essas duas espécies de Unidades de Conservação, formando uma rede de proteção à uma vasta área, sendo algumas localidades de Desenvolvimento Sustentável, com presença de população tradicional, e outras de Proteção Integral, sem permitir moradia humana. O Mosaico pode, inclusive, unir Unidades de Conservação pertencentes a diferentes esferas governamentais.

Um dos principais desafios na gestão de Unidades de Conservação, ainda segundo o Ministério do Meio Ambiente (2010), é integrar a população local, o governo e os órgãos gestores da Unidade. É fundamental que estas instituições interajam, já que só assim será possível promover ações para a proteção da área em questão. A instituição de um Mosaico contribui também para a transposição desse desafio, já que procura viabilizar os interesses de todas as partes envolvidas. Além desta, o reconhecimento de um Mosaico pode trazer uma infinidade de outras vantagens, tais como: o estabelecimento de uma escala maior de

conservação da natureza, a gestão integrada de várias Unidades, inúmeros benefícios sociais que surgem quando as populações tradicionais só são realocadas em casos extremos, a otimização da utilização de recursos, a extrema redução dos conflitos dos órgãos de gestão com a população tradicional e a integração de várias esferas governamentais de gestão, entre muitas outras (REDE DE MOSAICOS, 2016).

O sistema de conexões Rede de Mosaicos (2016) detalha o "Passo-a-Passo" para o reconhecimento de um Mosaico de Unidades de Conservação, que é complexo e demorado desde a ideia inicial até a formalização que, segundo a Lei nº 9985/2000 e o Decreto nº 4340/2002, deve ser feita pelo Ministério do Meio Ambiente, ou pelo estado/município (quando as Unidades de Conservação envolvidas são, somente, estaduais e municipais). O processo se inicia com o encaminhamento da proposta de reconhecimento do Mosaico para o órgão do poder executivo competente por alguma instituição já envolvida na localidade. Partes envolvidas devem se mobilizar e criar um grupo de trabalho, com representantes de todas elas. Este grupo deve realizar estudos e produzir documentos que precisam ser apresentados ao órgão competente, com o objetivo de favorecer o reconhecimento do Mosaico.

Supondo-se que o Mosaico seja reconhecido, é preciso criar um grupo que o organize, regulamente e fiscalize. Uma das principais características do Mosaico é, justamente, uma gestão integrada, unindo a população tradicional que vive nas Unidades de Desenvolvimento Sustentável, os órgãos governamentais interessados na localidade e o os próprios gestores designados para a área. Em conjunto, esses três participantes devem criar um Plano de Manejo, regulamentando o que é ou não permitido dentro do Mosaico, e organizar um Conselho Consultivo, auxiliando na tomada de decisões, como define a Lei nº 9985/2000 e o Decreto nº 4340/2002.

O Mosaico de Unidades de Conservação é um modelo extremamente moderno, que propicia uma integração sem igual de todos os envolvidos e traz uma infinidade de vantagens para a preservação do meio ambiente e para a questão social das populações tradicionais que, neste modelo, deverão ser ouvidas, respeitadas e valorizadas, evitando-se a realocação nos casos em que ela não é extremamente necessária para a preservação do meio ambiente local.

Objetivos

Este trabalho objetiva fazer um apanhado dos Mosaicos de Unidades de Conservação (federais e estaduais) reconhecidos até o presente momento no estado de São Paulo, analisando seus processos de criação e reconhecimento e também comparando suas semelhanças e diferenças.

Analisar se os Mosaicos foram criados originalmente ou se surgem de uma união de Unidades de Conservação pré-existentes.

Comparar todos os Mosaicos ao caso do Mosaico da Juréia-Itatins, que atualmente sofre, pela segunda vez, um questionamento de constitucionalidade da Lei que o instituiu. Descobrir se algum outro Mosaico do estado de São Paulo já sofreu também algum tipo de questionamento de constitucionalidade como o caso da Juréia-Itatins. Na possibilidade de resposta afirmativa, analisar as alegações e o resultado destas ações, comparando ao caso citado anteriormente.

