

DEFENSORIA PÚBLICA E CONSTRUÇÃO DO PROTOCOLO AUTÔNOMO DE CONSULTA E CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO DAS COMUNIDADES CAIÇARAS DA ILHA DO CARDOSO

Andrew Toshio Hayama¹

Mais naufragos que navegantes

As lutas e resistências caiçaras na Ilha do Cardoso são históricas e, na verdade, permanentes, especialmente diante da atual gestão governamental e do contexto (necro)político brasileiro de ataque frontal, abandono de políticas públicas diferenciadas e desmonte de órgãos de proteção a direitos de povos e comunidades tradicionais. Com o processo de expansão urbana na primeira metade do século XX, a especulação imobiliária foi responsável por disputas e conflitos que resultaram em expulsão de famílias tradicionais. O território da Comunidade Caiçara do Marujá foi objeto, durante a década de 1950, de tentativas de implementação de loteamento pela Companhia Imobiliária Três Coroas Ltda. (MARINHO, 2014, p. 84-85). É nesse cenário que pesquisadores/as e ambientalistas se articulam para a proteção da Ilha do Cardoso, por meio da criação, no ano de 1962, de Parque Estadual (Decreto Estadual nº 40.319), tratando-se da “primeira área insular especialmente protegida do Estado de São Paulo” (SILVA, 2014, p. 83). Entretanto, a Unidade de Conservação foi concebida sem qualquer participação das co-

¹ Defensor Público do Estado de São Paulo, com atuação no campo da Tutela Coletiva de Comunidades Tradicionais Quilombolas, Caiçaras e Caboclas na região do Vale do Ribeira/SP; Membro do Núcleo Especializado de Defesa da Diversidade e Igualdade Racial (NUDDIR); Mestre em Direito Socioambiental (PUCPR) e Doutorando em Direito Agrário (UFG); Integrante do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado: Direitos Territoriais, Autodeterminação e Jusdiversidade; Pesquisador do Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS); email: athayama@defensoria.sp.def.br

munidades caiçaras, que desconheciam as graves consequências negativas da implementação do Parque Estadual da Ilha do Cardoso (PEIC) ao modo de vida tradicional. Do tempo da fartura, passa-se para o tempo da perseguição, consistente na interdição e criminalização do modo de vida tradicional, com a proibição da caça e da prática de roça itinerante e restrição de atividades extrativistas e de pesca artesanal (CARVALHO; SCHMITT, 2012, p. 226).

Os números falam por si. O estudo de Jessica de Lima Silva estima a existência de 27 sítios e 500 famílias tradicionais antes da criação do PEIC, restando hoje nos territórios por volta de 100 famílias caiçaras (SILVA, 2014, p. 88-94). O Relatório Antropológico encomendado pela Fundação Florestal para a revisão do Plano de Manejo do PEIC, por sua vez, retrata situação ainda mais alarmante, identificando 46 sítios e comunidades na Ilha do Cardoso desde o período colonial até 1960, quando o Parque Estadual foi imposto (CARVALHO; SCHMITT, 2012, p. 33), reduzidos, hoje, a apenas 08 comunidades caiçaras, 01 indígena e outros poucos sítios isolados e em vias de desaparecimento. Em função de uma racionalidade estatal ambientalmente racista que ignora e exclui formas diferentes de existência e relação com a natureza, tornou-se inviável a reprodução e continuidade do modo de vida caiçara em sua plenitude, o que acarretou e ainda provoca processos diretos e indiretos de expulsão e migração territorial.

As Comunidades da Ilha do Cardoso que permaneceram e resistiram obtiveram conquistas notadamente na década de 1990, com a elaboração de Plano de Manejo participativo que reconheceu oficialmente a existência caiçara na Ilha do Cardoso e incorporou algumas reivindicações comunitárias (CARDOSO *et al.*, 2019, p. 148). Não obstante, as pressões externas e as ameaças ao território tradicional e ao modo de vida caiçara exigiram o desenvolvimento de novas habilidades políticas e de articulação coleti-

va intercomunitária para além da Ilha do Cardoso.

