

Série

Manual de Atuação

6ª Câmara de Coordenação e Revisão

1

Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral

Alternativas para o Asseguramento
de Direitos Socioambientais

Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral

Alternativas para o Asseguramento
de Direitos Socioambientais

Procurador-Geral da República
Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Vice-Procuradora-Geral da República
Ela Wiecko Volkmer de Castilho

Vice-Procurador-Geral Eleitoral
Eugênio Aragão

Corregedor-Geral
Hindemburgo Chateaubriand Pereira Diniz Filho

Ouvidora-Geral do Ministério Público Federal
Julieta Elizabeth Fajardo Cavalcanti de Albuquerque

Secretário-Geral
Lauro Pinto Cardoso Neto

Coordenadora da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão
Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira



Ministério Público Federal
6ª Câmara de Coordenação e Revisão

Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral

Alternativas para o Asseguramento de Direitos Socioambientais

Manual de Atuação,1

Brasília-DF
2014

Copyright © 2014 - MPF
Todos os direitos reservados ao autor.

Organização
6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais

Coordenação
Maria Luiza Grabner

Redação
Eliane Simões
Deborah Stucchi

Planejamento visual, diagramação e editoração
Secretaria de Comunicação Social
João Mário Pereira d'Almeida Dias

Normalização Bibliográfica
Coordenadoria de Biblioteca e Pesquisa – COBIP

Ministério Público Federal
6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais
SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C
Fone (61) 3105-5100
70050-900 – Brasília – DF
www.mpf.mp.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B823t

Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 6.

Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguração de direitos socioambientais / 6. Câmara de Coordenação e Revisão ; coordenação Maria Luiza Grabner ; redação Eliane Simões, Débora Stucchi. – Brasília : MPF, 2014.

117p. – (Manual de atuação ; 1)

1. Unidades de conservação – manual. 2. Comunidade – manual. 3. Direito ambiental. 4. Ministério Público Federal. I. Grabner, Maria Luiza, coord. II. Simões, Eliane. III. Stucchi, Débora. IV. Título.

CDD 341.347

Apresentação

Este documento objetiva consolidar as contribuições da equipe subscritora, composta por Eliane Simões¹ e Deborah Stucchi², coordenada e orientada pela Dra. Maria Luiza Grabner³, voltadas ao desenvolvimento de alternativas de atuação para o acompanhamento dos processos de criação, de implantação e de gestão de Unidades de Conservação federais em todo território nacional, especificamente naquelas onde haja presença de povos e comunidades tradicionais.

A ideia original consistiu em reunir e sistematizar alternativas para a atuação inspiradas segundo o propósito dos manuais aptos à consulta diária, que incentivassem também o aprofundamento da reflexão, conforme a necessidade vislumbrada, por meio da pesquisa em fontes sugeridas. Nessa concepção, trata-se de manual que, entretanto, não se esgota nas próprias alternativas.

O produto completo é constituído do próprio *Manual* e de seu *Preâmbulo*, em que se objetiva preparar a leitura e esclarecer remissões, noções e conceituações contidas no documento principal. Do *Preâmbulo*, fazem parte o texto denominado *Reflexões Visando à Solução Jurídica Conciliatória em caso de Conflito de Direitos*, o *Resumo das Premissas*, os *Princípios Jurídicos e Marcos Regulatórios* e o *Glossário Mínimo*.

O propósito é contribuir com os Membros do Ministério Público Federal (MPF) no esforço de sistematização de informações e na aplicação de sugestões práticas, baseadas na perspectiva da *conciliação de interesses*, visando apoiar a condução de procedimentos em que se verifique o enfrentamento do desafio da compatibilização de direitos.

Pretende-se que seja útil aos Membros do MPF que enfrentam no cotidiano institucional a demanda por manejo de disputas por direitos decorrentes da afetação de territórios tradicionais ocupados por povos indígenas, quilombolas, outros povos e comunidades tradicionais, pelas Unidades de Conservação federais de proteção integral, especialmente relativos às alternativas de negociação e mediação de conflitos.

As reações potencialmente críticas de órgãos ambientais, relatadas pelos Membros do MPF em grande parte dos estados brasileiros, a repelir ou a dificultar a presença desses povos tradicionais

1 Graduada em Ciências Biológicas, Mestre em Educação, Doutora em Ambiente e Sociedade e Pós-Doutoranda em Gestão de Territórios Ocupados na Região Costeira e Vulnerabilidade Ambiental. Atua como consultora independente na área socioambiental e pesquisadora.

2 Graduada em Ciências Sociais, Mestre em Antropologia e Doutora em Ciências Sociais, Atua como antropóloga na Procuradoria da República em São Paulo desde 1995.

3 Graduada em Direito, Especialista e Mestre em Direito- Área de Concentração em Direitos Humanos. É Procuradora Regional da República do Ministério Público Federal lotada na Procuradoria Regional da República da Terceira Região com sede em São Paulo e Coordenadora do Grupo de Trabalho sobre Quilombos vinculado à Sexta Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal..

em áreas protegidas e a relevância dessas mesmas áreas para a perspectiva de futuro dessas comunidades incentivaram a equipe, sob a abordagem abrangente da biologia, da ecologia, da sociologia (leituras interpretativas dos conflitos de uso da terra e dos recursos naturais), da antropologia e do direito, a sistematizar algumas alternativas de enfrentamento.

Importantes contribuições para a estruturação deste texto foram oferecidas pelos componentes do Grupo de Trabalho Regularização Fundiária de Unidades de Conservação, instituído pela Portaria 4ª CCR nº 4, de 11 de março de 2013⁴, com quem a equipe dialogou durante seis meses. O GT produziu o Manual denominado *Regularização fundiária em unidades de conservação*, publicado em 2014⁵.

Esse proveitoso diálogo influenciou a proposta de construção inicial deste trabalho, atinente a oferecer reflexões oriundas de outras áreas do conhecimento, de modo a problematizar desgastadas oposições constituídas entre os campos disciplinares das ciências da natureza e das ciências sociais.

Assim, a relativa ênfase no tratamento das disputas socioambientais por meio das ferramentas interpretativas oriundas da biologia, ecologia e ciências sociais e das práticas de gestão das unidades de conservação satisfazem ao objetivo de debater a aplicabilidade das alternativas existentes e de pensar suas aplicações construídas no diálogo multidisciplinar com os saberes locais, na medida do possível, alinhavadas pelo direito.

A publicação deste Manual não ocorreria sem o apoio da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, em especial de sua Coordenadora, a Excelentíssima Senhora Doutora Deborah Duprat.

4 Coordenado por Dr. Bruno Araújo Soares Valente, o GT tem como membros titulares: Dr. Leandro Mitidieri Figueiredo e Dra. Ludmila Junqueira Duarte de Oliveira; como suplentes: Dra. Flávia Rigo Nóbrega, Dra. Luana Vargas Macedo e Dr. Júlio César de Castilhos Oliveira Costa; e como colaboradora, Dra. Maria Luiza Grabner.

5 Disponível em <http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/atuacao/publicacoes/revista/documentos-e-publicacoes/roteiros-da-4a-ccr>.

Sumário

Apresentação	
Metodologia de trabalho	9
Objetivos do roteiro para atuação	11
Justificativa do tema: povos e comunidades tradicionais.....	12
Preâmbulo.....	15
Reflexões visando à solução jurídica conciliatória em caso de conflito de direitos.....	16
Resumo das premissas do roteiro para atuação.....	28
Princípios jurídicos e marcos regulatórios.....	31
Glossário mínimo.....	34
Unidades de conservação de proteção integral: criação, implantação e gestão em sobreposição com territórios de povos e comunidades tradicionais	37
1. Processo de criação da unidade de conservação	38
1.1. Marcos regulatórios.....	38
1.2. Aspectos relevantes	38
1.2.1. Exigências preliminares	38
1.2.2. Manifestação de interesse das comunidades tradicionais paracriação de unidades de conservação	39
1.2.3. Consulta pública	39
1.3. Abordagem sugerida aos membros do MPF	40
1.4. Exemplos e fontes	41
2. Implantação e o diagnóstico da gestão da unidade de conservação	43
2.1. Marcos regulatórios.....	43
2.2. Aspectos relevantes.....	43

2.2.1. Caracterização socioambiental da unidade de conservação	43
2.2.2. Tipificação da categoria.....	44
2.2.3. Descrição da área abrangida.....	44
2.2.4. Identificação das principais ameaças e potencialidades.....	44
2.2.5. Identificação dos principais conflitos	45
2.3. Grau de consolidação, estrutura de implantação e gestão	47
2.3.1. Infraestrutura	47
2.3.2. Quadro funcional.....	47
2.3.3. Equipamentos	47
2.3.4. Recursos de custeio	47
2.3.5. Projetos e Parcerias	47
2.3.6. Plano de manejo	48
2.3.7. Programas de manejo ou de gestão	48
2.3.8. Conselho Gestor.....	48
2.3.9. Situação fundiária.....	49
2.3.10. Demarcação física dos limites	50
2.4. Abordagem sugerida aos membros do MPF	50
2.5. Exemplos e fontes.....	51
3. Conselho Gestor	52
3.1. Marcos regulatórios.....	52
3.2. Aspectos relevantes.....	52
3.2.1. Definição e tipologia.....	53
3.2.2. Atribuições	54
3.2.3. Diretrizes e procedimentos para a formação e o funcionamento do conselho consultivo em unidade de conservação federal.....	55
3.2.4. Recomendações para a implantação e a gestão adequada dos conselhos de unidades de conservação	56
3.3. Abordagem sugerida aos membros do MPF	57
3.4. Exemplos e fontes.....	58
4. Instrumentos de planejamento e de zoneamento	59
4.1. Sobre o Plano de Manejo	59
4.1.1. Marcos regulatórios	59
4.1.2. Aspectos relevantes	60

4.1.3. Metodologia de elaboração	62
4.1.4. Estrutura e Conteúdo.....	68
4.1.5. Diretrizes para gestão das áreas ocupadas	76
4.1.5.1. outros exemplos de gestão de áreas ocupadas	76
4.1.6. Validação	78
4.1.7. Abordagem Sugerida aos membros do MPF.....	78
4.1.8. Exemplos e fontes	79
4.2. Sobre o Zoneamento Ecológico e Econômico.....	80
4.2.1. Marcos regulatórios.....	80
4.2.2. Aspectos relevantes	81
4.2.3. Diretrizes gerais	81
4.2.4. Interação com o plano de manejo da unidade de conservação.....	82
4.2.5. Abordagem sugerida aos membros do MPF	83
4.2.6. Exemplos e fontes	83
4.3. Sobre o os Planos Diretores Municipais.....	84
4.3.1. Marcos regulatórios.....	84
4.3.2. Aspectos relevantes	84
4.3.3. Diretrizes gerais	84
4.3.4. Interação com o Plano de Manejo da Unidade de Conservação.....	86
4.3.5. Abordagem sugerida aos membros do MPF	87
4.3.6. Exemplos e fontes	87
5. Povos e comunidades tradicionais presentes na unidade de conservação.....	88
5.1. Marcos regulatórios.....	88
5.2. Aspectos relevantes.....	90
5.2.1. Identificação e caracterização dos diferentes grupos	92
5.2.2. Localização, mapeamento da ocupação e do território de uso; caracterização e mapeamento das atividades socioeconômicas; identificação da tipologia do uso dos recursos naturais	95
5.2.3. Histórico de ocupação do território	96
5.2.4. Identificação de conflitos com ocupantes de outros tipos	96
5.2.5. Estudos específicos existentes	97
5.2.6. Abordagem Sugerida aos membros do MPF.....	97
5.2.7. Exemplos e Fontes.....	98
5.3. Subsídios para mediação de conflitos.....	100

6. Meios e instrumentos institucionais de atuação	110
6.1. Assessoramento pericial qualificado	110
6.2. Exemplos e Fontes	111
6.3. Atuação intercameral no Ministério Público Federal	112
6.4. Meios de atuação	112
Bibliografia	115

Metodologia de trabalho

A equipe signatária planejou e executou o trabalho ora apresentado com base nos objetivos inicialmente definidos pela Dra. Maria Luiza Grabner.

Tais objetivos referem-se a reunir e a sistematizar os aspectos centrais da atuação dos Membros no acompanhamento da implantação e da gestão de Unidades de Conservação com presença de grupos sociais designados *tradicionais*, de maneira a propor uma abordagem abrangente da questão que, na medida do possível, permita ultrapassar velhas dicotomias presentes no debate. Com base nesses objetivos, a equipe submeteu à autoridade solicitante um plano de trabalho em que foi proposto o cronograma de execução contendo as metas, as atividades e as etapas de elaboração.

O produto completo foi construído em fases intercaladas, constituídas por elaboração individual de textos temáticos, reuniões presenciais de orientação e reuniões técnicas realizadas com o objetivo de compatibilizar os textos individuais, para depois submetê-los, em conjunto, à análise crítica da autoridade solicitante.

Além das reuniões presenciais para discussão, troca de material e ideias, foi mantido, por correio eletrônico, intenso diálogo entre as signatárias e a coordenadora da equipe, modo pelo qual as diversas versões foram conciliadas e aprimoradas até a obtenção deste formato final. Discutidos, ajustados às necessidades e expectativas da autoridade solicitante, após aprovados os produtos intermediários, partia-se para a próxima etapa de trabalho. Este produto é apresentado como o quinto e último parecer, desde setembro de 2012⁶.

Neste Manual desenvolvem-se os tópicos iniciados em versão anterior, debatida pela autoridade solicitante com os Membros do Grupo de Trabalho *Regularização Fundiária de Unidades de Conservação*, em reunião realizada na sede da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, em 8 de março de 2013. Este texto, que também procura incorporar sugestões oferecidas pelos Membros do referido GT, estrutura-se a partir da seguinte formatação básica, replicada em todos os tópicos: *Marcos Regulatórios, Aspectos Relevantes, Tópicos de Caracterização, Abordagem Sugerida aos membros do MPF, Exemplos e Fontes*.

Os *Marcos Regulatórios* elencam a normatização que orienta e delimita os contornos formais de cada tópico, enfatizando a necessidade de atualização permanente, sobretudo por meio de consul-

6 Parecer nº 111/2012, de 10/10/2012 – Plano de Trabalho; Parecer nº 116/2012, de 15/10/2012 – Roteiro para Atuação, contendo a proposta preliminar acompanhada de justificativas e premissas; Parecer nº 04/2013, de 31/1/2013 – Sumário do Roteiro; Parecer nº 11/2013, de 7/3/2013 – Roteiro Para Atuação do Ministério Público Federal no Acompanhamento da Regularização Fundiária e da Gestão das Unidades de Conservação com Presença de Povos e Comunidades Tradicionais, contendo 6 (seis) tópicos temáticos, o Resumo das Premissas, os Princípios Jurídicos e Marcos Regulatórios, o texto denominado Reflexões Visando à Solução Jurídica Conciliatória para a Sobreposição de Direitos e o Glossário de termos utilizados

tas periódicas nos sítios eletrônicos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Fundação Cultural Palmares (FCP), Fundação Nacional do Índio (Funai), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), além de outros mantidos por organizações não governamentais e organismos internacionais referidos ao longo do texto.

Os *Aspectos Relevantes* e os *Tópicos de Caracterização* representam a consolidação sintetizada da situação ideal retratada em cada um dos tópicos, sugerindo-se que sejam utilizados como parâmetro comparativo para obtenção do diagnóstico do cenário real.

Na *Abordagem Sugerida aos membros do MPF*, elencam-se as possibilidades de atuação, sem que se preconize esgotar as alternativas, mas considerando o objetivo expresso do Grupo de Trabalho, que é subsidiar os Membros do Ministério Público Federal na condução de procedimentos institucionais de investigação e de acompanhamento de processos de criação, implantação, consolidação e gestão de Unidades de Conservação federais afetadas diretamente pela presença de povos e comunidades tradicionais.

Nos *Exemplos e Fontes*, citam-se as principais referências para a pesquisa e o aprofundamento dos assuntos exemplificados por meio de casos concretos, selecionados por sua relevância, complexidade ou acessibilidade de fontes, independentemente da visibilidade alcançada e sem guardar relação necessária com soluções exitosas. Em outros termos, são exemplos *bons para pensar*, selecionados pela criatividade das propostas apresentadas ou pela clareza didática que as posições em conflito sugerem, capazes de trazer à tona os novos desafios inerentes à compatibilização de direitos.

A *Bibliografia* traz referências não mencionadas nos *Exemplos e Fontes*, úteis àqueles que têm intenção de aprofundar os estudos e a pesquisa sobre o tema.

O produto ora apresentado pretende apontar algumas das questões mais relevantes relacionadas à atuação do Ministério Público Federal no tocante à regularização e à gestão das Unidades de Conservação com sobreposição de territórios pertencentes a povos e comunidades tradicionais, bem como focalizar os instrumentos de gestão e de planejamento considerados mais adequados a tais condições.

O material apresentado, que objetiva problematizar e sistematizar providências e abordagens possíveis dentro de um cronograma básico de trabalho, apresenta alternativas para o *modus operandi* apropriado ao enfrentamento dos agudos ou crônicos conflitos socioambientais em Unidades de Conservação, crescentemente observados no cotidiano institucional.

Cabe observar que a condução de procedimentos visando ao acompanhamento da criação e da gestão de Unidades de Conservação federais pelo Ministério Público Federal realiza-se de maneira mais segura e completa com o assessoramento de equipe pericial interdisciplinar qualificada em todas as fases do trabalho.

Objetivos do roteiro para atuação

1. Apoiar a atuação dos Membros do Ministério Público Federal no acompanhamento dos processos de implantação de Unidades de Conservação, com especial atenção à perspectiva conciliatória entre a presença de povos tradicionais e a proteção ambiental;
2. Apoiar a identificação das dificuldades e das potencialidades presentes nos processos de consolidação territorial das Unidades de Conservação federais de Proteção Integral, de modo a tornar mais eficaz a atuação do Ministério Público Federal;
3. Apoiar a identificação das reais ameaças à integridade dos territórios especialmente protegidos, de maneira a explicitar a carga semântica negativa decorrente da frequente dicotomia estabelecida com os povos tradicionais, dentre as quais se destacam preliminarmente: a mineração, a exploração do campo de petróleo e gás do Pré e Pós-Sal, as ações decorrentes do Programa de Aceleração do Crescimento e outros grandes empreendimentos, a exemplo da carcinicultura e do extrativismo madeireiro em larga escala;
4. Auxiliar na busca de alternativas para a definição de arranjos de convivência entre os povos e comunidades tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral por meio da definição de instrumentos que possibilitem a permanência de longo prazo. Ou ainda, configurar arranjos de caráter temporário quando a conjuntura apontar para a necessidade de recategorização, desafetação dos territórios ocupados sob a jurisdição dessas Unidades ou remoção das populações, nesse último caso, como medida excepcional e, desde que observadas as garantias do artigo 16 da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT);
5. Oferecer suporte jurídico, teórico e técnico com intuito de contribuir para a atuação ministerial de maneira mais estruturada, coordenada e eficaz, respeitando as especificidades regionais e a independência funcional de cada Membro.