Metodologia

Consulta de listagem dos Mosaicos de Unidades de Conservação reconhecidos até o presente momento no Brasil, disponível no site do Ministério do Meio Ambiente e da Secretaria de Meio Ambiente do estado de São Paulo, afim identificar os Mosaico existentes, bem como consulta aos dispositivos legais que reconheceram cada um desses Mosaicos, sendo alguns deles leis estaduais, outros decretos e outros portarias. Estes instrumentos foram analisados afim de descobrir as circunstâncias e condições nas quais esses Mosaicos foram criados.

Por último, foram realizadas comparações, afim de estabelecer suas semelhanças e diferenças.

Resultados e Discussão

O Mosaico de Unidades de Conservação do Litoral de São Paulo e do Paraná foi criado em maio de 2006, pela Portaria nº 150 do Ministério do Meio Ambiente. Foi o primeiro Mosaico a ser reconhecido no estado de São Paulo e o segundo a nível nacional. O Mosaico uniu trinta e quatro Unidades de Conservação do litoral sul de São Paulo e do estado do Paraná, sendo onze delas sob gestão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos

Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), seis delas sob gestão do Instituto Florestal/Secretaria do Meio Ambiente do estado de São Paulo, doze sob gestão do Instituto Ambiental do Parána e outras cinco sob gestão de dois municípios paranaenses.

Este Mosaico uniu Unidades de Conservação já existentes, surgindo então de uma reclassificação. Ele une, inclusive, Unidades pertencentes a três esferas governamentais (federal, estaduais e municipais) e não consta que tenha sofrido qualquer tipo de questionamento de constitucionalidade por sua criação. O Mosaico do Litoral de São Paulo e do Paraná é, até hoje, dos Mosaicos reconhecidos que passam pelo Estado de São Paulo, o que une maior número de Unidades de Conservação.

Os próximos Mosaicos de Unidades de Conservação a serem criados no Estado de São Paulo foram os Mosaicos da Bocaina e da Mantiqueira, ambos em onze de dezembro de 2006, respectivamente pelas Portarias nº 349 e nº 351 do Ministério do Meio Ambiente. Neste mesmo dia, foi criado também o Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense, no Rio de Janeiro. O reconhecimento destes três Mosaicos no mesmo dia se dá pelo fato dos três projetos terem sido feitos em conjunto e terem sido entregues ao Ministério do Meio Ambiente também em conjunto.

O Mosaico de Unidades de Conservação da Bocaina integrou dez Unidades de Conservação sendo três do litoral norte de São Paulo e as outras sete do Rio de Janeiro. Três dessas Unidades ficaram sob gestão sob Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), três sob gestão da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano do Estado do Rio de Janeiro, um sob gestão do município de Parati-RJ e outros três sob gestão do Instituto Florestal/Secretaria do Meio Ambiente do estado de São Paulo. A Portaria que cria esse Mosaico também estabelece todas as Instituições que serão membras do seu Conselho Consultivo.

Já o Mosaico de Unidades de Conservação da Mantiqueira, por sua vez, uniu dezenove Unidades dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, sendo cinco sob gestão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis, quatro sob gestão de municípios, duas sob gestão do Instituto Florestal/Secretaria do Meio Ambiente do estado de São Paulo, três sob gestão da Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e

Educação Ambiental Secretaria do Meio Ambiente do estado de São Paulo, dois sob gestão do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais e outros três sob gestão privada.

Ambos estes Mosaicos foram criados para integrar Unidades de Conservação já existentes anteriormente, sendo fruto de reclassificações. Não consta que nenhum deles tenha sofrido qualquer tipo de questionamento de constitucionalidade. Esses dois Mosaicos, principalmente o da Mantiqueira prosperaram notoriamente no sentido turístico/educativo, em suas áreas nas quais isso é permitido.