Uma das principais preocupações das comunidades da Ilha do Cardoso era o processo de erosão que comprometia a integridade do território, tratando-se de fenómeno persistente, mas lento e gradual. Segundo lideranças mais antigas, a erosão é causada por uma intervenção antrópica na natureza, a partir da abertura do Canal do Varadouro (entre os estados do Paraná e de São Paulo) que ocorreu na década de 1950, motivada por interesses de comerciantes em escoar os produtos da região com mais agilidade e facilidade. Todavia, a abertura desse Canal, que transformou o Superagui em uma ilha artificial, provocou aumento na vazão de águas que vem alterando a geografia de várias comunidades, como a Vila de Ararapira, e que acabou afetando também a Ilha do Cardoso.

Para acompanhar o processo erosivo, Portaria da Fundação Florestal instituiu, em março de 2013, Grupo de Trabalho para elaboração de Plano de Trabalho das áreas da Enseada da Baleia, Vila Rápida e Pontal do Leste, comunidades potencialmente impactadas. A Comunidade Caiçara da Enseada da Baleia, assessorada pela Defensoria Pública, identificou área no interior do Parque adequada à realocação, denominada Nova Enseada. Em Relatório de Vistoria, produzido em novembro de 2016 por solicitação da Defensoria Pública, equipe interdisciplinar do Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas em Áreas Úmidas do Brasil (NUPAUB/USP), conduzida pelo Professor Antônio Carlos Diegues, avaliou o território da Nova Enseada, sob os aspectos antropológicos, ambientais e geológicos diante do processo erosivo na Ilha do Cardoso, concluindo que a área escolhida pela comunidade oferece segurança geológica, reduzido impacto ambiental e adequação socioeconômica e cultural (NUPAUB, 2016). O estudo subsidiou intervenção da Defensoria Pública em face do estado de São Paulo,

que no início resistiu em autorizar a realocação da Enseada para a área escolhida pela comunidade no interior da Ilha do Cardoso. Técnicos da Fundação Florestal e do Instituto Florestal chegaram a recomendar informalmente que as famílias da Enseada se mudassem para a Comunidade Caiçara do Marujá, sob pena de terem que abandonar a Ilha do Cardoso e migrar definitivamente para o centro urbano da cidade de Cananeia (HAYAMA; CARDOSO, 2018, p. 631-632).

Após processo de intensa angústia para a comunidade, finalmente, no dia 07 de dezembro de 2016, em audiência com a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, que contou com a presença da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Ministério Público Federal, Fundação Florestal, Instituto Geológico e Defesa Civil do Estado de São Paulo, o Secretário Estadual do Meio Ambiente autorizou a realocação da comunidade para a Nova Enseada, determinando que a decisão fosse cumprida imediatamente pela Gestão do Parque Estadual da Ilha do Cardoso (HAYAMA; CARDOSO, 2018, p. 632). Em agosto de 2018, o cordão arenoso se rompe, inundando as Comunidades Caiçaras da Enseada da Baleia e da Vila Rápida e criando uma nova barra que dividiu a Ilha do Cardoso.²

Antes da mudança para a nova área, a mesma Comunidade Caiçara da Enseada da Baleia enfrentou destruição socioambiental provocada pelo município de Ilha Comprida, vizinho ao de Cananeia. Gerido pelo município de Ilha Comprida, o barco turístico Catamarã começou a operar na região no final de 2014. No dia 07 de fevereiro de 2015 o Catamarã resolveu atracar na Enseada da Baleia, que não estava no roteiro pre-