Justificativa do tema: povos e comunidades tradicionais

1. A importância das Unidades de Conservação como meio de garantir proteção a territórios que apresentam características ecológicas e ambientais relevantes e devem ser mantidos sob um regime especial de administração, bem como oportunidade de garantir a mesma proteção aos povos e comunidades tradicionais;
2. A existência, em 2012, de 312 Unidades de Conservação federais, sendo 139 (45%) Unidades de Conservação de Proteção Integral e 173 (55%) Unidades de Conservação de Uso Sustentável⁷. Nesse cenário, considerando a amostra de 133 Unidades de Conservação analisada pela assessoria pericial da 4ª CCR, constatou-se a presença de povos e comunidades tradicionais em 37%: entre estas, 23% eram Unidades de Conservação de Uso Sustentável e 14% eram Unidades de Conservação de Proteção Integral⁸;
3. A Portaria Interministerial nº 391, de 4/10/2011, do Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão, que institui Grupo de Trabalho Interministerial para propor Plano de Regularização Fundiária das Unidades de Conservação Federais, em consonância com o Plano Estratégico da Convenção sobre Diversidade Biológica para o período 2011-2020;
4. O lançamento pelo ICMBio das Estratégias para Elaboração do Plano de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais (maio/2012), com fixação de diretrizes, definição de eixos estratégicos, metas e recursos financeiros para 2012-2014 e 2015-2024;
5. A Portaria Interministerial nº 35, de 27/2/2012, que institui o Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo Ministério das Relações Exteriores, para apresentar proposta de regulamentação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho no que tange aos procedimentos de consulta prévia e informada dos povos indígenas e tribais;
6. A publicação da Instrução Normativa ICMBio nº 26, de 4/7/2012, que estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e comunidades tradicionais residentes em

7 Estratégias para Elaboração do Plano de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais. Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) instituído pela Portaria Interministerial nº 391, de 4/10/2011. ICMBio/MMA, Brasília/DF. Maio/2012.

8 Parecer Técnico 4ª CCR nº 175/2011.

Unidades de Conservação “onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão”;

7. As deliberações nº 8, nº 9, nº 10 e nº 11 do 19º Encontro Nacional da 4ª CCR/MPF, realizado em Aracaju/SE, de 17 a 19 de outubro de 2012, no tocante a garantir o direito aos territórios tradicionais quilombolas:
 - a. Fazer uma leitura do art. 42 do SNUC conforme a CF e Convenção 169 da OIT, entre outras, para permitir a conciliação da presença das populações tradicionais em UCs de todas as categorias.
 - b. Afirmar a presença das populações tradicionais como agentes e aliados importantes na preservação/conservação e na utilização sustentável da biodiversidade brasileira.
 - c. Firmar a negociação com as populações tradicionais, mediante Consulta Prévia Livre e Informada, como pressuposto para a criação das UCs de qualquer categoria e para a gestão compartilhada, ao invés do reassentamento compulsório.
 - d. Fomentar a instituição de programas específicos de apoio às populações tradicionais em UCs de uso sustentável.
8. A conclusão do Grupo de Trabalho Quilombo apresentada no XI Encontro Nacional da 6ª CCR/MPF, ocorrido entre 22 e 26 de novembro de 2010, realizado em Campo Grande/MS, acolhida pela Plenária como proposta de atuação prioritária dos membros do MPF no tocante aos conflitos decorrentes de sobreposição de unidades de conservação ambiental com territórios tradicionais:
 - a. A maior parte das populações tradicionais está localizada em unidades de conservação. Deve-se buscar, então, um mecanismo para fazer ponderação dos valores e interesses presentes (meio ambiente e território das populações tradicionais) [...] para a solução desse conflito.

Preâmbulo

Reflexões visando à solução jurídica conciliatória em caso de conflito de direitos⁹

A presença de povos ou comunidades tradicionais em Unidades de Conservação federais é um dado concreto e comum a diversos estados do Brasil.

A situação representa uma fonte frequente de intensos conflitos socioambientais que, junto com aqueles decorrentes da implantação de empreendimentos, abrem campo para soluções concretas que, embora juridicamente válidas, desafiam supostas interpretações verdadeiras estabelecidas e consolidadas ao longo do tempo pelo senso comum e pela Administração Pública.

No âmbito institucional, a crescente demanda apresentada por parte dos Membros, a partir das realidades locais, transformou o tema em prioridade debatida nos Encontros Nacionais da 4ª e da 6ª CCR ocorridos em 2012.

A presença humana em espaços especialmente protegidos representa atualmente, para os gestores, os especialistas, os juristas, os atores sociais e, sobretudo, para o Ministério Público Federal, o desafio de transformar conflitos em oportunidades.

Tais questões colocam em evidência e aparente contraposição dois blocos de valores considerados *patrimônio da humanidade* pelos sistemas universal e regional das normas do direito internacional dos direitos humanos, quais sejam, a proteção da diversidade biológica e da diversidade cultural.

A sintonia entre os sistemas jurídicos internacional e nacional, nesse ponto, é maior do que faria crer uma interpretação singela. Portanto, mais do que simplesmente interpretar as normas como roteiro básico de regras, evoca-se a necessidade de compreendê-las em direção à prática.

Com base nessa perspectiva, devem ser tomados os tratados internacionais sobre os direitos humanos que, por orientação predominante do Supremo Tribunal Federal, são detentores de força supralegal, embora infraconstitucional. Para outros autores, tratados internacionais ingressam diretamente no bloco da constitucionalidade por força do artigo 5º e parágrafos.

Quando se trata de interpretar o direito estatal colocando em xeque o conjunto de princípios ou obrigações expressos nas convenções e tratados internacionais e refletidos na Constituição, a discussão é ainda mais interessante.

⁹ Este tópico baseia-se na apresentação da Dra. Maria Luiza Grabner em mesa redonda ocorrida no XIX Encontro da 4ª CCR do MPF, realizado em Aracaju/SE, de 17 a 19 de outubro de 2012.

Evocar a compreensão da norma para além da sua interpretação hegemônica é tarefa que permite observar os deslizes semânticos e os equívocos de aplicação dos dispositivos da Lei nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e que impõem, em alguns de seus preceitos, restrições em desconformidade com os tratados internacionais de direitos humanos e com a própria Constituição Federal.

Trata-se aqui especialmente do artigo 42 e parágrafos da Lei nº 9.985/2000, que preveem, em qualquer caso, a realocação das populações tradicionais residentes em Unidades de Conservação “nas quais sua permanência não seja permitida”.

A solução jurídica vislumbrada para eventual colisão de direitos fundamentais, ora proposta e encampada, é a realização de um juízo de ponderação, com base no princípio da proporcionalidade, a exigir que:

- a. o sacrifício de um direito seja útil para a solução do problema;
- b. não haja outro meio menos danoso para atingir o resultado desejado;
- c. seja proporcional em sentido estrito, isto é, que o ônus imposto ao sacrificado não sobreleve o benefício que se pretende obter com a solução.

Devem se comprimir no menor grau possível os direitos em causa, preservando-se a sua essência, ou seja, o seu núcleo essencial, lembrando-se ainda de que “a interpretação jurídica é um fenômeno social e, assim, deve alcançar um nível de aceitabilidade geral”¹⁰.

No caso em análise, acerca do bloco de valores de direitos humanos designados sob a ordem da *proteção da diversidade biológica*, temos no âmbito do sistema jurídico internacional:

- A Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural;
- A Convenção da Diversidade Biológica que, já no seu preâmbulo, ressalta “o valor intrínseco da diversidade biológica e dos valores ecológico, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético da diversidade biológica e de seus componentes”, bem como a “importância da diversidade biológica para a evolução e para a manutenção dos sistemas necessários à vida da biosfera”, manifestando preocupação “com a sensível redução da diversidade biológica causada por determinadas atividades humanas” e “que é vital prevenir, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica”, assim como de que “fundamental para a conservação da diversidade biológica é a conservação *in situ* dos ecossistemas e dos habitats naturais e a manutenção e recuperação

10 MENDES, Gilmar Ferreira et al. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 209-211.

de populações viáveis de espécies no seu meio natural”, entre outros fatores. Em seu artigo 8, j, a mesma Convenção garante a preservação do conhecimento tradicional das comunidades indígenas e locais relevantes à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica.

No âmbito do sistema jurídico interno, em relação à proteção aos valores da diversidade biológica, temos:

- a Constituição Federal de 1988, no artigo 225;
- a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente;
- a Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.
- o Decreto nº 4.339/2002, que institui a Política Nacional da Biodiversidade, baseada em princípios que preveem a compatibilização de direitos, como afirmado no artigo 2º, XII:

a manutenção da diversidade cultural nacional é importante para a pluralidade de valores na sociedade em relação à biodiversidade, sendo que os povos indígenas, os quilombolas e as outras comunidades locais desempenham um papel importante na conservação e na utilização sustentável da biodiversidade brasileira;

- o Decreto nº 5.758/2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP).

Acerca do bloco de valores de direitos humanos designados sob a ordem da *proteção da diversidade cultural*, temos, no âmbito do sistema jurídico internacional, além das Convenções e Declarações editadas pela Organização dos Estados Americanos (OEA), também as seguintes do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU):

- A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural que, no artigo 4, proclama que a *“defesa da diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade da pessoa humana”*;
- A Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, que afirma, no item 6 do artigo 2º, a diversidade cultural como uma *“grande riqueza para os indivíduos e as sociedades”*, sendo a *“proteção, promoção e manutenção da diversidade cultural [uma] condição essencial para o desenvolvimento sustentável em benefício das gerações atuais e futuras”*;
- A Convenção nº 169/89 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, que reconhece, junto com os povos indígenas, outros grupos cujas condições sociais, econômicas e culturais os distinguem de outros setores da coletividade nacional, arrolando para todos direitos específicos;

- A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas que, em seu preâmbulo, afirma “*que todos os povos contribuem para a diversidade e a riqueza das civilizações e culturas, que constituem patrimônio comum da humanidade*”.
- No âmbito do sistema jurídico interno, em relação à proteção aos valores da diversidade cultural, encontramos:
- A Constituição Federal de 1988 que, no artigo 215, determina que o “*Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais*”. E, no artigo 216, I e II, inclui como sinais distintivos da identidade dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira, suas “*formas de expressão*” e seus “*modos de criar, fazer e viver*”;
- O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que obriga o Estado a reconhecer a propriedade das terras ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos;
- O Decreto nº 4.887, de 20/11/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos;
- O Decreto nº 6.040, de 7/2/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (abrangendo comunidades extrativistas, ribeirinhas, ciganos etc.), sustentada no tripé cultura/identidade/territorialidade.

Embora possa ser discutida a eficiência das soluções expressas no sistema normativo interno para o enfrentamento dos conflitos em casos concretos envolvendo Unidades de Conservação e povos tradicionais, elas existem. Vejamos.

O art. 57 da Lei nº 9.985/2000, que trata da sobreposição de terras indígenas e Unidades de Conservação, prevê a criação de grupos de trabalho para “**propor as diretrizes [...] com vistas à regularização das [...] sobreposições**” (grifo nosso), garantida a participação das comunidades envolvidas.

O art. 11 do Decreto nº 4.887/2003, que dispõe sobre o processo de demarcação de terras quilombolas, convida as diversas instituições envolvidas (Incra, Ibama, Funai, FCP) a tomar “**as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado**”; o art. 6º, por sua vez, assegura aos quilombolas a “**participação** em todas as fases do procedimento administrativo, diretamente ou por meio de representantes” (grifo nosso).

No Decreto nº 5.758/2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), destaca, entre os objetivos específicos, “**solucionar os conflitos decorrentes de sobreposição das unidades de conservação com terras indígenas e terras quilombolas**”. O mesmo Decreto contempla como estratégia “**definir e acordar critérios, em conjunto com os órgãos competentes e segmentos sociais envolvidos, para identificação das áreas de sobreposição das unidades de**

conservação com as terras indígenas e terras quilombolas, propondo soluções para conflitos decorrentes desta sobreposição". Prevê, ainda, como estratégia "apoiar a **participação efetiva** dos representantes das comunidades locais, quilombolas e povos indígenas nas reuniões dos conselhos" das Unidades de Conservação (grifo nosso).

O art. 3º, inciso II, do Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, define como objetivos específicos "**solucionar ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável**" (grifo nosso).

O Decreto nº 4.339/2002, que institui a Política Nacional da Biodiversidade, traz como objetivos específicos do Componente 2 – Conservação da Biodiversidade "11.2.8. **promover o desenvolvimento e a implementação de um plano de ação para solucionar os conflitos devidos à sobreposição de unidades de conservação, terras indígenas e de quilombolas**" (grifo nosso).

É importante salientar que a Política Nacional da Biodiversidade prevê, entre os objetivos específicos, desenvolver e implementar *plano de ação* para a solução dos conflitos devidos à sobreposição entre áreas protegidas e terras indígenas e quilombolas.

Essa proposta é substancialmente distinta do que foi expresso no art. 42 da Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). O art. 42 prevê a realocação das "populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua presença não seja permitida", com indenização ou compensação pelas benfeitorias existentes.

A partir do tratamento conferido ao conflito pela Política Nacional da Biodiversidade, observa-se uma mudança de paradigma a ser reconhecida e operacionalizada pelos gestores de áreas protegidas (conforme Informação Técnica nº 17/2009 da 4ª CCR/MPF). Do mesmo modo, o Ministério Público Federal deve estar atento a essa reconfiguração normativa.

Um conjunto de pesquisas realizadas nas mais diversas áreas do conhecimento tem demonstrado a viabilidade e o interesse em proteger e manter esses povos nos seus territórios tradicionais, mesmo quando inseridos em Unidades de Conservação de Proteção Integral¹¹.

11 Acerca dos tratamentos possíveis para os casos de sobreposições entre territórios tradicionais e Unidades de Conservação, Kênia Gonçalves Itacaramby e Denise Nicolaidis reforçam a necessidade de discutir e estudar em concreto cada situação, apontando a Hipótese da Perturbação Intermediária, desenvolvida por Cornnel, em 1978, como alternativa de avaliação. Segundo essa teoria, níveis muito baixos de perturbação conduzem a uma baixa diversidade devido à exclusão competitiva, enquanto que níveis elevados de perturbação reduzem a diversidade, pois eliminam espécies que são incapazes de uma rápida recolonização dos ambientes, podendo causar extinções locais. Assim, distúrbios nem muito grandes, nem pequenos demais (intermediários) poderiam gerar o mais alto grau de diversidade. Ver Informação Técnica 4ª CCR nº 17/2009, de 19/1/2009, elaborada no âmbito do PA nº 1.00.000.006406/2008-14, que tratou da "Sobreposição de áreas de comunidade remanescente de quilombo e unidade de conservação de proteção integral. Análise técnica de peças de ACP proposta pelo MPF. Possibilidade de conciliação de interesses mediante a criação de RDS".

Se uma nova tendência de conservar e proteger a sociobiodiversidade vem se consolidando no debate internacional, o desafio principal para o Ministério Público Federal estaria justamente em sustentar juridicamente a *equivalência* dos dois interesses, manifesta em manter presentes nas Unidades de Conservação de Proteção Integral os povos tradicionais que ali residam e utilizem recursos naturais e, ao mesmo tempo, assegurar a proteção das características que ensejaram a iniciativa de conservação ambiental desses territórios.

Para o Grupo de Trabalho Quilombos, Povos e Comunidades Tradicionais instituído pela 6ª CCR, a temática da sobreposição entre territórios tradicionais e Unidades de Conservação é prioritária e vem sendo acompanhada de maneira geral e específica por meio do Inquérito Civil Público (ICP) nº 1.00.000.000991/2010-55, que visa apurar os entraves à garantia do direito à terra das comunidades quilombolas no Brasil.

Nesse âmbito, segundo informações prestadas pelo Senhor Consultor-Geral da União referindo-se a seis casos em que territórios quilombolas estão na mesma área de Unidades de Conservação sob responsabilidade do Ibama e ICMBio, tem havido entendimentos entre tais instituições e o Inkra e o MDA com vistas a buscar a conciliação de interesses e direitos.

A proposta formulada pelo Inkra é *“garantir a permanência dessas comunidades em suas áreas, porque elas sabem utilizar os recursos naturais de maneira sustentável, preservando o meio ambiente em questão”*.

Ainda, segundo o CGU, dados do próprio ICMBio revelam que, no mapa da Amazônia Legal, a concentração de áreas protegidas está, em sua maior parte, localizada justamente em territórios ocupados por comunidades tradicionais, tanto indígenas como quilombolas: *“A própria comunidade é a garantia de proteção à unidade, pois eles mantêm uma relação de dependência com o meio, não de exploração”*.

Entre as dificuldades enfrentadas no andamento dos procedimentos visando à conciliação nas Câmaras de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, ressalte-se: a) a morosidade na manifestação das instituições envolvidas; b) a não contemplação da participação das comunidades nos debates perante as Câmaras de Conciliação; e c) a ausência de dados seguros sobre o possível risco de comprometimento da biodiversidade a longo prazo.

Com objetivo de minimizar o problema, a Portaria CGU nº 23, de 21/12/2009, prevê início dos trabalhos da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal com a realização de audiência pública na sede do município onde existe o conflito quando o processo versar sobre controvérsia envolvendo comunidades indígenas ou quilombolas.

No entanto, em relação ao andamento propriamente dito dos processos na referida Câmara, notou-se a persistência dos impasses, a demora na resolução dos conflitos noticiados por tempo muito além do razoável e também de casos retirados daquela Câmara, todos sem conciliação ou arbitragem, a configurar grave omissão da União. Razão pela qual o GT Quilombos, Povos e

Comunidades Tradicionais da 6ª CCR/MPF expediu, em 24/10/2012, a Recomendação nº 01/2012, com o prazo de 180 dias, ao Senhor Consultor-Geral da União para que promova a conciliação ou, quando não cabível esta, a arbitragem das controvérsias entre órgãos e entidades públicas federais submetidas à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), envolvendo a consecução de políticas públicas para realização de direitos fundamentais das comunidades quilombolas que especifica.

De qualquer sorte, a questão central a acompanhar o processo de criação de Unidades de Conservação e de gestão dos espaços em que se constata a presença de povos tradicionais refere-se, portanto, à participação dos grupos afetados. Daí a importância da aplicação dos princípios estabelecidos na Convenção nº 169 da OIT no que se refere ao direito de serem consultados de maneira livre, prévia e informada, mediante procedimentos apropriados, todos os povos tradicionais acerca de medidas administrativas e legislativas que lhes possam afetar diretamente (artigo 6º, 1, a).

A propósito das consultas a serem feitas aos povos tradicionais, dispõe o nº 2 do artigo 6º em comento: *“As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé (sic) e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”*.

Define-se a *boa-fé* que deve caracterizar a consulta como aquela que respeita os direitos, os interesses, os valores, as necessidades, as dificuldades da parte consultada. Deve adaptar-se às especificidades de cada grupo e às circunstâncias de cada caso.

Praticamente, pode-se dizer que o procedimento apropriado a que tantas vezes se refere a Convenção nº 169 da OIT, sem contudo definir a expressão, apenas terá seus contornos delineados diante do caso concreto, pautado principalmente pelo princípio ético da *boa-fé*.

O ICMBio, entretanto, ignorou o princípio da consulta livre, prévia e informada ao editar a Instrução Normativa nº 26, de 5/7/2012, que trata da celebração dos Termos de Compromisso entre o órgão e as comunidades tradicionais que residem e utilizam recursos naturais em Unidades de Conservação.