Em fevereiro de 2008, foi criado pela Lei estadual paulista nº 1.810 o Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga, localizado no Vale do Ribeira. Esta Lei fragmenta o Parque Estadual do Jacupiranga, incluindo, excluindo e reclassificando algumas áreas internadas chamadas de glebas. Ao fim destas mudanças, o Parque foi subdividido em três novos Parque Estaduais: da Caverna do Diabo, do Rio Turvo e do Lagamar Cananéia. Estes novos Parques unem-se à mais onze Unidades de Conservação e duas áreas quilombolas para formar o Mosaico do Jacupiranga. A gestão dessa área fica incumbida á órgão a ser definido pela Secretaria do Meio Ambiente do estado de São Paulo.

O Mosaico do Jacupiranga destaca-se dos outros por sua importância histórica e cultural, já que abriga um importante sítio arqueológico e várias comunidades quilombolas e caiçaras, bem como por sua importância ambiental, por estar na maior área de Mata Atlântica preservada do Brasil. A sua criação foi uma forma de amenizar os conflitos fundiários que assolavam o local, por isso o processo foi trabalhoso e conturbado. Este Mosaico também surgiu através de reclassificação, alterando Unidades já existentes e criando novas e também não sofreu questionamentos de constitucionalidade, apesar dos vários conflitos existentes no local.

Por sua vez, o Mosaico de Unidades de Conservação do Paranapiacaba, no interior do estado de São Paulo, foi criado em junho de 2012, pelo Decreto estadual nº 58.148. Este Decreto cria o Parque Estadual Nascentes do Paranapanema e o une a cinco outras Unidades de Conservação já existentes para criar o Mosaico. A gestão fica incumbida à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

O Mosaico do Paranapiacaba foi reconhecido durante a convenção Rio+20, por abrigar dezenas de cavernas de extrema importância para a preservação da geodiversidade. Como dito anteriormente, o Mosaico surgiu de Unidades de Conservação já existentes somadas a outra

criada só para este fim, sendo assim fruto de reclassificação. Não consta que a localidade tenha sofrido questionamentos de constitucionalidade.

Por fim, o Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins foi reconhecido primeiramente em 2006 por força da Lei estadual paulista nº 12.406, mas sofreu questionamento do Ministério Público, que moveu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra este reconhecimento. A ação foi julgada procedente pelo Judiciário, tendo como principal fundamento conter vício de iniciativa. Em abril de 2013, sanando tal vício, o Mosaico foi novamente instituído pela Lei estadual nº 14.982. A Lei citada, em primeira parte, altera a própria Estação Ecológica Juréia-Itatins, excluindo, adicionando e reclassificando dela algumas áreas. Em segunda parte a Lei integra a nova Estação Ecológica Juréia-Itatins a dois Parques Estaduais e duas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, criando o Mosaico da Juréia-Itatins. A gestão do Mosaico foi entregue à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, que, como nos outros casos, deve criar Conselhos Consultivos que una todas as partes interessadas em reunião.

O Mosaico da Juréia-Itatins foi criado através de reclassificação, alterando os limites de uma Unidade e unindo-a a outras, novas ou já existentes. Atualmente a Lei que reconheceu o Mosaico sofre, mais uma vez, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade de autoria do Ministério Público do Estado de São Paulo, que alega necessidade de um prévio Estudo e um Relatório de Impacto Ambiental, bem como violação ao princípio da proibição do retrocesso ambiental, já que algumas áreas da antiga Estação Ecológica Juréia-Itatins teriam tido seu nível de proteção rebaixado, permitindo que as populações tradicionais permaneçam em locais cuja sua moradia até então era proibida. A ação foi julgada improcedente pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e encontra-se atualmente, através de Recurso Extraordinário, no Supremo Tribunal Federal.

Tabela 1 – Mosaicos de Unidades de Conservação do Estado de São Paulo

Mosaico	**Data da Criação**	**Origem**	**Questionamento de Constitucionalidade**
Litoral de São Paulo e Paraná	Maio de 2006	Reclassificação	Não
Bocaina	Dezembro de 2006	Reclassificação	Não
Mantiqueira	Dezembro de 2006	Reclassificação	Não
Jacupiranga	Fevereiro de 2008	Reclassificação	Não
Piranapiacaba	Junho de 2012	Reclassificação	Não
Juréia Itatins	Abril de 2013	Reclassificação	Sim

Em um comparativo, podemos perceber que os Mosaicos que envolvem Unidades de Conservação e que, portanto, são instituídos pelo Ministério do Meio Ambiente, tem seu reconhecimento menos cercado de complicações. Percebe-se esta diferença até mesmo nos dispositivos normativos que os reconhecem: as Portarias emitidas pelo Ministério do Meio Ambiente nesses casos são simples, compactas e objetivas, normatizando só o necessário. Já as Leis e Decretos estaduais emitidos também para instituir Mosaicos, são bem mais extensos e detalhados, normatizando várias minúcias.