² Sobre o processo de realocação e abertura de nova barra na Ilha do Cardoso, fenômeno relacionado às mudanças climáticas, conferir o emocionante depoimento da liderança Tatiana Cardoso no documentário **“O Amanhã é hoje - o drama de brasileiros impactados pelas mudanças climáticas”**, realizado em 2018 por Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, Artigo 19, Conectas Direitos Humanos, Engajamundo, Greenpeace, Instituto Alana e Instituto Socioambiental, cujo link de acesso segue: <https://www.oamanhaehoje.com.br/#:~:text=O%20document%C3%A1rio%20E2%80%9CO%20Amanh%C3%A3%20C3%A9,no%20campo%20ou%20na%20floresta.>

visto, sem autorização prévia da comunidade. As manobras para tentativa de atracação e para a saída da embarcação acionaram a potência máxima do motor do barco e provocaram o deslocamento imediato de mais de 20 metros de porção de terra, causando em seguida o desabamento de 04 construções e agravando a situação delicada de vulnerabilidade geológica contra a qual a comunidade lutava há décadas. Frustradas as tentativas de diálogo com o município de Ilha Comprida, que não prestou suporte nem reconheceu qualquer responsabilidade, a Defensoria Pública ingressou, em novembro de 2016, com Ação Civil Pública, na Comarca de Cananeia, obtendo a condenação do ente municipal por danos materiais e morais coletivos em sentença de 2021, confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo neste ano de 2022.

A Ilha Desconhecida fez-se enfim ao mar, à procura de si mesma

Apesar de alguns avanços, no sentido do reconhecimento de direitos territoriais e de parcela de autogoverno comunitário, as comunidades tradicionais do estado de São Paulo com territórios tradicionais superpostos por Unidades de Conservação estão ameaçadas pela Lei Estadual nº 16.260/2016, que autoriza a entrega desses espaços ambientalmente protegidos à iniciativa privada para a exploração de turismo empresarial de massa (HAYAMA, 2018, p. 113-120). Além dos riscos ambientais e aos ecossistemas, a medida ameaça o turismo comunitário, hoje a principal fonte de renda da maior parte das comunidades caiçaras da Ilha do Cardoso. É nesse contexto de propostas de entrega à iniciativa privada de áreas ambientais e de territórios tradicionais para a exploração de atividades empresariais que a Enseada da Baleia decide elaborar seu próprio protocolo de consulta livre, prévia e informada, nos termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), para servir de instrumento de fortalecimento e defesa

contra ameaças e ataques e de afirmação e explicação sobre a forma como a comunidade exige ser adequadamente consultada a respeito de ações e decisões externas que possam afetar direta ou indiretamente a vida e o território caiçara em questão. A pretensão também era estimular outras comunidades da Ilha do Cardoso a refletir sobre estratégias de defesa do território e do modo de viver caiçara.

Além de questões comuns presentes em protocolos autônomos já elaborados, que foram estudados e serviram de referência à Enseada da Baleia, a comunidade estabeleceu regras específicas sobre a forma como desejam ser consultadas e ouvidas: a) respeito ao tempo e ritmo comunitários; b) decisões sempre coletivas e conjuntas, nunca individuais ou setoriais; c) proibição de oferta de qualquer vantagem de qualquer tipo para membros da comunidade como forma de convencimento ou cooptação; d) proibição de uso de imagens ou informações comunitárias; e) espécies de reuniões: informativas, internas e de negociação.

A Defensoria Pública prestou assessoria e compôs a equipe do projeto, realizando revisão constante e integral do documento, tratando-se, aliás, do primeiro protocolo autônomo específico de comunidades tradicionais no estado de São Paulo. A Escola da Defensoria Pública realizou a edição do material, utilizando as ilustrações elaboradas pela comunidade. A publicação oficial do Protocolo³ se deu em evento, muito prestigiado, promovido em abril de 2021, com o suporte do Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS/PUCPR), contando com a participação do Núcleo Especializado de Defesa da Diversidade e Igualdade Racial da Defensoria Pública (NUDDIR); do Observatório de Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento

³ O Protocolo Comunitário da Enseada da Baleia está disponível na página do Observatório de Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado: <http://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-de-consulta-da-comunidade-caicara-da-enseada-da-baleia/>. Acesso em 16 de julho de 2022.