Embora preveja a formulação dos termos de compromisso de forma participativa, não condiciona o reassentamento das populações tradicionais ao consentimento prévio e informado dos grupos interessados.

Por meio do Ofício nº 3.369/2010, de 10/12/2010, a Coordenadora do GT Quilombos, Povos e Comunidades Tradicionais da 6ª CCR/MPF alertou o ICMBio para a falta de participação de representantes dos povos interessados na formulação da referida normativa e apresentou outras considerações acerca da minuta da IN nº 26/2012.

O Poder Executivo federal tem adotado iniciativas na direção de garantir os procedimentos adequados de consulta, como exemplifica a Portaria Interministerial nº 35, de 27/1/2012, que tem

por objetivo formular proposta de regulamentação da Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, no que diz respeito ao direito de consulta, livre e informada dos povos indígenas e tradicionais.

Ressalte-se que a proposta em fase atual de elaboração não impede a aplicação, desde já, das normas previstas na Convenção nº 169 da OIT, visto serem autoaplicáveis, como o são todas as normas relativas a direitos humanos. Representantes de povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais foram chamados a integrar o GTI criado pela Portaria Interministerial nº 35/2012¹².

Considerando a iniciativa da Administração Federal ora referida, salta aos olhos a contradição que representa a edição da Portaria AGU nº 303, de 16/7/2012, ao “relativizar” as salvaguardas institucionais às terras indígenas e “flexibilizar” o direito à consulta livre, prévia e informada em alguns casos, com base no caso Raposa Serra do Sol (STF – Petição 3.388-Roraima), cujo alcance teria sido esclarecido por intermédio do PARECER nº 153/2010/DENOR/CGU/AGU¹³.

São vários os exemplos colecionados a respeito de outros atos da Administração Federal em que se desrespeita o princípio da consulta livre, prévia e informada. Especial atenção à edição da Portaria Interministerial nº 419, de 26/10/2011, que regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental, de que trata o art. 14 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.

O artigo 6º fixa o prazo de até 90 dias para os órgãos (no caso a Funai e a FCP) se manifestarem a respeito dos estudos de impacto ambiental, prazo este considerado insuficiente por várias comunidades para que se cumpra o direito de consulta prévia e informada aos grupos afetados por empreendimentos.

Diante de tais ambiguidades, fica realçada a importância da atuação do Ministério Público Federal para tornar efetivos os dispositivos da Convenção nº 169 da OIT no Brasil, sobretudo aqueles que tocam o tema sob análise.

Nesse plano, é fundamental apontar a impropriedade da Portaria Interministerial nº 391, de 4/10/2011, que institui Grupo de Trabalho para propor um Plano de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais, de acordo com o Plano Estratégico da Convenção sobre Diversidade Biológica para o período 2011-2020.

12 Os trabalhos do GTI vêm sendo acompanhados no MPF pela atuação das Procuradoras Regionais Eliana Peres Torelly de Carvalho e Maria Luiza Grabner, além de Luciana Pepe Afonso de Luca, Procuradora da República.

13 A Portaria nº 303 encontra-se presentemente suspensa por força da edição da Portaria nº 415 da própria AGU, que determina aguardar o julgamento definitivo, pelo STF, dos Embargos de Declaração interpostos na ação que julgou o caso da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS), em Roraima, recurso esse que questiona as dezenove condicionantes impostas pela mesma Corte Suprema quanto ao procedimento demarcatório de terras indígenas.

Já foi visto que a CDB, a par de ressaltar a importância da diversidade biológica para a evolução e para a manutenção dos sistemas necessários à vida da biosfera, também enfatiza a preservação de populações tradicionais e de seus conhecimentos sobre a biodiversidade, tanto quanto incentiva sua presença e proteção prevendo inclusive mecanismos de repartição de benefícios.

No documento denominado Estratégias para Elaboração do Plano de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais, de maio de 2012, o GTI instituído pela Portaria nº 391/2011 propõe, com base no art. 42 da Lei nº 9.985/2000, o estreitamento de relações com o Incra e a criação de um programa conjunto e específico para promover o reassentamento das “populações tradicionais e agricultores familiares que serão beneficiários”, residentes em Unidades de Conservação nas quais “sua permanência não seja permitida”.

Prevê-se que essas comunidades sejam indenizadas e reassentadas de forma que o traslado “a uma nova área seja feita da forma menos impactante possível”.

O documento mencionado confronta a Convenção nº 169 da OIT, na medida em que qualquer Plano de Regularização Fundiária para Unidades de Conservação com presença de povos e comunidades tradicionais deve levar em conta as particularidades relativas à territorialidade étnica e cultural, o direito de consulta livre, prévia e informada, devendo-se criar “procedimentos adequados” que permitam a participação dos interessados na definição de medidas que possam afetá-los diretamente.

Com base no entendimento previsto na Convenção nº 169 da OIT, relativiza-se a presunção de que os povos e comunidades tradicionais devam ser prioritariamente reassentados ou trasladados, uma vez que seu artigo 16 apenas excepcionalmente permite a remoção das terras que ocupam, garantindo o direito de retorno assim que o motivo cesse. Essa norma, de *status* supralegal, prevaleceria sobre a lei ordinária do SNUC (nº 9.985/2000).

Com base na Convenção nº 169 da OIT, vejamos a situação dos povos indígenas segundo o ordenamento jurídico brasileiro: de acordo com o artigo 231 da Constituição Federal (CF) e parágrafos, são detentores de direitos originários, não sendo passíveis de desapropriação as terras que ocupam por pertencerem à União. Não se espera, pois, que eventual Unidade de Conservação incidente nas terras ocupadas por povos indígenas venha a extinguir as formas como tradicionalmente a utilizam e aos recursos naturais disponíveis. No entanto, é possível prever pactos e ações por meio dos quais se regule de modo planejado o uso dos recursos naturais. Os planos de gestão territorial demandados por povos indígenas têm sido cada vez mais frequentes na tentativa de gerir e proteger os ambientes relacionados a esses grupos¹⁴. Muitos deles compartilham a constatação de que a sua continuidade como povo está a depender também da integridade ambiental das terras ocupadas, a qual constitui critério fundamental para a definição de saúde, dignidade e bem-estar de seus membros. Mantém-se, todavia, o impeditivo para a remoção dos grupos indígenas, salvo em situações excepcionálíssimas e *ad referendum* do Congresso Nacional.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/terras-ind%C3%ADgenas>>.

De modo análogo para as comunidades remanescentes de quilombos, e segundo entendimentos firmados em Encontros da 6ª CCR, é imprescindível para o reconhecimento de todos os direitos, em especial a definição das dimensões de seus territórios tradicionais, a interpretação conjugada do artigo 68 do ADCT/88 com os artigos 215 e 216 da CF. Bem por isso, não pode haver remoção involuntária dos remanescentes das comunidades de quilombos de seus territórios, a não ser excepcionalmente, nos termos do disposto no artigo 16 da Convenção nº 169 da OIT. Segundo Duprat¹⁵,

ao assumir o caráter pluriétnico desta nação, que inclui as etnias indígenas, os afro-descendentes e outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (cf. § 1º do artigo 216) a constituição federal propicia a aplicação analógica do tratamento emprestado à questão indígena, no que couber, aos demais grupos étnicos.

Postas as premissas da interpretação, exploraremos a seguir as possibilidades de transformar os conflitos em oportunidades no cenário de implantação e gestão de Unidades de Conservação com presença de povos e comunidades tradicionais. Sem prejuízo de outros eventuais arranjos vislumbrados, inclusive alguns de caráter transitório, vamos neste momento apresentar as quatro soluções institucionais possíveis, que já vêm sendo utilizadas em casos concretos para o enfrentamento dos conflitos decorrentes de sobreposição entre territórios tradicionais e Unidades de Conservação:

1. *Desafetação*: nos casos extremos em que ficar comprovada a total incompatibilidade entre a permanência das comunidades e as Unidades de Conservação de Proteção Integral, após exauridos todos os meios de negociação, restaria a pura e simples alteração dos limites da Unidade de Conservação incidentes no território tradicional. No caso de a presença de povos e comunidades tradicionais preceder à criação da Unidade de Conservação de Proteção Integral, entende-se que os atos de criação sejam nulos;
2. *Recategorização*: alternativa possível, desde que solicitada pelos grupos interessados, preconiza a transformação da Unidade de Conservação de Proteção Integral em Unidade de Conservação de Uso Sustentável. Aceitável diante de algumas condições como a perda de atributos que ensejaram a criação da Unidade de Conservação, a exigência de maior autonomia por parte da comunidade, a possibilidade de gestão compartilhada, que pode trazer benefícios tanto à conservação da natureza quanto à manutenção do modo de vida tradicional;

¹⁵ Ver DUPRAT, Deborah. *O Estado Pluriétnico*. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/estado_plurietnico.pdf>.

3. *Dupla afetação*¹⁶ : nos casos em que se mostre possível a harmonização dos direitos constitucionais dos índios e outros povos tradicionais, a preservação do meio ambiente e a proteção da diversidade étnica e cultural, a administração dos espaços ambientalmente protegidos, em razão da dupla afetação, deverá obedecer a um plano de administração conjunta ou de gestão compartilhada (entre Comunidade Tradicional, Funai, Ibama, ICMBio, Incra etc.), respeitada a Convenção nº 169 da OIT, especialmente quanto à necessidade da consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais residentes na respectiva unidade de conservação;
4. *Remoção das populações*: é possível, como medida excepcional e, desde que respeitada a garantia da consulta livre, prévia e informada dos grupos afetados, nos casos em que ficar comprovada a incompatibilidade insuperável entre a permanência da comunidade e a Unidade de Conservação de Proteção Integral, após evidenciada, mediante estudos técnico-científicos de natureza etnoambiental, a inviabilidade, especialmente de longo prazo, da permanência das populações.

A solução conciliatória preconizada neste texto, verificada em inúmeros casos concretos, alude à possibilidade de estabelecer a gestão compartilhada de territórios e recursos que são comuns ao interesse de povos e comunidades tradicionais e ao interesse da conservação ambiental. Essa modalidade de gerenciamento de espaços protegidos e dos recursos neles existentes está alinhada com a tese da conciliação de interesses presente entre os objetivos da Política Nacional da Biodiversidade, revestida, portanto, como intenção do Estado brasileiro. Ainda, a proposta ora defendida repousa em solução referida na tese da ponderação de direitos, cuja subjetividade inerente é contraposta com a necessária fundamentação jurídica e com base em dados concretos.

¹⁶ A afetação é definida no âmbito do direito administrativo como o fato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da administração pública (CARVALHO, José dos Santos. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2010). No caso de territórios tradicionais, a primeira destinação pública específica seria o usufruto da terra e dos recursos nela existentes como garantia da reprodução física e cultural das comunidades. Em se tratando especificamente dos povos indígenas, o usufruto dos recursos seria exclusivo e a terra, pertencente à União, inalienável e indisponível. Em comum com os outros povos e comunidades tradicionais, os territórios ocupados, além de essenciais a sua constituição identitária, partilhariam de uma segunda finalidade pública, qual seja, a de proteção do meio ambiente, destinações estas perfeitamente compatíveis, aliás. Assim, esses espaços poderiam ser definidos como áreas protegidas tanto por se configurarem importantes para a manutenção da qualidade de vida e dos direitos identitários desses grupos como para a proteção da biodiversidade. Também pode-se afirmar com segurança que, tanto no caso dos povos indígenas quanto em relação às comunidades quilombolas, a própria Constituição Federal procedeu à afetação de seus respectivos territórios a uma finalidade pública de máxima relevância, qual seja, a garantia dos direitos fundamentais de minorias étnicas vulneráveis associada à proteção do patrimônio histórico-cultural do país. A afetação constitucional dos territórios quilombolas foi defendida pelo Procurador Regional da República Daniel Sarmiento em seu parecer “A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação”, disponível no *site* da 6ª CCR/MPF. Não se cuida, pois, de afetação resultante de mera escolha do administrador, mas de opção do próprio poder constituinte originário, nos artigos 231 da CF e artigo 68 do ADCT/CF.

Sob a perspectiva da gestão compartilhada desses espaços, assumem importância estratégica os Planos de Manejo aos quais deverão ser incorporados os Planos de Uso Tradicional, os Termos de Compromisso e os Acordos de Manejo, bem como os Termos de Ajustamento de Conduta que visem compatibilizar direitos. Esses instrumentos de zoneamento e gestão, sendo efetivados de acordo com os princípios da consulta livre e informada previstos da Convenção nº 169 da OIT, caracterizam-se como participativos quando realizados por meio dos Conselhos Deliberativos e Consultivos, das Câmaras Técnicas, dos Grupos de Trabalho e de outras instâncias de participação.

A possibilidade de efetivação da gestão compartilhada de espaços protegidos, aqui referidos como objetos da dupla afetação, emerge de uma leitura integrada dos direitos socioambientais, não como o resultado da soma linear dos direitos sociais e ambientais previstos no ordenamento jurídico brasileiro, mas como exercício criativo e possível de uma solução justa, tolerante e respeitosa para conflitos potencialmente graves caso eternizados de maneira infrutífera por posições polarizadas.

Resumo das premissas do roteiro para atuação

1. Nos termos do art. 2º da Convenção nº 169 da OIT, a consciência de uma identidade indígena ou tribal é critério fundamental para o reconhecimento dos povos ou comunidades tradicionais, bem como de seus direitos e interesses;
2. A ocorrência de espécies ameaçadas de extinção da flora, fauna, inclusive ictiológica relacionadas nas listas federal ou estaduais, devem ser especialmente consideradas no trato das questões relativas ao uso e manejo da Unidade de Conservação;
3. As Unidades de Conservação de Proteção Integral têm como missão inerente assegurar a manutenção dos atributos ecológicos que justificaram sua criação;
4. Povos tradicionais constituem-se como grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tal, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição, conforme definido no inciso I do art. 3º do Decreto nº 6.040, de 7/2/2007;
5. A diversidade cultural é uma grande riqueza para as pessoas e as sociedades. A proteção, a promoção e a manutenção da diversidade cultural é uma condição essencial para o desenvolvimento sustentável em benefício das gerações atuais e futuras, nos termos do item 6 do art. 2º da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (UNESCO-2005);
6. Os povos ou comunidades tradicionais são coletividades que possuem relação especial com seus territórios, sujeita à proteção, por ser indissociável das suas respectivas identidades (cf. art. 13 da Convenção nº 169 da OIT);
7. A remoção dessas coletividades de seus territórios tradicionais poderá ocorrer em casos de absoluta excepcionalidade e sendo garantido o seu retorno tão logo cesse a causa que o determinou (cf. art. 16 da Convenção nº 169 da OIT);
8. Reconhecer a necessidade de apropriar-se de elementos concretos para um diagnóstico mais completo da situação, que assume contornos locais variados, dentro de um cenário comum de conflitos;
9. A desafetação ou a recategorização de Unidades de Conservação com a presença de povos e comunidades tradicionais devem ser resguardadas para situações em que: 1) os atributos

naturais que justificaram a criação da Unidade de Conservação não estejam mais presentes; 2) haja reivindicação de maior autonomia na gestão da área por parte da comunidade tradicional residente; 3) se verifique a existência de arranjo institucional local capaz de oferecer suporte ao grupo social residente para a gestão da área;

10. Incentivar a atuação dos Membros no acompanhamento extrajudicial dos processos de implantação de Unidades de Conservação no âmbito estadual onde se verificarem interesses de povos e comunidades tradicionais, em relação aos quais a competência para agir é dos três entes federativos: União, Estados e Municípios;
11. Valorizar a atuação do Ministério Público Federal em conjunto com o Ministério Público Estadual, de modo a se ampliarem os horizontes da atuação do Ministério Público, sobretudo na esfera extrajudicial;
12. Quaisquer medidas legislativas ou atividades e empreendimentos a serem desenvolvidos ou implantados por terceiros, no âmbito dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, dependem do consentimento prévio e informado desses grupos (cf. art. 6º da Convenção nº 169 da OIT);
13. Fortalecer a participação dos povos e comunidades tradicionais afetados por Unidades de Conservação nos processos decisórios, incentivando sua presença ativa nos Conselhos Gestores (consultivos e deliberativos) e em outros fóruns de participação que possam vir a ser constituídos;
14. Reconhecer a importância do planejamento territorial da Unidade de Conservação como um todo ao formular compromissos de convivência entre povos tradicionais e Unidades de Conservação;
15. Reconhecer o Plano de Manejo como o instrumento de gestão mais importante da Unidade de Conservação, devendo este ser construído considerando o reconhecimento técnico da presença da população tradicional;
16. Reconhecer a importância de elaboração do Plano de Manejo por meio da instauração de processo participativo que permita aprendizagem social e a valorização dos saberes locais/tradicionais sobre o manejo dos recursos naturais;
17. Reconhecer a participação dos povos e comunidades tradicionais afetados pela criação das Unidades de Conservação nas suas instâncias de gestão, a exemplo das Câmaras Técnicas e Conselhos Gestores, como forma de agilizar a mediação de conflitos e de evitar a eternização de demandas em instâncias decisórias mais distantes do local, como a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) da Consultoria-Geral da União (CGU) da Advocacia-Geral da União (AGU);

18. Alargar a definição de *Termo de Compromisso* existente na legislação do SNUC, como instrumento para o estabelecimento de acordos de convivência, de maneira a abranger outros arranjos possíveis, como o Plano de Uso Tradicional, que considera o planejamento participativo do uso da terra como parâmetro para a regulamentação de atividades passíveis de realização;
19. Reconhecer a necessidade de respeitar o tempo do processo em contraposição ao tempo da administração para permitir a construção de relações de confiança e de patamares de consenso como as bases que conferem solidez ao processo participativo;
20. Reconhecer a necessidade de estabelecer o princípio ético da boa-fé como *modus operandi* das partes, capaz de regular as relações no universo de conflitos;
21. Reconhecer que o conflito é contínuo e inerente ao processo, bem como a complexidade dos desafios é crescente, exigindo a revisão constante das decisões como método de trabalho.