Percebe-se também que todos os Mosaicos de Unidades de Conservação do Estado de São Paulo surgiram de reclassificações. Alguns unem apenas Unidades já existentes, outros unem Unidades existentes a outras novas, outros reclassificam Unidades existentes e as unem a novas. Em nenhum dos casos estudados as Unidades de Conservação já nascem unidas em um Mosaico.

Podemos perceber também que em nenhum dos casos de reconhecimento de Mosaicos do Estado de São Paulo foi encontrado qualquer indício de questionamento de constitucionalidade, salvo o que ocorreu e ocorre no caso do Mosaico da Juréia-Itatins.

Conclusão

O modelo de integração de Unidades de Conservação em Mosaico é extremamente moderno e recente, sendo que o primeiro do Estado de São Paulo foi reconhecido apenas em 2006, e que a Lei nº 9.985 e o Decreto nº 4.340 que regulamentam este instrumento são, respectivamente de 2000 e 2002.

Apesar de trazer inúmeras vantagens, pode-se perceber também que o reconhecimento de Mosaicos no Estado de São Paulo foi, muitas vezes, conturbado e complexo, com conflitos e questionamentos, como no caso do Mosaico do Jacupiranga, com seus conflitos fundiários, e no caso do Mosaico da Juréia-Itatins, com seus questionamentos de constitucionalidade.

Todos os Mosaicos de Unidades de Conservação do Estado de São Paulo surgiram de reclassificações e, portanto, não pode este fato por si só ser fundamento dos questionamentos de constitucionalidade do Mosaico da Juréia-Itatins, visto que em nenhum dos outros casos, este detalhe foi motivo de tal questionamento.

Por fim, conclui-se que os Mosaicos de Unidades de Conservação trazem imensas vantagens, sendo a principal delas a gestão integrada das Unidades, incluindo as populações tradicionais nas discussões e levando em conta suas opiniões. Por esse motivo, o reconhecimento destes Mosaicos deve ser agilizado, simplificado e estimulado.

Referências Bibliográficas

AMBIENTE, Ministério do Meio. Mosaicos. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao/mosaicos>. Acesso em: 19 out. 2016.

BRASIL. Decreto nº 58.148, de 21 de junho de 2012. Cria o Parque Estadual Nascentes do Paranapanema, institui o Mosaico de Unidades de Conservação do Paranapiacaba e dá providências correlatas. Diário Oficial. São Paulo, SP

BRASIL. Lei nº 12.810, de 21 de fevereiro de 2008. Altera os limites do Parque Estadual de Jacupiranga, criado pelo Decreto-lei nº 145, de 8 de agosto de 1969, e atribui novas denominações por subdivisão, reclassifica, exclui e inclui áreas que especifica, institui o Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga e dá outras providências. Diário Oficial. São Paulo, SP

BRASIL. Lei nº 14.982, de 08 de abril de 2013. Altera os limites da Estação Ecológica da Jureia-Itatins na forma que especifica, e dá outras providências. Diário Oficial. São Paulo, SP

BRASIL. Portaria MMA nº 150, de 08 de maio de 2006. Diário Oficial. Brasília, DF

BRASIL. Portaria MMA nº 349, de 11 de dezembro de 2006. Diário Oficial. Brasília, DF

BRASIL. Portaria MMA nº 351, de 11 de dezembro de 2006. Diário Oficial. Brasília, DF

MOSAICOS, Rede de. Mosaicos no Brasil. Disponível em: <http://www.redemosaicos.com.br/index.asp>. Acesso em: 19 out. 2016.