Livre, Prévio e Informado; da Rede Sulamericana para as Migrações Ambientais; do Ministério Público Federal; do município de Cananeia; da Fundação Florestal; do ICM-Bio etc.⁴

Atualmente, o Protocolo Comunitário da Enseada da Baleia, adotado como protocolo de referência para todas as Comunidades Caiçaras da Ilha do Cardoso, está servindo de instrumento de defesa em conflito socioambiental provocado por ação da Fundação Florestal, que pretendia entregar à iniciativa privada a exploração de turismo no Núcleo Perequê, área estratégica e valorizada do Parque Estadual. A medida impactaria diretamente as Comunidades Caiçaras do Pereirinha/Itacuruçá, as quais, em função de restrições à pesca e ao extrativismo e vedação de roça itinerante, têm no turismo a principal atividade econômica. Hoje as comunidades são as únicas responsáveis pelo serviço de recepção ao turista, de alimentação em restaurantes e quiosques, de aluguel de cadeiras e guarda-sóis etc. Mas a atividade, que seria imposta de forma autoritária e unilateral, poderia afetar todas as comunidades da Ilha do Cardoso e até mesmo outras comunidades tradicionais de Cananeia, como a do Quilombo do Mandira, que tem investido no turismo educacional e ambiental com agências e escolas particulares.

A Defensoria Pública e o Ministério Público Federal que atuam no Vale do Ribeira acompanham de perto a situação, sustentando a força jurídica vinculante do Protocolo Comunitário da Enseada da Baleia, adotado por todas as Comunidades Caiçaras da Ilha do Cardoso. O Plano de Consulta específico sobre o Núcleo Perequê, desdobramento do Protocolo, foi construído coletivamente pelas comunidades caiçaras do Pereirinha/Itacuruçá, Marujá, Enseada da Baleia e Pontal do Leste e submetido à Fundação Florestal no mês de junho de 2021.

⁴ Conferir o evento de lançamento em: <https://www.youtube.com/watch?v=9he676ZvE84>. Acesso em 16 de julho de 2022.

Desde então, processo de consulta e diálogo respeitoso e adequado foi estabelecido, culminando, após algumas reuniões, na oferta, feita pela Fundação Florestal às comunidades caiçaras, no início deste ano de 2022, para que assumissem exclusivamente, com suporte do poder público, a atividade de gestão do turismo no Núcleo Perequê, tratando-se de iniciativa inédita no estado de São Paulo.

Neste momento um Grupo de Trabalho está em vias de ser criado e já está em discussão o conteúdo de Termo de Convênio/Parceria entre a Fundação Florestal e a Associação dos Moradores de Itacuruçá/Pereirinha (AMOIP), entidade que ficará responsável por administrar e operar as atividades de apoio ao uso público nas estruturas e áreas do Núcleo Perequê.

Como um bom barco no mar, eu vou

Os Protocolos Comunitários são documentos elaborados pelos próprios povos indígenas e comunidades tradicionais para efetivar a Convenção nº 169 da OIT, que garante Direito de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado em caso de ações, medidas e intervenções que impactem territórios tradicionais e afetem de qualquer maneira o modo de vida comunitário.

Não há dúvidas de que a Convenção nº 169 da OIT, norma com força ao menos supralegal, aplica-se a todos os grupos etnicamente diferenciados que se autoidentificam como povos e comunidades tradicionais no Brasil, como sustentam, por exemplo, Liana Amin Lima da Silva (2019, p. 59-66), Eliane Pinto Moreira (2017, p. 48-51) e Felício Pontes (2015, p. 102-103). O Poder Judiciário, por sua vez, também tem adotado entendimento de que todas as comunidades tradicionais estão acobertadas pela Convenção nº 169 da OIT (MPF, 2018).

Trata-se de movimento recente, iniciado em 2014 com a elaboração do Protocolo do Povo Wajãpi e do Povo Munduruku em virtude do descaso do Estado brasileiro em fazer valer os direitos decorrentes da Convenção nº 169 da OIT. Além de constituir instrumento de fortalecimento de lutas e de consolidação de direitos, os Protocolos Autônomos invertem relação historicamente assimétrica imposta por estruturas desiguais de força e poder, alçando povos e comunidades à condição de vanguarda ao pautar novas formas, dinâmicas e modelos justos de relação com a sociedade hegemônica.