Princípios jurídicos e marcos regulatórios

- Constituição Federal: artigos 215, 216, 231 e 68 (ADCT); artigo 5º, §§ 1º, 2º e 3º;
- Lei nº 9.985, de 18/7/2000 – regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da CF, e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza;
- Lei nº 12.651, de 25/5/2012 – dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências;
- Lei nº 7.804, de 18/7/1989 – altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências;
- Lei nº 6.938, de 31/8/1981 – dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências;
- Decreto nº 4.340, de 22/8/2002 – regulamenta artigos da Lei nº 9.985/2000 (criação de Unidade de Conservação, mosaico de Unidade de Conservação, plano de manejo, conselho deliberativo e consultivo, reassentamento de comunidades tradicionais);
- Decreto nº 4.297, de 10/7/2002 – regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Brasil e dá outras providências;
- Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas aprovada pela 107ª Plenária, em 13/9/2007;
- Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005, ratificada pelo Dec. Leg. nº 485/2006 e promulgada pelo Presidente da República por meio do Decreto nº 6.177, de 1/8/2007;
- Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, promulgada pelo Decreto nº 5.753, de 12/4/2006;
- Convenção nº 169/89 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19/4/2004;

Preâmbulo

- Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, aprovada pela UNESCO em 2001;
- Convenção sobre a Diversidade Biológica, aprovada durante a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992 e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16/3/1998;
- Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) – Organização dos Estados Americanos (OEA), promulgada pelo Decreto nº 678, de 6/11/1992;
- Pacto Internacional Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Organização das Nações Unidas (ONU) – promulgado pelo Decreto nº 591, de 6/7/1992;
- Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972, promulgada pelo Decreto nº 80.978, de 12/12/1977;
- Decreto nº 7.747, de 5/6/2012 – institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas (PNGATI);
- Decreto nº 6.288, de 6/12/2007 – dá nova redação ao art. 6-A, 6-B, 6-C, 13-A e 21-A do Decreto nº 4.297, de 10/7/2002, referente ao Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE);
- Decreto nº 6.040, de 7/2/2007 – institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;
- Decreto Federal de 13/7/2006 – altera denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais para Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e dá outras providências;
- Decreto nº 4.887, de 20/11/2003 – regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos;
- Instrução Normativa ICMBio nº 01, de 18/9/2007 – disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de Plano de Manejo Participativo de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável;
- Instrução Normativa ICMBio nº 02, de 18/9/2007 – disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável;

- Instrução Normativa ICMBio nº 03, de 18/9/2007 – disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável;
- Instrução Normativa ICMBio nº 05, de 15/5/2008 – dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de Unidade de Conservação federal;
- Instrução Normativa ICMBio nº 11, de 8/6/2010 – disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a formação e funcionamento de Conselhos Consultivos em Unidades de Conservação federais;
- Instrução Normativa ICMBio nº 26, de 4/7/2012 – estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em Unidades de Conservação;
- Portaria Interministerial nº 35, de 27/1/2012 – institui Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, no que tange aos procedimentos de consulta prévia dos povos indígenas e tribais.

Glossário mínimo

As definições abaixo relacionadas, que pressupõem o entendimento comum de determinadas categorias, estão baseadas no Decreto nº 6.040/2007, na Lei nº 9.985/2000 e também na literatura especializada. Embora não esgotem o assunto, trazem à tona um vocabulário mínimo, útil ao tratamento da questão proposta.

Acordo de manejo de recursos naturais: documento produzido em conjunto com as comunidades tradicionais, sob coordenação técnica especializada e competente no tema, formulado em caráter preliminar a ser utilizado até que seja possível elaborar os Planos de Manejo para cada espécie a ser explorada ou que seja formulado um dos outros instrumentos ora sugeridos.

Câmara técnica: foro de discussão que, equiparado aos grupos de trabalho indicados no artigo 57 do SNUC, tem por objetivo acompanhar o cumprimento das diretrizes para a regularização das sobreposições, sobretudo a elaboração de estudos técnicos visando à formulação do microzoneamento da Unidade de Conservação com presença de povos e comunidades tradicionais. Na Câmara Técnica, o processo participativo pode ser efetivado em razão da visibilidade dos grupos sociais durante o processo de planejamento do uso dos recursos naturais e do território. Se os instrumentos de planejamento operam como amplos acordos de pactuação sobre o uso dos recursos disponíveis, elaborados com base no planejamento do território de uso, a possibilidade de funcionamento é ampliada pela constituição de regras claras construídas na arena de negociação representada pela Câmara Técnica. A eficácia de instrumentos de planejamento como a Câmara Técnica é diretamente dependente da capacidade de governança instalada na arena local, ou seja, da dinâmica do jogo instituído pelos próprios atores. A escolha do instrumento de planejamento mais adequado depende da arena em ação e do jogo entre as forças presentes.

Conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.

Conservação *in situ*: conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características.

Diversidade biológica: a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, entre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.

Extrativismo: sistema de exploração fundamentado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis.

Manejo: todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas.

Plano de manejo: 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.

Plano de uso tradicional: instrumento de planejamento territorial e pacto coletivo, no âmbito do qual se define o microzoneamento do território de uso da comunidade, realizado com base em estudos técnicos e levantamento socioeconômico e ambiental, que contemple a demanda de sustentabilidade econômica em compatibilidade com a conservação da sociobiodiversidade, constituindo áreas a vigorar como especiais no interior das Unidades de Conservação de Proteção Integral (culturais-antropológicas) ou a ser indicadas para a criação de Unidade de Conservação de Uso Sustentável.

Povos e comunidades tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais.

Proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais.

Recuperação: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original.

Recurso ambiental: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Restauração: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original.

Territórios tradicionais: os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária,

observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais e demais regulamentações.

Unidade de Conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Uso direto: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais.

Uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.

Uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos de forma socialmente justa e economicamente viável.

Zona de amortecimento: o entorno de uma Unidade de Conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a Unidade.

Zoneamento: definição de setores ou zonas em uma Unidade de Conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz.

Unidades de conservação de proteção integral:¹⁷ criação, implantação e gestão em sobreposição com territórios de povos e comunidades tradicionais

¹⁷ Neste trabalho, não serão abordados os conflitos atinentes às Unidades de Conservação de Uso Sustentável, tais como RESEX, RDS, FLONA e APA que, pela peculiaridade do tema, mereceriam tratamento à parte.

1. Processo de criação da unidade de conservação

1.1. Marcos regulatórios

Lei nº 9.985, de 18/7/2000 – artigo 22, § 2º – 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;

Convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais – art. 6;

Instrução Normativa ICMBio nº 05, de 15/5/2008 – dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de Unidade de Conservação federal.

Instrução Normativa ICMBio nº 03, de 18/9/2007 – disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

1.2. Aspectos relevantes

Conhecer como se deu a condução do processo de criação da Unidade de Conservação é importante para a compreensão do seu contexto de inserção local e regional. Muitos dos conflitos com populações residentes na Unidade de Conservação ou localizadas no seu entorno têm origem em processos de criação conduzidos de forma autocrática, sem participação dos segmentos interessados da sociedade civil.

1.2.1. Exigências preliminares

Estudos técnicos prévios realizados pelo órgão executor proponente, identificando a presença de atributos ambientais, socioculturais ou históricos relevantes e sua caracterização preliminar, o uso da terra praticado, a existência de ocupantes (tradicionais ou não), a situação fundiária e os limites mais adequados para a nova Unidade. Importante incorporar nesses estudos previsão de impactos sociais positivos e negativos decorrentes da criação da Unidade de Conservação.

Consulta pública com objetivo de verificar os dados apresentados nos estudos prévios, coletar contribuições complementares ou efetuar correções, validar a proposta de categoria de Unidade de

Conservação a ser criada, seus objetivos, extensão e limites previstos, colher a manifestação e a opinião dos ocupantes do interior e do entorno da área e confirmar a pertinência da proposta de criação da nova Unidade de Conservação. Os procedimentos para a criação de Unidade de Conservação devem obedecer aos princípios do interesse público, da motivação e da publicidade.

1.2.2. Manifestação de interesse das comunidades tradicionais paracriação de unidades de conservação

No caso das Unidades de Conservação destinadas a abrigar povos e comunidades tradicionais ou a acolher a utilização dos recursos naturais por esses grupos, como as Reservas Extrativistas (RESEX) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), é obrigatório, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa ICMBio nº 03, de 18/9/2007, que as comunidades tradicionais ou sua representação solicitem, formalmente, ao ICMBio a criação da Unidade de Conservação, uma vez que sua participação na proteção e na gestão desses espaços é pré-requisito de sua existência.

De acordo com o art. 5º da IN ICMBio nº 03/2007, a solicitação para a criação de RESEX ou RDS deve indicar, preliminarmente, a área proposta para criação da Unidade e a população tradicional envolvida, suas principais práticas produtivas, os recursos naturais manejados e o compromisso com o uso sustentável da Unidade. A divulgação de informações sobre o processo e a mobilização comunitária previstas na regulamentação devem privilegiar a realidade e as necessidades locais.

1.2.3. Consulta pública

Não obrigatória para a criação de Estação Ecológica e de Reserva Biológica. A consulta pública é o procedimento durante o qual se coletam subsídios para a escolha da categoria de Unidade de Conservação, bem como a definição de seus limites, considerando a melhor adequação à conjuntura identificada. Devem ser apresentadas informações qualificadas sobre as implicações da criação da Unidade de Conservação federal para a população do interior, do entorno da Unidade proposta e demais interessados, de modo que os afetados direta e indiretamente possam se manifestar, expressando sua opinião e necessidades. Para que o processo de consulta pública envolvendo as comunidades locais e demais interessados, obrigatório segundo a Lei nº 9.985/2000, artigo 22, § 2º, ocorra de acordo com *procedimentos adequados* referidos na Convenção nº 169 da OIT, é pertinente a realização de audiências, reuniões públicas e de oitivas em número necessário e suficiente. Deve-se envidar esforços para viabilizar formas apropriadas para colher a manifestação da comunidade afetada e dos outros segmentos sociais interessados. Os *procedimentos adequados* mencionados fazem referência à construção de processos durante os quais se estabelecem as bases para a circulação do conhecimento, incluindo o contato com as alternativas de modelos existentes, o dimensionamento de expectativas e o esclarecimento das dúvidas que possibilitem a confirmação

da tipologia de Unidade de Conservação mais apropriada ao caso concreto, a negociação dos limites territoriais e a definição da conformação de arranjos institucionais adequados para apoiar a sua gestão. A Instrução Normativa ICMBio nº 05, de 15/5/2008, define os procedimentos administrativos necessários à realização de estudos técnicos e de consulta pública para a criação de Unidades de Conservação federais. A diretriz que orienta a consulta pública é a participação da sociedade, sendo recomendável a cautela de observar e de resguardar as formas próprias de expressão e de decisão de cada grupo, bem como os tempos necessários a cada fase. Ainda, segundo os princípios norteadores da Convenção nº 169 da OIT, a consulta e a participação dos povos interessados devem atender ao direito que possuem de definir suas próprias prioridades de desenvolvimento na medida em que afetam suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e o próprio território ocupado e utilizado. O processo de consulta deve ser precedido por publicidade, garantir a ampla participação da sociedade, devendo ser documentada a sua memória e registrado o seu histórico, bem como as questões e sugestões levantadas durante as reuniões.

1.3. Abordagem sugerida aos membros do MPF

- a. Garantir que a atuação ministerial seja assessorada por equipe pericial interdisciplinar qualificada¹⁸, apta a analisar criticamente o material a ser reunido pelo Ministério Público Federal, sobretudo, confrontando os dados apresentados com a realidade observada no local dos fatos;
- b. Estabelecer diretamente e por meio da assessoria pericial canais permanentes de comunicação com as comunidades locais e os outros interlocutores presentes no campo;
- c. Verificar se houve consulta aos órgãos públicos interessados, federais e estaduais (Incrá, Institutos de Terra, Funai e Fundação Cultural Palmares), bem como a respectiva manifestação formal;
- d. Obter do órgão gestor informações sobre o cumprimento das exigências preliminares à criação da Unidade:
 - apresentação dos estudos técnicos realizados, nos termos do art. 4º da IN ICMBio nº 05, de 15/5/2008, para Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Reserva Extrativista (RESEX), com ênfase na caracterização da população residente, contendo a quantificação e o tamanho médio das propriedades, o padrão de ocupação da área, a avaliação dos principais indicadores socioeconômicos dos municípios abrangidos, a caracterização da população tradicional beneficiária;

¹⁸ Sugere-se que das equipes de assessoramento pericial interdisciplinares participem biólogos, engenheiros florestais, outros profissionais das demais ciências ambientais e ainda geógrafos e antropólogos.

- ▶ comprovação da consulta pública aos moradores do interior e entorno, com informações sobre o formato do processo de consulta, o conteúdo abordado e os participantes, requisitando a memória das reuniões, o histórico do processo e toda a documentação escrita e fotográfica pertinente ao processo de consulta previsto no art. 9º da IN ICMBio nº 05, de 15/5/2008.
- e. Identificar e mapear os agentes atuantes na criação da Unidade, bem como as alianças, os pontos de convergência e de divergência existentes entre os atores: entidades associativas e outras instituições interessadas, associações de bairro, associações de moradores, sindicatos, universidades, pesquisadores, sociedade civil organizada, entidades públicas, prefeituras, órgãos ambientais e órgãos fundiários;
- f. Identificar e mapear os eventuais conflitos e a atuação de seus agentes em torno do processo de criação da Unidade de Conservação;
- g. Estabelecer contatos com os agentes locais, explicitando as atribuições do Ministério Público Federal;
- h. Visitar a Unidade de Conservação assim que possível e sempre que necessário;
- i. Contribuir para assegurar que o processo de participação na criação da Unidade de Conservação seja efetivo para envolver os interessados de forma legítima e que garanta o tempo necessário para a maturação das propostas cabíveis visando a mediação dos conflitos evidenciados, de forma a compatibilizar a conservação ambiental e a proteção dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;
- j. Contribuir para a reunião de elementos suficientes à definição da categoria de manejo da Unidade de Conservação ou da tipologia da área protegida, seus limites mais adequados para a conjuntura local, considerando tanto os aspectos ambientais quanto os socioeconômicos e culturais;
- k. Nos processos de criação das Unidades de Conservação e outras áreas protegidas com presença de povos e comunidades tradicionais verificar, com auxílio de assessoramento pericial e com base na oitiva dos grupos sociais afetados, se o dimensionamento das áreas contempla de maneira efetiva suas necessidades de uso socioeconômico, religioso e simbólico;
- l. Caso o dimensionamento das áreas não tenha sido resultado de estudos apropriados e da escuta aos povos interessados, que considerem as formas próprias de ocupação e uso dos territórios tradicionais, impugnar decisões que reduzam os limites dos territórios tradicionais.

1.4. Exemplos e fontes

- Parque Nacional do Jaú e RESEX Unini
<http://www.fva.org.br>

- Estação Ecológica da Jureia
http://www.iflorestal.sp.gov.br/unidades_conservacao/Informativos/Jureia_Itatins/site_jureia_arquivos/page0003.htm
<http://www.ambiente.sp.gov.br/e-e-jureia-itatins/>
SMA – Mosaico de Unidades de Conservação de Jureia-Itatins (Relatório de Gestão)
OLIVEIRA, E.R. Populações Humanas na Estação Ecológica Juréia-Itatins. NUPAUB/USP, 2004.
- Mosaico do Jacupiranga
http://www.rbma.org.br/programas/programa_mosaicos_corredores_ecologicos_2.asp; http://www.rbma.org.br/programas/docs_programas/mosaicos_corredores_ecologicos/03_04_10.pdf
www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=526
<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/criacao-de-unidades-de-conservacao.html>

2. Implantação e o diagnóstico da gestão da unidade de conservação

2.1. Marcos regulatórios

Lei Federal nº 9.985, de 18/7/2000 – Cap. IV, artigos 23 a 36, 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;

Decreto nº 4.340, de 22/8/2002, artigos 6 a 34 – regulamenta artigos da Lei nº 9.985/2000 (criação de Unidade de Conservação, mosaico de Unidade de Conservação, plano de manejo, conselho deliberativo e consultivo, reassentamento de comunidades tradicionais);

Resolução CONAMA nº 371, de 5/4/2006 – estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental;

Lei Federal nº 11.516, de 28/8/2007 – cria o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio);

Decreto Federal nº 5.758, de 13/4/2006 – institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.

2.2. Aspectos relevantes

O diagnóstico mínimo e preliminar das condições de implantação e de gestão da Unidade de Conservação permite ao Membro estabelecer os parâmetros iniciais de sua atuação, dimensionando adequadamente as dificuldades a serem enfrentadas e as potencialidades que ampliem as oportunidades de êxito.

2.2.1. Caracterização socioambiental da unidade de conservação

A Unidade de Conservação deve ter suas características ambientais (meio físico: geomorfologia, hidrografia, pedologia, clima; meio biótico: biomas, vegetação, fauna e interações flora e fauna) muito bem identificadas, bem como os aspectos socioeconômicos, históricos e culturais (incluindo os arqueológicos), referentes às comunidades residentes no interior da Unidade ou em seu entorno.

São essas características que definem os atributos de criação da Unidade de Conservação e estabelecem os parâmetros para a gestão.

É muito importante que a caracterização dos aspectos socioeconômicos (frequentemente denominados meio antrópico, no caso das Unidades de Proteção Integral) não seja negligenciada, principalmente quando há povos tradicionais em seu interior e que abranja também os municípios onde a Unidade está inserida, ao menos em nível geral, com vistas à contextualização da Unidade de Conservação no cenário regional, bem como para que sejam identificados os setores que caracterizam o perfil socioeconômico da região.

2.2.2. Tipificação da categoria

Considerando os dois grupos de Unidades de Conservação estabelecidos no SNUC¹⁹, é importante verificar se a Unidade é de Uso Sustentável ou Proteção Integral, quais são os seus objetivos específicos e verificar correspondência ou discrepância em relação à conjuntura local.

2.2.3. Descrição da área abrangida

Data e instrumento de criação, extensão, atributos naturais protegidos (importância ecológica, biomas abrangidos), aspectos socioculturais e históricos associados, histórico de implantação, conectividade com outras Unidades de Conservação, inserção em mosaico de Unidades de Conservação, importância regional e local.

2.2.4. Identificação das principais ameaças e potencialidades

Levantamento de ameaças, como planos, programas ou empreendimentos planejados ou em fase de implantação localizados no entorno e que impactem a Unidade, bem como mapeamento de outros projetos previstos e em fase de implantação. E também de pressões para expansão da ocupação irregular, caça, pesca, extrativismo e mineração nas bordas ou internamente à Unidade de Conservação. Levantamento de parcerias existentes ou potenciais, bem como de fontes de recursos financeiros.

¹⁹O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Lei Federal nº 9.985/2000, estabelece as Unidades de Conservação de Uso Sustentável (Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Extrativista) e de Proteção Integral (Estação Ecológica, Monumento Natural, Parque Nacional, Reserva Biológica, Refúgio de Vida Silvestre). A diferença entre os dois grupos está centrada nos objetivos de manejo: Proteção Integral – preservar a natureza, sendo permitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais; Uso Sustentável – compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

2.2.5. Identificação dos principais conflitos

Levantamento dos conflitos existentes e potenciais com ênfase naqueles relacionados aos povos tradicionais e outras categorias de ocupantes. Diversos tipos de conflitos podem ocorrer em cada caso concreto, podendo variar suas causas ou fontes:

- a. presença de grupos sociais diferenciados ocupando historicamente territórios transformados em Unidades de Conservação, principalmente as de Proteção Integral. Verificar se há presença de povos tradicionais constituindo vilas consolidadas, distribuídos de forma dispersa e/ou mesclados com a presença de outros tipos de ocupantes (turistas, residentes não tradicionais, residentes e não residentes não praticantes de atividades econômicas de forma tradicional, uso dos recursos e do território, agricultores ou pecuaristas). É relativamente frequente ocorrer a sobreposição entre territórios utilizados e ocupados por diferentes povos tradicionais nas Unidades de Conservação como: ribeirinhos e indígenas, caiçaras e quilombolas, entre outros;
- b. reivindicação ao Estado, em decorrência de processos de mobilização política, por reconhecimento de territórios indígenas, quilombolas e de outros povos tradicionais inseridos em Unidades de Conservação criadas anteriormente;
- c. presença de outros ocupantes, portando títulos de propriedade precários ou não, ou ainda sem documentação, nos territórios ocupados por povos tradicionais incidentes em áreas de Unidades de Conservação;
- d. diretrizes e proposições em relação à regularização fundiária (incluindo desocupação, reassentamento e/ou indenização de benfeitorias), por parte da gestão da Unidade de Conservação ou do órgão gestor, incongruentes com a realidade, não aplicadas, parcialmente implantadas ou descontínuas e desconexas entre si, gerando solução de continuidade;
- e. uso e ocupação de áreas de Unidades de Conservação, contendo territórios tradicionais ou não, por parte de outros interesses sobrepostos: empreendimentos ligados à produção de energia (hidrelétricas, petróleo e gás, bioenergia), agroindústria e outros, expansão urbana para novas moradias (principalmente destinadas à população migrante atraída por empreendimentos e projetos relacionados ao desenvolvimento econômico e à acomodação de ocupações desapropriadas para dar lugar às novas obras), infraestrutura (sistema viário, sistema portuário, saneamento) e serviços diversos, empreendimentos imobiliários relacionados ao veraneio;
- f. pressão para a expansão de ocupação de áreas municipais sobre os limites das Unidades de Conservação, frequentemente observada em regiões de grande interesse turístico, industrial e/ou onde as áreas propícias para ocupação urbana, sob o ponto de vista legal e ambiental, é restrita;

- g.** pressão para expansão das fronteiras agropecuárias sobre os limites das Unidades de Conservação;
- h.** sobreposição de diretrizes de gestão entre os três entes da Federação sobre as mesmas áreas, acarretando a proposição de políticas divergentes;
- i.** sobreposição de intervenções entre diferentes empreendimentos, gerando disputas e concorrência, com objetivos assemelhados, sobretudo no território marinho;
- j.** comprometimento paisagístico ou limitações impostas a atrativos turísticos significativos, em decorrência dos impactos sobre as Unidades de Conservação, prejudicando povos tradicionais, veranistas, setor hoteleiro e receptivo em geral, afetando a economia local e regional;
- k.** aumento expressivo de situações de vulnerabilidade socioambiental, sobretudo de territórios dos povos tradicionais nas Unidades de Conservação, em cenários de aumento da intensidade e frequência de eventos extremos (inundações, escorregamento de encostas, entre outros), relacionados ou não às mudanças climáticas em curso.

O mapeamento dos conflitos deverá incluir a identificação precisa das motivações e interesses entre os grupos e atividades, atentando para os seguintes aspectos:

- Localização espacial das áreas de uso e verificação das sobreposições;
- Caracterização dos atores envolvidos, grupos e instituições de apoio, lideranças e responsáveis pelas atividades;
- Explicitação de objetivos e metas de cada grupo de interesse;
- Identificação de recursos naturais utilizados direta ou indiretamente pelos grupos de interesses, bem como dos possíveis impactos socioambientais decorrentes, em especial que incidem sobre os povos tradicionais;
- Verificação da existência de fóruns de diálogo ou negociação, oficiais ou não, identificando possíveis estratégias já utilizadas para negociação e mediação dos conflitos.

2.3. Grau de consolidação, estrutura de implantação e gestão

2.3.1. Infraestrutura

Levantamento da infraestrutura disponível e prevista, descrição dos objetivos e das formas de utilização e gestão incluindo a que é efetivamente necessária para a gestão adequada da área sob a administração da Unidade.

2.3.2. Quadro funcional

Levantamento do número, cargo, qualificação e atribuições do quadro funcional existente e previsto; dos vínculos funcionais e das formas de contratação de cada um. Identificação dos Programas de Manejo ou Gestão em que atuam e atividades que desempenham. Verificar se o quadro funcional é adequado, em quantidade e qualificação, às demandas de trabalho e às dimensões territoriais da Unidade de Conservação.

2.3.3. Equipamentos

Verificação dos equipamentos disponíveis e previstos, seu grau de conservação e sua adequação à demanda de trabalho.

2.3.4. Recursos de custeio

Identificação dos recursos de custeio disponíveis e previstos, incluindo o planejamento das necessidades para aprimorar a gestão, bem como as fontes de financiamento (tesouro, financiamento externo, outras fontes).

2.3.5. Projetos e Parcerias

Levantamento dos projetos e das parcerias para a gestão existentes ou previstos; verificação de seus objetivos e fase de desenvolvimento dos trabalhos; identificação de outros meios de suporte para a implementação da gestão.

2.3.6. Plano de manejo

- Verificar a existência do Plano de Manejo ou a previsão para a sua elaboração; identificar a existência de recursos e levantar dados sobre o processo de formulação.
- No caso de haver Plano de Manejo, verificar a época da elaboração, a metodologia utilizada, a realização e a qualidade do processo participativo, a aprovação nas instâncias competentes, a fase de implantação e/ou de revisão.
- Observar a adequação do diagnóstico do Plano de Manejo à realidade, do zoneamento previsto às condições locais e do tratamento proferido aos povos tradicionais que utilizam ou residem na área abrangida pela Unidade de Conservação, bem como às outras categorias de ocupantes.

2.3.7. Programas de manejo ou de gestão

Levantamento dos Programas de Manejo e de Gestão previstos no Plano de Manejo, implantados e em operação (Proteção, Pesquisa, Interação Socioambiental, Uso Público, Administrativo, Comunicação, outros).

2.3.8. Conselho Gestor

Identificação da fase de implantação e do funcionamento do Conselho Gestor ou previsão de implantação, verificando:

- a data de criação;
- o processo de criação: recrutamento dos segmentos sociais interessados na gestão da Unidade por meio de cadastramento, realização de reuniões públicas para definição das cadeiras, indicação oficial dos representantes por entidades formalmente constituídas; eleição dos representantes em reunião pública devidamente registrada;
- a composição do Conselho: legitimidade dos representantes em relação aos segmentos sociais; conjunto de cadeiras, setores representados e sua adequação em relação às características da Unidade de Conservação, conjuntura, conflitos e necessidades; articulação dos conselheiros entre si e com o gestor da Unidade de Conservação, atentando para a participação dos atores sociais relacionados à Unidade de Conservação, com ênfase na representação das comunidades tradicionais, efetividade da comunicação entre cada representante e o segmento correspondente;

- a publicação da composição em diário oficial;
- a existência de regimento interno construído pelos conselheiros;
- a existência de Vice-Presidência, Secretaria Executiva, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho;
- a periodicidade de reunião e a pauta de trabalho;
- a frequência e formas de participação dos conselheiros;
- a sistemática de registro;
- a sistemática de devolutiva (*feedback*) efetuada pelo presidente do Conselho (gestor da Unidade de Conservação) aos conselheiros em relação aos temas debatidos, encaminhamentos propostos, formulações efetuadas no âmbito do Conselho.

2.3.9. Situação fundiária

Verificar, por meio de requisições ao órgão gestor, coleta de informações em fontes secundárias e de análise dos documentos de gestão:

- a presença de proprietários, posseiros ou possuidores de títulos precários;
- a sobreposição de titularidades;
- a existência de mapeamento das ocupações físicas (benfeitorias, áreas de cultivo e criação);
- o perfil dos ocupantes;
- a existência de levantamento fundiário e de ação discriminatória;
- a perspectiva de efetivação da regularização fundiária;
- as diretrizes estabelecidas no Plano de Manejo (ou instrumento equivalente) e ações desenvolvidas, previstas ou em desenvolvimento;
- o mapeamento dos conflitos decorrentes especificamente da malha fundiária, identificando prioridades.

2.3.10. Demarcação física dos limites

Verificar se os limites da Unidade são definidos fisicamente por meio de marcos, aceiros, placas, cercas ou equivalentes, em toda a extensão ou ao menos nas áreas críticas. Em caso negativo, verificar os motivos e a previsão para demarcação, bem como recursos previstos.

2.4. Abordagem sugerida aos membros do MPF

Obter, por meio da análise do Plano de Manejo, quando existente, e mediante consulta ao gestor, as informações concernentes aos aspectos relacionados no *tópico 2* visando ao diagnóstico da situação da Unidade de Conservação e realizar visita de campo, pessoalmente e/ou por intermédio de equipe de assessoramento, para a confirmação e a identificação de aspectos relevantes. A verificação de conflitos existentes pode ser realizada mediante consulta a instituições governamentais ou não, atuantes na área, consultas formais, entrevistas estruturadas e semiestruturadas com os atores-chave, incluindo lideranças comunitárias. Preferencialmente, indica-se a visita às Unidades e participação, como convidado permanente e na condição de observador²⁰, nas reuniões dos Conselhos Gestores para aprimorar o mapeamento e a caracterização dos conflitos, procurando efetuar entrevistas ou conversas dirigidas com gestores, funcionários, lideranças e membros das comunidades. Verificada situação de incompatibilidade ou inadequação em relação aos aspectos apontados no *tópico 2* e subitens deste roteiro, sugere-se:

- a. Manifestação ao Conselho Gestor, diretamente e/ou por escrito, com base nas próprias reflexões e nas da equipe de assessoramento, registradas em peças periciais, apontando a necessidade de atenção, complementação, correção ou ajustes, para aproximação contínua em relação à situação ideal, contribuindo para a formulação de propostas e aprimoramento da gestão;
- b. Acompanhamento contínuo das atividades do Conselho, fomentando a troca de informações, promovendo a mediação institucional entre instituições competentes e provocando a produção de subsídios jurídicos para as propostas discutidas;
- c. Manifestação ao órgão gestor da Unidade visando apontar insuficiência de gestão, necessidade de atenção e de esforços específicos para solucionar problemas identificados, contribuindo para aprimorar o funcionamento desse fórum.

²⁰ A participação regular do Membro e/ou da equipe de assessoramento nas reuniões do Conselho Gestor, na posição de observador e convidado permanente, assegura a necessária familiaridade com os atores, questões e problemas da gestão, ao mesmo tempo que garante o distanciamento crítico e independente, essencial à atuação institucional.

2.5. Exemplos e fontes

www.socioambiental.org

<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros.html>.

http://www.iesb.org.br/biblioteca/unidades%20de%20conservacao%20municipais_roteiro.pdf

<http://www.wwf.org.br/informacoes/?23280/Diagnostico-Socioambiental-e-Cultural-do-Polgono-Bertioga>

<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/pesquisa-e-monitoramento/projetos-apoiados/2012/2973-diagnostico-socioambiental-da-reserva-extrativista-marinha-de-maracana.html>

http://assets.wwfbr.panda.org/downloads/efetividade_de_gestao_das_unidades_de_conservacao_federais_do_brasil.pdf

<http://www.ipe.org.br/destaques/faca-download-do-livro-qgestao-de-unidades-de-conservacao-com-partilhando-uma-experiencia-de-capitacao>

<http://observatorio.wwf.org.br/>

<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>

3. Conselho Gestor

O Conselho Gestor, cuja criação é determinada pelo SNUC, permite a participação da sociedade na gestão da Unidade de Conservação. Os Conselhos são compostos por representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, devendo ser preferencialmente paritários, o que contribui para a transparência da gestão. Um dos papéis centrais do Conselho Gestor é identificar os problemas e os conflitos, propor soluções de forma compartilhada, bem como identificar as potencialidades de manejo da Unidade de Conservação, em articulação com os atores sociais envolvidos.

3.1. Marcos regulatórios

Instrução Normativa ICMBio nº 02, de 18/9/2007 – disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável;

Instrução Normativa ICMBio nº 11, de 8/6/2010 – disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a formação e funcionamento de Conselhos Consultivos em unidades de conservação federais.

3.2. Aspectos relevantes

Muitas vezes, o gestor hesita ao criar o Conselho ou apresenta dificuldade de coordenação, por inexperience na condução de processos participativos e/ou por dificuldade de compartilhar as informações relativas à gestão (teme perder a governabilidade da área, abrir espaço para interesses opostos à conservação que incorrerão em ameaças à gestão, aumentar a capacidade dos integrantes para cobrar sua atuação).

Intentando contornar essas dificuldades, o gestor adia a criação do Conselho, limita sua composição a setores ou pessoas de extrema confiança (porém nem sempre representativos dos segmentos que deveriam efetivamente participar da gestão) e/ou realiza reuniões muito esporádicas, com pauta pouco relevante, de modo a inviabilizar a emergência de conflitos.

Por outro lado, nem sempre o órgão gestor é aparelhado para dar suporte às demandas provocadas pelo Conselho. Isso pode gerar exposição das fragilidades e aumentar a demanda de trabalho para a Unidade na criação de soluções de encaminhamento, o que poderia ser um fator a inviabilizar a gestão, sobrecarregando o gestor, sua equipe e o Conselho.

Assim, o gestor precisa de capacitação para lidar com o processo de criação, implantação e gestão do Conselho, preferencialmente contando com apoio de equipe de suporte do órgão gestor,

moderação externa (no caso de reuniões abordando temas polêmicos) e construção de processo que gere a possibilidade de corresponsabilizar parceiros para o compartilhamento de tarefas.

Algumas alternativas interessantes: identificação de entidade parceira para assumir a secretaria executiva do Conselho, formulação de Plano de Trabalho identificando prioridades e metas exequíveis, criação de Grupos de Trabalho e Câmaras Técnicas ou Temáticas para tratar de temas específicos, cuja coordenação pode ser compartilhada com outros atores, a depender da importância e potencial de geração de conflitos do tema.

Por outro lado, frequentemente os conselheiros não representam efetivamente o setor que os indicou, em especial no caso dos representantes das comunidades tradicionais, seja por inexperiência no exercício dessa função (dificuldade de interlocução com pares, de comunicação, de estabelecer mecanismos para difundir informação e conduzir posicionamento que represente interesse da maioria dos componentes do segmento, disponibilidade de tempo e condições estruturais de participação/difusão, sem causar ônus ou comprometimento financeiro), pela linguagem inacessível dos temas abordados ou por interesses específicos. O processo de criação do Conselho é estruturante para buscar a composição mais democrática e legítima possível, contanto que seja reduzida a preponderância dos fatores antes apontados.

Um Conselho bem formado, com representantes legitimados pelos pares e efetivamente atuante (reuniões periódicas, pauta estabelecida previamente e construída em plenária, produzindo respostas às demandas) pode contribuir de maneira fundamental para a construção de projetos, propostas para gestão de diversos aspectos altamente relevantes para a Unidade, inclusive produção de pareceres para processos de licenciamento ambiental e criação de normativas para o tratamento de enfrentamentos crônicos, como os gerados pela gestão da presença de povos tradicionais na área da Unidade. Muitos aspectos relativos à gestão da Unidade não podem ser encaminhados apenas por sua equipe ou pelo órgão gestor: demandam envolvimento de outras instituições com competências específicas, assunção de responsabilidades e formação de parcerias para enfrentamento conjunto.

3.2.1. Definição e tipologia

Nas Unidades de Proteção Integral, os Conselhos devem ser Consultivos, e Deliberativos nas de Uso Sustentável. O gestor das Unidades de Conservação é o presidente do Conselho em ambos os casos.

Constitui-se fórum privilegiado para o tratamento da presença de povos tradicionais no interior de Unidades de Proteção Integral e para a formulação de acordos de convivência adequados a cada caso concreto. Embora Consultivo, quando estabelecido processo de construção e compartilhamento efetivo, as proposições do Conselho são normalmente acatadas pelo gestor e pelo órgão administrativo para prosseguimento.

A representação dos órgãos públicos deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como: pesquisa científica, educação, defesa

nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e, em especial, povos tradicionais e assentamentos agrícolas.

A representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica, organizações não governamentais ambientalistas com atuação reconhecida na região da unidade, associações de povos residentes no interior e entorno, especialmente as comunidades tradicionais e, também, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região, além dos representantes dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

3.2.2. Atribuições

- Elaborar o regimento interno no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;
- Acompanhar a elaboração, implementar e rever o Plano de Manejo da Unidade de Conservação, garantindo o seu caráter participativo;
- Buscar a integração da Unidade de Conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;
- Compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a Unidade;
- Avaliar o orçamento da Unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da Unidade de Conservação;
- Opinar, no caso de Conselho Consultivo, ou ratificar, no caso de Conselho Deliberativo, sobre a contratação e os dispositivos do termo de parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), na hipótese de gestão compartilhada;
- Acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;
- Manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto socioambiental na Unidade de Conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos;
- Propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da Unidade, conforme o caso;
- Demandar e propor aos órgãos competentes, instituições de pesquisa e de desenvolvimento socioambiental ações que promovam a conservação dos recursos naturais da Unidade de Conservação, sua zona de amortecimento ou área circundante e que visem a sustentabilidade socioambiental, integrando os conhecimentos técnico-científicos e saberes tradicionais.

3.2.3. Diretrizes e procedimentos para a formação e o funcionamento do conselho consultivo em unidade de conservação federal

Procedimentos para formação do Conselho:

1ª Etapa – identificar e esclarecer os atores locais e outras partes interessadas, mapeando interesses relacionados direta ou indiretamente à gestão da Unidade de Conservação;

2ª Etapa – definir a composição do Conselho, com a seleção dos segmentos sociais que devem ser representados; eleger os conselheiros mediante cadastro prévio de entidades interessadas na participação, com representação dos diferentes segmentos sociais (mediante convite público para cadastramento: definição de prazo e condições adequadas para possibilitar acesso à informação, agilidade no cadastramento dos interessados);

3ª Etapa – formalizar e empossar o Conselho.

Diretrizes para funcionamento do Conselho:

- ▶ Elaborar o regimento interno; definir o Plano de Comunicação para informar e mobilizar conselheiros, seus pares e a comunidade em geral;
- ▶ Elaborar Plano de Ação que contenha o cronograma de atividades e mecanismos de avaliação continuada das atividades do Conselho e formular Plano de Trabalho anual;
- ▶ Conhecer, discutir, propor e divulgar as ações da Unidade de Conservação, promovendo ampla discussão sobre o seu papel e a sua gestão;
- ▶ Definir as demandas em capacitação dos conselheiros, bem como mapear os meios de suprir as ações de capacitação;
- ▶ Acompanhar pesquisas na Unidade de Conservação, propondo medidas para que os conhecimentos gerados contribuam para a integridade da Unidade e para a sua sustentabilidade socioambiental;
- ▶ Demandar e propor ações ou políticas públicas de conservação, proteção, controle, educação ambiental, monitoramento e manejo da Unidade de Conservação e da zona de amortecimento ou área circundante;

- ▶ Criar Câmaras ou Grupos Temáticos para análise e encaminhamento de especificidades da Unidade, convidando especialistas para participação nos temas de interesse e necessidade de estabelecimento de parcerias;
- ▶ Formalizar as orientações por meio de recomendações e moções, as quais deverão constar das atas das respectivas reuniões que serão encaminhadas formalmente pelo presidente do Conselho ou conforme estabelecido em regimento interno.