O contexto de risco à integridade de modos de vida diversos e plurais; de mercantilização dos (bens) comuns; de retrocesso civilizatório; de abandono e extinção de políticas públicas diferenciadas; de desmonte e falência de órgãos de defesa de povos e comunidades tradicionais; toda essa conjuntura exige, mais do que nunca, postura ativa e combativa para a manutenção de direitos conquistados, cumprindo, os Protocolos Autônomos, papel central nessa luta e re-existência, não podendo a Defensoria Pública, nesse âmbito, furtar-se de sua função político-jurídica.

Certamente ainda há um extenso e agitado mar a navegar, mas as Comunidades Caiçaras da Ilha do Cardoso, acompanhadas pela Defensoria Pública, estão dispostas e preparadas para a longa travessia em busca de si mesmas e de pluriversos plenos de justiça socioambiental descolonial.

Referências

CARDOSO, Tatiana Mendonça *et al.* A comunidade caiçara da Enseada da Baleia e a sua luta pelo território – Cananeia (SP). In: **Guaju**, Matinhos, v.5, n.1, p. 138-165, jan./jun. 2019.

CARVALHO, Maria Celina Pereira de; SCHMITT, Alessandra. **Relatório Técnico-Científico elaborado em atendimento ao termo de referência (TDR) emitido pela**

Diretoria de Assistência Técnica da Fundação Florestal em agosto de 2011 para a contratação de serviços para elaboração de laudo histórico e antropológico para identificação de famílias tradicionais e da aldeia indígena Guarani presentes no Parque Estadual da Ilha do Cardoso. São Paulo, 2012.

HAYAMA, Andrew Toshio. **Unidades de Conservação em Territórios Quilombolas: conflitos socioambientais e atuação da Defensoria Pública.** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

_____; CARDOSO, Tatiana Mendonça. Comunidades Caiçaras da Ilha do Cardoso, Conflitos Socioambientais e Refugiados da Conservação. In: Liliana Lyra Jubilut; Érika Pires Ramos; Carolina de Abreu Batista Claro; Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville. (Org.). **Refugiados Ambientais.** Boa Vista: EDUFRR, 2018, p. 608-638.

MARINHO, Maurício A. **Territorialidade e Governança em Áreas Protegidas: O caso da comunidade do Marujá, no Parque Estadual da Ilha do Cardoso (Cananeia, SP).** 2013, 158f. (Doutorado em Geografia Física). Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Reconhecimento de direitos territoriais de comunidades quilombolas. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais; coordenação Maria Luiza Grabner. Brasília: MPF, 2018.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **Justiça Socioambiental e Direitos Humanos: uma análise a partir dos Direitos Territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

NUPAUB - NÚCLEO DE APOIO À PESQUISA SOBRE POPULAÇÕES HUMANAS EM ÁREAS ÚMIDAS DO BRASIL. **Laudo Técnico de avaliação da área de reassentamento da comunidade de Enseada da Baleia sob os aspectos antropológicos, ambientais e segurança geológica diante do processo erosivo na Ilha do Cardoso/Cananeia-SP.** São Paulo, 2016. 94 p. Relatório técnico.

PONTES JUNIOR, Felício; OLIVEIRA, Rodrigo. Audiência Pública, oitiva constitucional e consulta prévia: limites e aproximações. In: DUPRAT, Deborah (organizadora). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais.** Brasília: ESMPU, 2015.

SILVA, Jéssica de Lima. **Os desdobramentos e conflitos da criação do Parque Estadual Ilha do Cardoso sob a ótica do modelo GTP (Geossistema – Território- Paisagem).** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Faculdade de Ciências e Tecnologia – Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente: 2014, 192f.

SILVA, Liana Amin Lima da. Sujeitos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Direito à Consulta e ao Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI). In: GLASS, Verena (organizadora). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação.** São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.