3.2.4. Recomendações para a implantação e a gestão adequada dos conselhos de unidades de conservação

- A composição do Conselho deve ser a mais equilibrada possível entre governo, iniciativa privada e sociedade civil, salvo no caso de Unidade de Conservação de Uso Sustentável, em que poderá e deverá haver proporcionalidade maior para comunidades tradicionais;
- Em alguns casos, é necessário aumentar a participação da sociedade civil, sobretudo, de modo a contemplar a diversidade de segmentos relacionados, principalmente no caso da existência de diferentes povos tradicionais ou de constituírem vilas ou agrupamentos muito diferenciados entre si. Nessas situações, pode ser indicada a divisão dos representantes de cada cadeira entre titulares e suplentes de instituições diferentes. Há casos em que se estabelecem suplentes de titulares e suplentes de suplentes, de forma a permitir número ainda maior de representações efetuadas por instituições diferentes, o que pode assegurar maior representatividade do Conselho e aumento da governabilidade da UC;
- Os processos de capacitação, formação e oficinas para conselheiros deverão ter caráter de continuidade;
- As indicações e as nomeações para os cargos de chefes de Unidades de Conservação devem considerar o perfil profissional, as experiências anteriores, a formação acadêmica, a capacitação e a habilidade necessárias para a condução dos processos de efetivação dos Conselhos;
- Os conselheiros das Unidades de Conservação devem participar dos Conselhos dos Mosaicos de Unidades, além de outros atores identificados para a mesma finalidade;
- Os Conselhos, como espaços de discussão, devem refletir os anseios da sociedade por avanços em questões como gênero, relações intergeracionais, relações interétnicas e multiculturais;

- Devem fazer parte de sua pauta de discussões as questões regionais, estaduais, nacionais e internacionais, assim como a relação com outras instâncias organizativas locais voltadas para as gestões participativas, quando relacionadas com os interesses do Conselho;
- A superagenda dos atores sociais, em razão da participação em diferentes esferas da gestão pública (Comitês de Bacia Hidrográfica, Conselhos Municipais do Meio Ambiente, Conselhos Municipais de Saúde) sugere a superposição de atividades, devendo-se positivar esse fator por meio do estímulo à transversalidade;
- Identificar os problemas e conflitos, propor soluções, bem como identificar as potencialidades de manejo da Unidade de Conservação, em articulação com os atores sociais envolvidos;
- Independentemente da categoria da Unidade de Conservação, é necessário o desenvolvimento de Planos de Manejo sustentáveis ou de outros instrumentos de ordenamento territorial pertinentes, conforme o caso, para seu entorno, de forma a controlar, mitigar ou diminuir os possíveis impactos sobre a Unidade de Conservação;
- Nas Unidades de Conservação em que vivam povos tradicionais, os procedimentos para elaboração de acordos de convivência que versam sobre o uso dos recursos naturais na Unidade pelas comunidades, sobre os processos relativos aos encaminhamentos de gestão dos territórios ocupados e quaisquer proposições acerca de sua permanência ou realocação deverão ser discutidos no Conselho, com acompanhamento pelo Ministério Público Federal.

3.3. Abordagem sugerida aos membros do MPF

Verificar se os procedimentos de criação, implementação e gestão do Conselho seguem os preceitos anteriormente citados, sobretudo no que diz respeito à participação dos povos tradicionais, à legitimidade e ao reconhecimento interno de sua representação, à inserção dos temas e demandas afetos a esses setores nas pautas das reuniões e à adequação da abordagem.

Acompanhar pessoalmente, como convidado permanente e Membro observador, e/ou por intermédio de assessoria pericial qualificada, as reuniões e as atividades do Conselho, dos Grupos de Trabalho e das Câmaras Técnicas sempre que possível, solicitar a inserção na lista de *e-mails*, o envio de pautas para exame prévio, bem como as atas para acompanhamento e a instrução de procedimentos administrativos.

A equipe de assessoramento pode e deve atuar, sob a coordenação do Membro, como facilitadora da comunicação entre o Conselho Gestor, os participantes, em especial, as representações comunitárias e a autoridade ministerial. A equipe de assessoramento deve ser orientada, sempre, a produzir

e apresentar à autoridade ministerial registros documentados sobre o acompanhamento realizado, visando à instrução de procedimentos institucionais, independentemente da apresentação das atas de reunião do Conselho. O registro sistemático do acompanhamento realizado pelas equipes periciais é oportunidade indispensável para a reflexão crítica sobre a realidade observada, permitindo diagnosticar problemas, levantar questões relevantes e apresentar sugestões fundamentadas à autoridade. Produzir, por meio da assessoria pericial, documentos técnicos que problematizem as discussões e as formulações, bem como a tomada de decisão, procurar estabelecer atuação integrada com o Ministério Público Estadual, dirigir recomendações aos órgãos gestores quando cabível, visando balizar, subsidiar e contribuir para o ajustamento das proposições.

3.4. Exemplos e fontes

- Reativação e funcionamento do Conselho Gestor do Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, entre 2002 e 2009, processo descrito em tese de doutorado de Eliane Simões²¹.

<http://cutter.unicamp.br/document/?code=000778442>

<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT5-409-894-20100904000324.pdf>

²¹ SIMÕES, Eliane. **O Dilema das Decisões sobre Populações Humanas em Parques** – jogo compartilhado entre técnicos e residentes no Núcleo Picinguaba. NEPAM/UNICAMP. 2010. 411p.

4. Instrumentos de planejamento e de zoneamento

4.1. Sobre o Plano de Manejo

O Plano de Manejo constitui documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais da Unidade de Conservação, é estabelecido o seu zoneamento, são definidas as normas que orientam o uso da área, o manejo ou gestão dos recursos naturais e os Programas de Manejo a serem desenvolvidos, incluindo-se a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da Unidade (Lei nº 9.985 – SNUC, de 18/7/2000, Cap. I, art. 2º, XVII). Segundo o SNUC, art. 27, § 1º, o Plano de Manejo deve abranger a área da Unidade de Conservação, sua Zona de Amortecimento e os corredores ecológicos, com vistas a minimizar os impactos negativos sobre a Unidade causados pelo uso e a ocupação do solo em seu entorno. A Zona de Amortecimento²² pode contribuir para atender ao objetivo de promover a integração da Unidade de Conservação à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

4.1.1. Marcos regulatórios

Decreto nº 84.017, de 21/9/1979 – aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros e estabelece a tipologia das zonas que podem ser criadas nos Planos de Manejo dos Parques Nacionais, incorporadas ao Roteiro Metodológico de Planejamento do Ibama;

Decreto nº 4.340, de 22/8/2002 – regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e dá outras providências. Art. 14 – determina prazo de 180 dias aos órgãos executores do SNUC para publicação de roteiro metodológico básico para a elaboração dos Planos de Manejo;

Instrução Normativa ICMBio nº 01, de 18/9/2007 – disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de Plano de Manejo Participativo de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável;

Em Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica, Floresta Nacional e Reservas Particulares do Patrimônio Natural, ver <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/roteiros-metodologicos.html>>.

²²Não é previsto o estabelecimento de Zona de Amortecimento para Área de Proteção Ambiental (APA) e Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN), devido às características específicas dessas Unidades de Conservação.

Instrução Normativa ICMBio nº 31, de 17/1/2013 – estabelece diretrizes, normas e procedimentos para o processo de revisão de Planos de Manejo das Unidades de Conservação federais.

4.1.2. Aspectos relevantes

O SNUC prevê elaboração obrigatória do Plano de Manejo em até 5 (cinco) anos²³ após a criação da Unidade de Conservação e revisões a cada 5 (cinco) anos²⁴. O processo de elaboração deve ser participativo²⁵, com envolvimento de todos os atores que se relacionam de forma direta ou indireta com a Unidade de Conservação. A participação da população residente é assegurada na elaboração do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico. O Plano de Manejo deve ser validado em resolução, mediante aprovação do Conselho Deliberativo, no caso de RESEX e RDS e, em portaria pelo órgão executor, no caso de outras categorias, além de aprovado pelo CONAMA.

O Plano de Manejo da Unidade de Conservação configura-se como documento imprescindível para a definição do tratamento institucional sobre a questão da presença humana. Primeiramente, deve registrar de maneira adequada a presença de ocupantes na Unidade de Conservação de modo geral e, especificamente, dos povos e comunidades tradicionais, com a identificação da sua localização, a descrição das atividades desenvolvidas e a relação das atividades econômicas realizadas e pretendidas (extração de produtos florestais para artesanato, construção de barcos, roças) e de serviços reivindicados (transporte, energia, saneamento, educação).

Esse quadro diagnóstico deve constar do Plano de Manejo, sendo recomendável atentar para o fato, relativamente frequente, de que dados e informações acerca da presença de povos e comunidades tradicionais sejam omitidos, sob a justificativa de que este deveria basear-se na suposta perspectiva da *situação ideal*, segundo a qual as Unidades de Conservação de Proteção Integral estariam livres da presença humana.

Muitos Planos de Manejo colocam as referências aos povos tradicionais no capítulo que discute entraves, fatores de pressão ou problemas relacionados à implantação da Unidade, limitando-se à previsão do cadastramento das famílias para a construção das estratégias de realocação dos moradores para outras áreas localizadas fora dos limites da Unidade.

23 Lei nº 9.985 – SNUC, de 18/7/2000, Cap. IV, art. 27, § 3º.

24 Decreto Federal nº 84.017, 21/9/1979 – aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros, artigo 43, §§ 1º e 2º.

25 O Roteiro Metodológico de Planejamento – Parque Nacional, Estação Ecológica e Reserva Biológica elaborado pelo Ibama em 2012 – preconiza que os Planos de Manejo sejam elaborados de forma participativa.

É possível encontrar, nos Planos de Manejo, a indicação dos termos de compromisso ou de *cartas de direitos e deveres* como soluções provisórias que contemplam pactuações sobre os limites do exercício das suas atividades econômicas até que sejam reassentados ou indenizados. Neles prevê-se o estabelecimento de medidas mínimas relacionadas a elencar as “necessidades básicas de sobrevivência” que possam ser autorizadas, sempre a título transitório e precário. É comum que Planos de Manejo não preconizem estratégias – exceto a própria remoção dos moradores tradicionais – para lidar com essa realidade.

Incentivo à participação das comunidades tradicionais nos Conselhos Consultivos, desenvolvimento de estudos e planejamento específico para garantir o manejo de recursos naturais, construção de regras pactuadas para a ocupação do solo ou permissão de acesso a serviços sanitários básicos, educacionais ou de transporte são práticas comumente não realizadas pela maioria dos gestores.

Em vista de contar como certa a remoção obrigatória desses grupos a médio ou longo prazo, o Plano de Manejo também não prevê o provisionamento de recursos humanos e materiais destinados a essa rubrica de atividades. Tampouco os gestores sentem-se ou estão, de fato, capacitados para gerir conflitos derivados dessa realidade.

O *não lugar* que ocupam nos Planos de Manejo é reflexo direto do modo como são reconhecidos pelos gestores, do grau de inclusão ou exclusão durante o processo de criação da Unidade de Conservação e de como são tratados pelas equipes de fiscalização. Todos esses aspectos constituem o acervo de experiências acumuladas inerentes à relação estabelecida entre a gestão e as comunidades afetadas.

Expressão da invisibilidade desses grupos é vivenciada no cotidiano institucional como falta de confiança mútua, acúmulo de enfrentamentos conflituosos entre os gestores e as comunidades, reiteração de condutas tipificadas como ilegais, violação continuada dos direitos humanos fundamentais, trazendo como resultado, de um lado, o prejuízo para a conservação ambiental e, de outro, a exclusão e a estigmatização desses grupos sociais.

É relevante que, nas Unidades em que o Plano de Manejo esteja em processo de elaboração ou em fase de revisão, o órgão gestor e as equipes responsáveis pelos levantamentos sejam provocados e incentivados pelo Ministério Público Federal a incluir a agenda das populações tradicionais nos seus planos de estudo, de maneira que os saberes locais sejam valorizados e compreendidos pelos especialistas. Esses saberes próprios – que orientam modos específicos de fazer – devem ser objeto de pesquisas interdisciplinares que se proponham a conhecer e diagnosticar o ambiente em sua interface com o homem. Para que isso ocorra, o Ministério Público Federal deve desempenhar um papel central no cenário da implantação e da gestão das Unidades de Conservação federais. Ao garantir a participação efetiva dos segmentos tradicionais nas discussões e decisões sobre o futuro da Unidade, o processo resultará enriquecido e mais representativo de realidades locais e, com isso, novas oportunidades poderão surgir a partir dos conflitos.

4.1.3. Metodologia de elaboração

A formulação do Plano de Manejo tem sido efetivada por meio do estabelecimento de parcerias com universidades, instituições de pesquisa e organizações governamentais ou contratação de serviços de consultoria especializada com recursos de financiamento externo (convênios, cooperações técnicas, parcerias, compensação ambiental). Esses expedientes vêm sendo utilizados pelos órgãos gestores das Unidades de Conservação devido à necessidade de formação de equipe com disponibilidade de dedicação exclusiva, multidisciplinar composta por especialistas temáticos (para os diagnósticos e também moderadores de processos de planejamento participativos), demandarem orçamento de alto custo e longa duração (no mínimo, entre 8 e 18 meses de trabalho). A metodologia envolve basicamente as seguintes etapas:

1ª Etapa – Planejamento – Reuniões Técnicas – Organização do Planejamento: consiste na apresentação e discussão de Plano de Trabalho formulado pela equipe responsável (empresa, universidade, consultores e outros) para o coordenador técnico e outros representantes do órgão gestor, com a finalidade de ajustar metodologia, dados a serem levantados, cronograma, expectativas com relação aos produtos esperados e outros detalhes; definir os procedimentos para viabilização do processo participativo; disponibilização de documentos e demais subsídios por parte do órgão gestor; adequações em relação às diretrizes institucionais e outros aspectos relevantes. É desejável que esse Plano de Trabalho seja validado pelo Conselho Gestor, em todas as categorias de Unidades de Conservação;

2ª Etapa – Diagnóstico: subdividido em:

- I. Coleta e Análise das Informações Básicas Disponíveis – trata-se do levantamento e sistematização de dados secundários, uma vez que, em relação à presença de ocupantes, faz-se necessário identificar o seguinte:
 - a. estudos, pesquisas, programas e projetos desenvolvidos que caracterizam a ocupação humana na Unidade de Conservação, tipologia de ocupantes, presença de residentes e outras categorias (turistas, moradores eventuais), histórico de ocupação, locais de origem dos residentes, atividades econômicas realizadas, demandas e situação fundiária;
 - b. dados demográficos e socioeconômicos (IBGE, Fundação Seade, prefeituras municipais), de saúde (Programa de Saúde da Família), censos agropecuários – Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária (LUPA);
 - c. documentos que registram a presença histórica dos residentes e práticas de uso de recursos naturais efetuadas como: fotos e imagens aéreas, mapas, relatórios de estudos e projetos, livros e afins;
 - d. atores sociais presentes no cenário que desenvolvem atividades relacionadas aos ocupantes, bem como descrição e análise das ações, apontando resultados e impactos;

- e. estudos relacionados ao manejo de recursos naturais efetuados e possíveis impactos socioambientais;
 - f. estudos relacionados aos impactos sociais, positivos e negativos, da criação da Unidade de Conservação em escala local. Ver: http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/livro_seminario_avaliacao_web.pdf;
 - g. socioeconomia dos municípios do entorno.
- II. Coleta de dados primários, utilizando-se Avaliação Ecológica Rápida (AER) como método ou assemelhados para os dados do meio biótico (apresentando dados integrados com aspectos fisiográficos ou do meio físico), e/ou, quando possível, metodologias que permitam obter dados mais aprofundados e detalhados caracterizando assim a biodiversidade da Unidade de Conservação.

O uso de estudos aprofundados depende do nível das informações já existentes, da quantidade e variedade de pesquisas já desenvolvidas na Unidade de Conservação, dos recursos disponíveis e da capacidade de recrutamento e articulação de equipes de especialistas por parte do órgão gestor ou da instituição contratada para a elaboração do Plano de Manejo.

A metodologia da AER²⁶ é um levantamento flexível, acelerado e direcionado das espécies e tipos vegetacionais, que utiliza uma combinação de imagens de sensoriamento remoto, sobrevoos de reconhecimento, coletas de dados de campo e visualização de informação espacial para gerar informações úteis para o planejamento da conservação em múltiplas escalas. É implementada por equipes de cientistas da conservação e administradores de recursos, organizados em grupos por disciplinas e especializações profissionais. A AER resulta na caracterização – mapeada e documentada – de unidades classificadas da paisagem e na descrição da biodiversidade dessas unidades em nível de espécie. O produto final consiste em dados biofísicos básicos, mapas, documentos, recomendações e o aumento da capacidade institucional para um trabalho de conservação efetivo. Os dados de AER podem ser produzidos e analisados em diferentes escalas espaciais, dependendo das metas de conservação. Por serem ferramentas úteis para a conservação, as AER são cada vez mais implementadas para a rápida caracterização da biodiversidade de uma área, sendo particularmente adequadas para a caracterização eficiente da paisagem e da biodiversidade em nível de espécie de grandes áreas relativamente pouco conhecidas.

Em relação aos povos e comunidades tradicionais, os dados a serem coletados devem conter:

- a. localização cartográfica georreferenciada das áreas onde se situam as moradias e outras benfeitorias;

²⁶ Caracterização adaptada a partir do texto: SAYRE, R.; ROCA, E.; SEDAGHATKISH, G.; YOUNG, B.; KEEL, S.; ROCA, R.; SHEPPARD, S. *Natureza em Foco: Avaliação Ecológica Rápida*. The Nature Conservancy. Arlington, Virginia, USA. 2003. 175p.

- b. delimitação cartográfica georreferenciada das áreas de uso de recursos naturais, ao menos em manchas estimadas (formando polígonos);
- c. é interessante a realização de cadastramento socioeconômico domiciliar de todos os ocupantes, identificando: tipologia das edificações, ano de construção, número de ocupantes, origem, idade, escolaridade, atividades econômicas realizadas e pretendidas (primária, secundária e outras), interação com o uso de recursos naturais (extrativismo, práticas agrícolas, criação de animais, entre outros);
- d. demandas por serviços de infraestrutura, tais como acesso, transporte, energia, saneamento, educação e comunicação.

De modo geral, considera-se a necessidade de efetuar apenas consultas às comunidades tradicionais para complementar o diagnóstico. No entanto, considera-se de fundamental importância para construir laços de pertencimento e apropriação do processo, assim como geração de dados mais fidedignos e condizentes com a realidade, que as comunidades sejam envolvidas desde as primeiras etapas do diagnóstico.

Dessa forma, a produção do diagnóstico social deve ser elaborada, sempre que possível, por meio do uso de metodologias participativas de construção, não apenas de consulta, tais como as sugeridas pelos estudos acadêmicos efetuados por Vieira, Berkes e Seixas (2005)²⁷ : Diagnóstico Rural Participativo (DRP) e Pesquisa-Ação (PA).

O DRP²⁸ é um conjunto de técnicas e ferramentas, concebido para uso em zonas rurais, que permite que as comunidades façam o seu próprio diagnóstico, compartilhando experiências e analisando os seus conhecimentos. O objetivo final do DRP é fomentar autodeterminação das comunidades pela participação melhorando suas habilidades de planejamento e ação, com o auxílio das ferramentas para explicitar, analisar e compreender melhor as características de cada comunidade e a conjuntura em que se inserem. O processo propicia seu empoderamento para a construção da perspectiva de futuro mais adequada para cada caso, bem como pode favorecer a capacidade de autogerenciar o seu desenvolvimento de forma sustentável (ambiental, econômica e socialmente).

O DRP desenvolve processos de pesquisa a partir das condições e possibilidades dos participantes, baseando-se nos seus próprios conceitos e critérios de explicação. Pressupõe a presença de uma equipe ou de um moderador, no mínimo, que tem como função intermediar o processo de análise por meio da disponibilização das ferramentas para uso das

27 VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret; SEIXAS, Cristiana S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis: Secco/APED, 2005. 415p.

28 Caracterização adaptada de: VERDEJO, Miguel Expósito. **Diagnóstico rural participativo: guia prático DRP**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar, 2006. 62p.

comunidades participantes. A proposta consiste em propiciar um processo de autorreflexão sobre os problemas e as possibilidades para solucioná-los (e não apenas colher dados dos participantes).

A PA²⁹ é uma forma de investigação também baseada em uma autorreflexão coletiva empreendida pelos participantes de um grupo social de maneira a melhorar o seu entendimento acerca de suas práticas sociais e da conjuntura em que ocorrem. É uma metodologia originária da pesquisa educacional, que tem sido utilizada em outros contextos, em especial em projetos ambientais, caracterizada pela colaboração e negociação entre especialistas e participantes do processo (no caso, por exemplo, comunidades), integrantes da pesquisa. Caracteriza-se como um processo que se modifica continuamente em espirais de reflexão e ação, em que cada espiral inclui:

- ▶ identificar e diagnosticar situação ou problema prático que se queira melhorar ou resolver;
- ▶ formular estratégias de ação;
- ▶ desenvolver essas estratégias e avaliar sua eficiência;
- ▶ ampliar a compreensão da nova situação, construindo novos conhecimentos;
- ▶ proceder aos mesmos passos para a nova situação prática.

Assim, a PA difere do DRP principalmente na interação e compartilhamento de conhecimentos entre pesquisadores e participantes. No DRP, os pesquisadores (ou especialistas) atuam apenas na moderação ou facilitação do processo de análise e reflexão.

Tanto o DRP como a PA podem ser muito úteis para a caracterização social das comunidades que vivem na Unidade de Conservação, na medida em que partem de sua própria visão do território, dos conhecimentos específicos forjados na vivência propiciada pela intensa relação com o ambiente.

Além disso, a incorporação da necessidade de participação e a integração de saberes são de fundamental importância para viabilizar o estabelecimento da interlocução necessária para as negociações a serem travadas para a tomada de decisão acerca das formas e instrumentos de gestão mais adequados para as áreas ocupadas ou de uso de recursos naturais. Quando a comunidade dispõe de informações sistematizadas acerca de seus problemas e demandas, fruto de processo de aprendizagem social do qual foi parte integrante e ativa, torna-se mais possível estabelecer o diálogo e construir propostas de solução e encaminhamentos cabíveis.

²⁹ Caracterização adaptada de: <<http://educador.brasile Escola.com/trabalho-docente/pesquisa-acao.htm>>. O pesquisador Michel Thiollent desenvolveu e descreveu esse método.

Quanto mais o grupo apresenta clareza, objetividade e coesão acerca de suas necessidades e intenções, mais viável se torna a formulação de acordos de gestão adequados para cada realidade, conforme os diversos instrumentos sugeridos no tópico 5.3.

É importante reconhecer que esse processo não se conclui no diagnóstico que deverá compor o Plano de Manejo, já que necessariamente não será esgotado no tempo disponível para a consecução do documento final do Plano. No entanto, é importante que possa ser desenvolvido em algum grau e haja previsão de continuidade posteriormente, por meio de estabelecimento de parcerias e projetos adequados.

- III. Realização de reuniões e oficinas para complementar o diagnóstico (biótico, fisiográfico e social) de forma participativa com as comunidades e outros atores sociais, cuja atuação seja considerada mais significativa ou cause mais impacto (positivo ou negativo) em relação aos territórios das Unidades de Conservação, que poderão efetivamente dispor de dados relevantes, como organizações não governamentais, pesquisadores e órgãos governamentais. Quando não for possível efetuar DRP ou PA, deve-se garantir a realização de número de reuniões e oficinas em quantidade e condições suficientes para obtenção de diagnóstico mais completo possível.
- IV. Sistematização e integração das informações e produção de diagnósticos temáticos completos, gerando relatórios exaustivos e capítulos do documento final (síntese dos dados mais relevantes).

3ª Etapa – Planejamento Integrado e Participativo

- I. Realização de reuniões setoriais de esclarecimento e planejamento de ações específicas conforme a necessidade e as condições disponíveis, em número condizente com a dimensão da Unidade e a problemática em questão, envolvendo os segmentos sociais relacionados à gestão da área: comunidades tradicionais, outros ocupantes, moradores da Zona de Amortecimento, setores produtivos, pesquisadores, cadeia produtiva do setor turístico, organizações não governamentais, órgãos ambientais, prefeituras e demais entes da Federação. Nessas reuniões, preferencialmente realizadas por segmento social, devem ser apresentados os diagnósticos temáticos para validação e/ou complementação, formulada matriz de avaliação estratégica, formuladas propostas indicativas para o zoneamento e de ações prioritárias. Com relação aos povos e comunidades tradicionais, é interessante que essas reuniões:
 - a. contemplem as técnicas e ferramentas do DRP ou da PA;
 - b. sejam realizadas em locais próximos e acessíveis (preferencialmente em cada uma das comunidades), em quantidade e prevendo número de participantes adequado para garantir que a maior parte dos residentes tradicionais seja contemplada, preferencialmente por

participação direta e, em caso de impossibilidade, por meio de representantes legítimos, que assumam a responsabilidade de difusão das informações aos ausentes;

- c. sejam realizadas em caráter aberto a todos os interessados, em locais oferecendo condições condizentes para abrigar o público potencial participante, contemplando disponibilização de informações para todos, em linguagem acessível (verificar quantidade de material, estrutura de apoio, moderadores para orientação de subgrupos, capacitados e numericamente suficientes para situações de emergência);
 - d. contemplem abordagem dos conflitos relacionados à sobreposição territorial (comunidades e Unidades de Conservação) e metodologia que permita explicitação dos conflitos e problemas, construção de propostas para encaminhamento, diretrizes e linhas de ação condizentes para seu enfrentamento;
 - e. permitam identificar os impactos positivos e negativos da Unidade de Conservação em escala local.
- II.** Realização de pelo menos duas oficinas integrando representantes de todos os atores sociais relacionados direta ou indiretamente com a gestão da Unidade ou o próprio Conselho Gestor e convidados, com o objetivo de consolidar e complementar a avaliação estratégica, formular um pré-zoneamento, indicar diretrizes e linhas estratégicas de ação e prioritárias, que devem contemplar os povos tradicionais. Caso as reuniões setoriais tenham sido realizadas adequadamente e os segmentos sociais estejam de acordo, poderão ser realizadas em caráter fechado, isto é, para convidados indicados e legitimados nas etapas anteriores, de modo a garantir aprofundamento e maior adequação metodológica. No entanto, é importante prever que talvez ainda seja necessário realizar uma ou mais oficinas abertas ou prever estrutura suficiente para receber interessados de última hora que se mobilizem para participar.
- III.** Realizar Oficina Final, composta por representantes de cada segmento, indicados nas etapas anteriores, para detalhamento e validação do zoneamento, finalizar diretrizes e linhas estratégicas de ação. Com relação aos povos e comunidades tradicionais, é importante verificar:
- a. os representantes dos diversos segmentos devem estar adequadamente instruídos para participar;
 - b. os povos tradicionais devem ser representados de forma legítima e em quantidade numérica adequada;
 - c. o Zoneamento contemple medidas para reconhecimento dos territórios tradicionais e/ou a proposição de acordos de gestão e permanência na área;

- d. as atividades a serem desenvolvidas no âmbito do Programa de Interação Socioambiental contemplem demandas relacionadas aos povos tradicionais.

4ª Etapa – Produção de documento preliminar para apresentação à equipe técnica do órgão gestor e, preferencialmente, também ao Conselho Gestor da Unidade;

5ª Etapa – Elaboração do documento final para encaminhamento à aprovação e publicação.

4.1.4. Estrutura e Conteúdo

O Plano de Manejo deve conter, em linhas gerais, o diagnóstico socioambiental (incluindo caracterização da região onde se insere a Unidade de Conservação), a avaliação estratégica, o zoneamento, o planejamento estratégico, os programas de gestão, monitoramento e avaliação. Todos esses capítulos devem contemplar adequadamente as questões relativas à presença de povos e comunidades tradicionais no interior da Unidade, conforme já mencionado, e propostas de gestão adequadas.

A) Diagnóstico socioambiental da unidade de conservação

O maior esforço a ser realizado para compor o diagnóstico final da Unidade é o diálogo entre as diversas abordagens de caracterização, produzidas pelos especialistas e suas linguagens específicas, pelo processo participativo e a integração de todos esses dados e saberes. O resultado deve apresentar um conteúdo coeso e pertinente, com enfoque ecossistêmico e abordagem social, econômica e cultural adequadas.

O enfoque ecossistêmico³⁰ é uma estratégia elaborada pela Convenção da Diversidade Biológica com definição, princípios e diretrizes operacionais para a gestão integrada dos recursos naturais e da biodiversidade, por meio da qual se busca a promoção da conservação e a utilização do ambiente de forma sustentada e de modo equitativo. Contém doze princípios e cinco diretrizes operacionais para a sua aplicação, complementares e mutuamente relacionados, que devem ser tomados em conjunção, dentre os quais se destacam:

- a. a conservação da estrutura e do funcionamento dos ecossistemas para manter os seus serviços;
- b. tendo em consideração as diversas escalas temporais e os efeitos retardados que caracterizam os processos ecológicos, a gestão dos ecossistemas deve se pautar por objetivos a longo prazo;
- c. na gestão, deve-se reconhecer que mudanças são inevitáveis;

³⁰Caracterização adaptada de: <http://www.rbma.org.br/mab/unesco_01_enfoqueeco.asp>.

- d. procurar o equilíbrio apropriado entre a conservação e a utilização da natureza (e sua diversidade biológica), além de promover a integração entre elas;
- e. considerar pertinentes e relevantes todos os tipos de informação – incluídos os conhecimentos, as inovações e as práticas de comunidades científicas, indígenas e locais.

As diretrizes operacionais são:

- a. o foco deve ser aplicado nas relações funcionais e nos processos dos ecossistemas;
- b. promover o justo e equitativo acesso aos benefícios advindos das funções da diversidade biológica nos ecossistemas e do uso de seus componentes;
- c. utilizar práticas flexíveis e adaptativas de gestão;
- d. empreender ações de gestão na escala mais apropriada ao tema em tela, procurando a descentralização ao nível mais baixo, segundo seja adequado;
- e. assegurar que exista cooperação intersetorial.

É importante salientar, diante dessa perspectiva e da dinâmica dos processos sociais, que o diagnóstico socioambiental de uma Unidade de Conservação nunca se esgota. É possível atingir níveis cada vez mais completos de informação, os quais quase sempre são superados por novos estudos. Isso significa que o manejo de recursos naturais contém sempre uma dose de incerteza inerente, principalmente considerando a presença de povos tradicionais. Assim, costuma-se utilizar a metodologia de manejo adaptativo para incorporar a incerteza e estabelecer previsões mínimas que assegurem a conservação do ambiente e, ao mesmo tempo, dos territórios e do uso dos recursos naturais pelas comunidades.

O manejo ou gestão adaptativo³¹ sendo, ao mesmo tempo, uma ferramenta de planejamento e de gestão de recursos, foi concebido para integrar a incerteza aos processos de tomada de decisão e para assegurar que os formuladores de políticas e os gestores pudessem aprender a partir de seus êxitos e também de seus fracassos. Enfatiza assim o “aprender fazendo”, as relações de *feedback* e os processos adaptativos, tornando-se abordagem particularmente promissora para estudar a dinâmica de sistemas naturais e sociais.

Ou seja, os diagnósticos efetuados devem prever indicativos para a gestão ou manejo adaptativo, de modo que a aplicação do zoneamento, das linhas de ação previstas nos Programas de Gestão e o Plano de Monitoramento Ambiental possam gerar novos dados a serem incorporados.

31 Caracterização adaptada de VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret; SEIXAS, Cristiana S. *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: Secco/APED, 2005. 415p.

Assim, de tempos em tempos (por lei, a cada 5 anos), sejam efetuadas as revisões para incorporar os novos dados produzidos. Essa abordagem é especialmente relevante para a gestão dos territórios ocupados por povos tradicionais, de modo a verificar os impactos positivos e negativos de sua presença na Unidade, propor adequações nos acordos de uso, subsidiar a tomada de decisão acerca da necessidade de alteração dos limites da Unidade, recategorização dos trechos ocupados para Unidades de Uso Sustentável e, eventualmente, remoção dos residentes. Permite também que sejam estabelecidas medidas de precaução a partir dos dados disponíveis, de modo a avançar na gestão adequada da área, antes mesmo que pesquisas e estudos considerados aprofundados e exaustivos possam ser efetuados.

B) Avaliação estratégica

Trata-se da análise da conjuntura interna da Unidade de Conservação realizada a partir da avaliação dos pontos fortes ou potencialidades e dos pontos fracos ou limitantes, em cruzamento com o ambiente externo, para identificar as ameaças e oportunidades para a sua consolidação e gestão. Esse cruzamento resultará no apontamento de forças restritivas (limitantes e ameaças) e propulsoras (potencialidades e oportunidades).

Quanto maior o envolvimento dos atores relacionados à Unidade de Conservação na formulação da avaliação estratégica, por meio das oficinas, mais completa e adequada à realidade ela tende a ser.

Raramente são avaliados os impactos sociais positivos e negativos da Unidade de Conservação em escala local e regional. Seria importante contemplar também esse tipo de análise para melhor caracterizar a situação dos povos tradicionais e suas demandas.

Nessa linha, comumente os gestores de Unidades de Conservação, pesquisadores e ambientalistas costumam identificar os povos tradicionais residentes como ameaças e componentes das forças restritivas, conforme já mencionado anteriormente.

No entanto, se considerados os processos de diagnóstico e planejamento socioambiental que incorporam perspectivas de aprendizagem social, já mencionadas, os quais permitem forte integração entre comunidades, especialistas e gestores ambientais, construção de conhecimentos e formulação de acordos de gestão, os tradicionais poderão ser analisados como forças propulsoras.

Alçados ao papel de potenciais parceiros, em vez de constituírem ameaças inerentes, torna-se possível estabelecer o diálogo construtivo e o compartilhamento de responsabilidades. Partindo do reconhecimento de sua importância frente à manutenção da integridade ecossistêmica, fonte dos recursos naturais que fazem uso, bem como dos dados de monitoramento ambiental que produzem, contribuem para a consolidação do diagnóstico, do replanejamento, a partir do manejo adaptativo. A partir do estabelecimento de alianças para conservação, é possível formular acordos de gestão mais adequados, antevendo novos conflitos e criando mecanismos de atualização e revisão constantes.

C) Zoneamento, diretrizes e normas

O zoneamento constitui um instrumento de ordenamento territorial utilizado como recurso para atingir melhores resultados no manejo da Unidade, pois estabelece uso diferenciado para cada zona, segundo objetivos definidos.

A definição de setores ou zonas é efetuada conforme cada categoria de manejo (tipo de Unidade de Conservação), a partir da identificação de unidades de paisagem e/ou ecossistêmicas (incluindo feições geomorfológicas e cobertura vegetal) que apresentam certo grau de uniformidade, com a integração dos dados de caracterização socioambiental, uso efetuada, potencial e avaliação estratégica (fragilidades e potencialidades socioambientais). Implica subdividir a área total da Unidade em setores, denominados **zonas**, para as quais são definidos objetivos de manejo, diretrizes e normas, que indicam a tipologia de uso permitido e proibido.

Segundo o Roteiro Metodológico de Planejamento do Ibama (2002), as zonas dos Parques Nacionais podem ser enquadradas na seguinte nomenclatura, que condiz com ordem crescente de intervenção humana permitida:

- I. Intangível: as características originais da natureza permanecem mais preservadas, de acordo com o possível, não sendo toleradas quaisquer alterações humanas, o que deve representar o mais alto grau de preservação por meio da dedicação à proteção integral dos ecossistemas, recursos genéticos e ao monitoramento ambiental. O objetivo básico do manejo da zona intangível é a preservação, de modo a garantir a evolução natural.
- II. Primitiva: zona onde tenha ocorrido pequena ou mínima intervenção humana, que contenha espécies da flora e da fauna ou fenômenos naturais de grande valor científico. O objetivo geral do manejo da zona primitiva é preservar o ambiente natural e, ao mesmo tempo, facilitar as atividades de pesquisa científica, educação ambiental e alguma recreação.
- III. Uso Extensivo: zona constituída, em sua maior parte, por áreas naturais, podendo apresentar algumas alterações humanas. O objetivo do manejo da zona de uso extensivo é a manutenção de um ambiente natural com mínimo impacto humano, apesar de permitir acesso ao público com facilidade, para fins educativos e recreativos.
- IV. Uso Intensivo: zona constituída por áreas naturais ou alteradas, em que o ambiente é mantido o mais próximo possível do natural, devendo conter: centro de visitantes, museus, outras facilidades e serviços. O objetivo geral do manejo da zona de uso intensivo é a recreação intensiva e educação ambiental.
- V. Histórico-Cultural: zona onde são encontradas amostras do patrimônio histórico, cultural, arqueológico ou paleontológico, que serão preservadas, estudadas, restauradas e interpretadas para o público, servindo à pesquisa, educação e uso científico. O

objetivo geral do manejo da zona histórico-cultural é o de proteger sítios históricos e arqueológicos, apresentando interesse especial para os casos de Unidades com presença de povos tradicionais. Uma vez consideradas as suas características históricas de ocupação e as práticas culturais que contemplam técnicas tradicionais de uso dos recursos naturais e culturais, como as festas e as tradições religiosas, esta zona pode ser subdividida em Zona Histórico-Cultural Arqueológica (destinada à conservação do patrimônio material) e Zona Histórico-Cultural Antropológica³², contemplando a conservação do patrimônio imaterial, que requer a manutenção das condições de vida dos povos residentes nesses territórios.

- VI. Recuperação: zona que contém áreas consideravelmente antropizadas, de caráter provisório: uma vez restaurada será incorporada novamente a uma das zonas permanentes. O objetivo geral do manejo da zona de recuperação é deter a degradação dos recursos ou restaurar a área. Permite uso público somente para a educação.
- VII. Uso Especial: zona que contém as áreas necessárias à administração, manutenção e serviços da Unidade de Conservação, abrangendo habitações, oficinas e outras edificações. O objetivo geral de manejo é minimizar o impacto da implantação das estruturas e os efeitos das obras no ambiente natural ou cultural da Unidade.
- VIII. Uso Conflitante: zona que define espaços com uso e finalidade estabelecidos antes da criação da Unidade, em conflito com os objetivos de conservação da área protegida. Inclui os empreendimentos de utilidade pública, como gasodutos, oleodutos, linhas de transmissão, antenas, captação de água, barragens, estradas, cabos óticos e outros. Seu objetivo de manejo é contemporizar a situação existente, estabelecendo procedimentos que minimizem os impactos sobre a Unidade de Conservação.
- IX. Ocupação Temporária: zona onde ocorrem concentrações de populações humanas residentes, incluindo as respectivas áreas de uso. Define-se como provisória, uma vez que realocada a população, será incorporada a uma das zonas permanentes.
- X. Superposição Indígena: contém áreas ocupadas por uma ou mais etnias, subordinadas a um regime especial de regulamentação, sujeitas à negociação caso a caso, envolvendo a comunidade indígena, a FUNAI e o ICMBio. Zona provisória, uma vez que regularizadas as eventuais superposições, será incorporada a uma das zonas permanentes.
- XI. Amortecimento: entorno de uma Unidade de Conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade.

³²Essa nomenclatura foi adotada no Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Picinguaba, Ubatuba/SP, para abrigar caiçaras e quilombolas, descrito no item 5.3, alínea “d”.

Embora a previsão do roteiro do Ibama seja de enquadramento geral das “populações humanas residentes” na Zona de Ocupação Temporária, com previsão de realocação, a sua aplicação direta não é adequada no caso dos povos tradicionais, haja vista a interpretação da legislação relacionada, abordada no texto “Reflexões Visando à Solução Jurídica Conciliatória para a Sobreposição de Direitos”, apresentado no Preâmbulo deste manual.

Essa Zona seria a mais adequada para aplicar aos ocupantes não residentes ou aqueles que não sejam os beneficiários dos acordos de permanência no território (ocupantes eventuais, usuários que não exercem práticas tradicionais de uso dos recursos naturais e do território e/ou que não dependem dessas localidades e ambientes para manutenção de seu modo de vida).

De modo semelhante, a Zona de Superposição Indígena dificilmente assumirá estatuto diferente daquele definido como Terra Indígena, portanto, não podendo ser caracterizada como zona de caráter provisório.

O enquadramento adequado das áreas ocupadas é um dos pontos mais polêmicos do Plano de Manejo, sobretudo no que tange a conciliar toda a legislação socioambiental incidente sobre os territórios dos povos e comunidades tradicionais.

D) Planejamento estratégico

É efetuado a partir da integração de diferentes níveis de análise: diagnóstico, avaliação da conjuntura atual da Unidade de Conservação, perspectiva prognóstica, demandas apresentadas pelos diferentes atores envolvidos e proposições construídas durante todo o processo de reuniões setoriais e oficinas.

O planejamento estratégico ideal deve ser construído com a participação dos atores, por meio da realização de oficinas específicas, com utilização de técnicas e ferramentas adequadas, mediadas por equipe de especialistas. Deve retratar o grau de conhecimento, envolvimento dos atores e as condições de gestão do momento em que foi realizado, contando com prognóstico de pelo menos 5 (cinco) anos de trabalho. O Roteiro Metodológico de Planejamento do Ibama (2002, p.22) preconiza:

Este planejamento ocorre de forma processual e caracteriza-se por ser contínuo, gradativo, flexível e participativo. Mantém a correlação entre a evolução e a profundidade do conhecimento, a motivação, os meios e o grau de intervenção no manejo da unidade de conservação. Estabelece a relação de prioridades entre as ações, mantendo, ao longo do tempo, as grandes linhas e diretrizes que orientam o manejo, permite o ajuste durante a sua implementação e requer o envolvimento da sociedade em diferentes etapas de sua elaboração.

A implementação do Plano de Manejo, orientada pelo planejamento estratégico, é necessariamente gradativa, devendo ocorrer por meio do estabelecimento de prioridades factíveis projetadas

para o horizonte de 5 (cinco) anos, ao fim dos quais está prevista sua revisão³³, propiciando que os novos conhecimentos e avanços na gestão possam ser agregados, efetuando assim uma revisão no Plano de Manejo inicial.

E) Programas de gestão

O detalhamento do Planejamento Estratégico inicial deve culminar com a definição de grandes temas estratégicos de gestão ou diretrizes gerais, a partir dos quais são traçadas linhas temáticas de ação. Essas diretrizes e linhas de ação devem compor os Programas de Gestão da Unidade de Conservação, comumente denominados: Gestão Organizacional, Proteção e Fiscalização, Pesquisa e Manejo do Patrimônio Natural, Manejo do Patrimônio Cultural, Interação Socioambiental e Uso Público³⁴ (contemplando Educação Ambiental, Ecoturismo e Turismo Sustentável). O Programa de Interação Socioambiental deve contemplar as ações relacionadas aos povos e comunidades tradicionais:

- Estruturação e fortalecimento do Conselho Gestor, assegurando representação legítima de todos os povos tradicionais presentes na Unidade e Zona de Amortecimento;
- Desenvolvimento de projetos em interface com o Uso Público e a Pesquisa envolvendo as comunidades, inclusive no planejamento e execução, assim como em outros Programas de Manejo, incorporando sua participação na gestão da Unidade;
- Prioridade aos povos tradicionais na prestação de serviços que serão fornecidos aos visitantes e pesquisadores da Unidade, incluindo terceirização do gerenciamento de hospedarias, restaurantes e outros equivalentes;
- Desenvolvimento de projetos socioambientais que propiciem incremento de renda, práticas sustentáveis em consonância com a conservação ambiental;
- Realização de estudos para formalização de acordos de uso do território e dos recursos naturais;
- Realização de estudos para possível readequação dos limites das Unidades de Conservação de modo a contemplar a permanência e desenvolvimento das comunidades;
- Desenvolvimento de pesquisas relacionadas ao manejo de recursos naturais, de modo a explicitar e registrar práticas tradicionais, bem como verificar a possibilidade de agregar técnicas sustentáveis que minimizem os impactos e assegurem incremento de renda;

³³ Ver IN ICMBio nº 31, de 17/1/2013. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=64&-data=18/01/2013>>.

³⁴ Essa nomenclatura pode diferir conforme a categoria de Unidade de Conservação, sendo mais comumente utilizada para o caso da Proteção Integral.

- Viabilização de participação das comunidades em projetos de capacitação desenvolvidos pelas Unidades e/ou formulação de projetos específicos para capacitação em temáticas socioambientais diversas, conforme demanda;
- Estabelecimento de parcerias diversas para fomentar a implantação de serviços de infraestrutura, de forma adequada, contemplando planejamento específico, minimização de impactos socioambientais e definição de beneficiários, tais como: acesso adequado, transporte, energia elétrica, saneamento, saúde, educação e comunicação.

F) Projetos específicos

É importante que os Planos de Manejo contendam alguns projetos específicos desenvolvidos conforme prioridades indicadas durante o processo participativo ou apontados pela equipe de gestão da Unidade. Tais projetos devem ser formatados de maneira completa para execução, incluindo: objetivos, metodologia, etapas e atividades, equipe necessária, orçamento físico e financeiro. É importante que, ao menos, um desses projetos contemple povos e comunidades tradicionais, como por exemplo, nos seguintes temas:

- Cadastramento e caracterização socioeconômica;
- Estudo antropológico específico, identificadas situações necessárias;
- Planejamento participativo e ordenamento de atividades, com vistas à formulação de acordos de uso dos recursos naturais e da terra;
- Estudos participativos para revisão dos limites da Unidade de Conservação, incluindo possibilidade de recategorização;
- Caracterização das práticas de uso dos recursos naturais;
- Manejo sustentável de recursos naturais;
- Capacitação de residentes para monitoramento ambiental da Unidade, com geração de dados para a avaliação do Plano de Manejo;
- Regularização fundiária para ocupantes não beneficiários de acordos de permanência na Unidade.

G) Monitoramento e avaliação

Constituem instrumentos para assegurar a interação entre o planejamento e a execução do Plano de Manejo, possibilitando a correção de desvios e a retroalimentação permanente de todo o

processo de planejamento, de acordo com a experiência vivenciada com a execução do documento. O monitoramento diferencia-se qualitativamente do mero acompanhamento, porque, além de documentar sistematicamente o processo de implantação do Plano, identifica os desvios de execução das atividades propostas, fornecendo as ferramentas para a avaliação. A avaliação possibilita as ações corretivas para ajuste ou replanejamento das atividades. Essa etapa é de grande importância para as áreas ocupadas por povos tradicionais, já que a geração de dados com participação das comunidades, a partir da abordagem do manejo adaptativo e segundo a perspectiva da Pesquisa-Ação, pode subsidiar a tomada de decisões, sobretudo relacionadas à:

- formulação e adequação dos acordos de gestão;
- sustentabilidade e à adequação das práticas de uso dos recursos naturais e da terra;
- indicação para revisão de limites e/ou recategorização de setores da Unidade de Proteção Integral para Unidade de Conservação de Uso Sustentável.

4.1.5. Diretrizes para gestão das áreas ocupadas

O Plano de Manejo deve indicar diretrizes para a gestão dos territórios ocupados e manejo do uso dos recursos naturais, condizentes com o diagnóstico efetuado, em especial com as demandas socioeconômicas e culturais das comunidades tradicionais, as quais devem permear todos os componentes do Plano de Manejo: Zoneamento, Planejamento Estratégico e Integrado e Programas de Gestão, conforme já mencionado. É desejável que essas diretrizes tenham sido construídas ao longo do processo de elaboração do Plano de Manejo e consensualizadas entre todos os envolvidos. Em Unidades de Conservação de Proteção Integral onde verificada a impossibilidade de estabelecer diretrizes em nível de ações concretas, no mínimo, deve-se garantir o reconhecimento da presença dos povos e comunidades tradicionais, indicar a necessidade de realizar estudos mais aprofundados e de desencadear linha de ação preferencialmente com o Programa de Interação Socioambiental. Essas medidas devem ser adotadas por meio do Conselho Gestor, de parcerias específicas e de projetos, com objetivo de viabilizar as condições para o diálogo com as comunidades, com entidades afins e órgãos gestores na construção de tais diretrizes e na identificação de procedimentos e acordos que melhor se coadunem à realidade da Unidade de Conservação. Nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável, o Plano de Manejo deve contemplar programas de manejo dos recursos naturais, uma vez que, antes da sua elaboração, já devem ter sido formulados os Planos de Utilização e Acordos de Manejo para uso dos recursos naturais e da terra.

4.1.5.1. outros exemplos de gestão de áreas ocupadas

É interessante refletir sobre o fato de que a dicotomia entre os dois grandes grupos de Unidades de Conservação alicerça-se na ideia de que a natureza deve ser mantida apartada da ação humana

para a garantia de sua conservação. Essa concepção não é atualmente tão presente nos Sistemas Internacionais de Unidades de Conservação. Os atuais sistemas americano³⁵ e francês³⁶ preveem diferentes tipos de ocupação humana em Unidades de Conservação denominadas ou equivalentes aos Parques Nacionais. Procura-se conciliar conservação e o desenvolvimento por meio do estabelecimento de um zoneamento diferenciado, em que são mantidos trechos das Unidades de Conservação como zonas altamente restritivas, em continuidade com outros em que o uso é permitido³⁷. Para a legislação francesa, conforme análise de Hoeffel e Barbosa (2008)³⁸, o ambiente que integra os Parques Nacionais resulta da interação sociedade/cultura e natureza:

Segundo a legislação ambiental francesa, um Parque Nacional é um território de caráter excepcional, que resulta de uma inter-relação entre a geologia, a diversidade biológica, a dinâmica dos ecossistemas e da paisagem e as atividades humanas, ou seja, uma interação entre natureza e cultura. As características de um parque são indissociáveis das ações das comunidades humanas, que marcaram, com sua presença, a paisagem e a diversidade biológica, em geral pelas atividades agropastoris e pela gestão florestal. Assim, os parques nacionais franceses são criados com a finalidade de conservar o patrimônio paisagístico, ecológico e sociocultural de um território.

Partindo-se da concepção de que a paisagem ou a natureza existente na atualidade é produto da própria interferência humana exercida historicamente sobre a natureza, por meio dos diferentes grupos sociais que atuaram naquele território, seria possível, e até mesmo muito importante, considerar a manutenção dos grupos sociais nesses territórios. Essa ideia é especialmente significativa ao englobar os diversos povos tradicionais do Brasil, cujas práticas de uso dos recursos naturais e da terra ocorre de forma não exaustiva. À medida que essas comunidades sejam efetivamente envolvidas nos processos formais de conservação da natureza, compartilhando esforços com o governo para a proteção, manejo sustentável e gestão, tanto maior será a chance de criar condições reais para atingir alto nível de conservação ambiental,

35 Ver exemplo do Adirondack Park, situado no estado de Nova York/EUA, apresentando 2,5 milhões de hectares; criado em 1892, apresenta área maior que Yellowstone, Everglades, Glacier, and Grand Canyon National Park combinados, sendo que metade é terreno privado que inclui assentamentos, fazendas, áreas de produção madeireira, empresas, casas e campos de cultivo e pastagem. Disponível em: <http://apa.ny.gov/About_Park/>.

36 Ver exemplo do Parc National des Cévennes, situado numa região conhecida como Massif Central, que compreende os departamentos de Lozère, Du Gard e de l'Ardèche. A sede do Parque fica na cidade de Florac, parte central do Parque. Cévennes, criado em 1970, possui, na zona central, uma área territorial de 91.268 hectares, que envolve 52 pequenas cidades e uma população de 600 habitantes que desenvolvem atividades agropastoris. A sua zona periférica possui 229.726 hectares e contém 65 pequenas cidades, com uma população de aproximadamente 41.000 habitantes. Toda a região é composta de montanhas sinuosas e medianas, entrecortadas por vales e florestas. Disponível em: <<http://www.cevennes-parcnational.fr/>>.

37 Essa medida é passível de implantação no Brasil, sem prejuízo da conservação da biodiversidade, sobretudo em áreas protegidas com grande extensão de trechos caracterizados pelo alto nível de primitividade (maior integridade da biota) dos ecossistemas.

38 HOFFEL, J. M. & BARBOSA, S. R. C. S. **O Parque Nacional de Cévennes e a Conservação Ambiental**. CLIMEP – Climatologia e Estudos da Paisagem [ISSN 1980-654X], Rio Claro, v. 3, n. 2, jul./dez. 2008, GF-8.

inclusive, de fortalecer alianças para contraposição de interesses econômicos degradadores. Entende-se, assim, que a formulação de diretrizes especiais para a gestão das áreas ocupadas por populações tradicionais e outros grupos sociais que utilizam práticas tradicionais de uso dos recursos naturais pode orientar a formulação de categorias de manejo mais adequadas à realidade brasileira, contribuindo para o aprimoramento da legislação em vigor, quando oportuno e adequado.

No tópico 5.3 deste documento, são apresentadas possibilidades, assentadas em diretrizes e instrumentos formais, respaldadas pela interpretação da legislação vigente, para o enfrentamento dos desafios decorrentes da presença humana nas Unidades denominadas de Proteção Integral.

Cada um dos exemplos guarda aspectos favoráveis e desfavoráveis, conforme o caso concreto, que deve orientar a tomada de decisão acerca da alternativa mais adequada. A maior parte dos gestores de Unidades de Conservação não se dispõe a acionar tais instrumentos formais, devido à falta de preparo, respaldo institucional, parceiros, complexidade dos casos ou temor de que a criação de acordos de permanência para casos específicos possa criar antecedentes que favoreçam a reivindicação de tratamento semelhante por parte de outros segmentos. No entanto, é de reconhecer que a ausência de diretrizes para legitimar a presença humana nas Unidades de Conservação de Proteção Integral gera maior ameaça para a conservação e risco para governabilidade da situação.

A exclusão dos grupos designados pela categoria *tradicional*, em relação aos mecanismos de gestão, gera impasses permanentes para a Unidade de Conservação. Por isso a importância da celebração de pactos e acordos de convivência incluindo grupos sociais, famílias ou indivíduos que concordem em adotar ou manter práticas consideradas tradicionais de uso da terra e dos recursos naturais. Ou seja, os modos de produção e o trabalho exercido na terra determinam a base dos acordos de permanência nessas Unidades.

4.1.6. Validação

Uma vez finalizado o Plano de Manejo, é interessante submetê-lo formalmente à validação do Conselho Gestor da Unidade de Conservação, passo importante para assegurar e garantir mais uma vez a aprovação dos acordos efetuados, sobretudo no caso das diretrizes para os povos tradicionais. Em seguida, o documento final deve ser encaminhado às instâncias superiores do órgão gestor para aprovação e homologação por portaria do ICMBio.

4.1.7. Abordagem Sugerida aos membros do MPF

Verificar, por meio de reuniões, oitivas ou requisições se os procedimentos de elaboração e validação do Plano de Manejo seguem os preceitos anteriormente citados, sobretudo no que diz respeito

ao processo participativo de diagnóstico, planejamento e zoneamento, bem como se as diretrizes para a gestão dos territórios ocupados contemplam a inserção dos povos tradicionais.

Acompanhar pessoalmente e por meio da equipe pericial, como convidado permanente e Membro observador, as reuniões e oficinas de elaboração e revisão do Plano de Manejo, Conselho Gestor, Grupos de Trabalho e Câmaras Técnicas, em que a pauta incluir o tema, sempre que possível, bem como analisar as atas para acompanhamento e a instrução de procedimentos.

A equipe de assessoramento, sob a coordenação do Membro, pode e deve conduzir-se como facilitadora da comunicação entre o Conselho Gestor, os responsáveis pela elaboração ou revisão do Plano de Manejo, a instituição gestora e os povos e comunidades tradicionais interessados. A equipe de assessoramento deve ser orientada: a) a acompanhar, sempre que possível, as reuniões e oficinas de elaboração ou revisão do Plano de Manejo, em especial daquelas que tratem dos interesses dos povos e comunidades tradicionais; b) a produzir e apresentar à autoridade os registros documentados sobre o acompanhamento realizado, enriquecidos pelas reflexões sobre as possibilidades e as dificuldades observadas durante o processo, visando à oferta de subsídios adequados ao Membro.

4.1.8. EXEMPLOS E FONTES

<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades->

- Avaliação Ecológica Rápida
SAYRE, R.; ROCA, E.; SEDAGHATKISH, G.; YOUNG, B.; KEEL, S.; ROCA, R.; SHEPPARD, S. **Natureza em Foco: Avaliação Ecológica Rápida**, 2003.
<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/naturezaemfoco.pdf>
- Diagnóstico Rural Participativo
http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/ater/livros/Guia_DRP_Parte_1.pdf
- Pesquisa-Ação
http://www.prac.ufpb.br/anais/Icbeu_anais/anais/conferencias/construcao.pdf
<http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/viewFile/37/66>
http://www.prac.ufpb.br/copac/extelar/producao_academica/artigos/pa_a_pesquisa_acao.pdf
Enfoque Ecológico
http://www.rbma.org.br/mab/unesco_01_enfoqueeco.asp
- Manejo Adaptativo
STANKEY, G. H.; CLARK, R. N. & BORMANN, B. T. (s.d.). **Adaptive Management of Natural Resources: Theory, Concepts, and Management Institutions.**

4.2. Sobre o Zoneamento Ecológico e Econômico

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é instrumento de organização do território a ser observado na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelecendo as medidas e os padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo, bem como a conservação da biodiversidade, de modo a garantir o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população. É um dos instrumentos da Política Nacional e Estadual de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e Lei Estadual nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006), que tem como finalidade o Ordenamento Territorial, em diferentes escalas: macrorregiões administrativas, bacias hidrográficas, regiões costeiras³⁹ etc. Por meio do ZEE, almeja-se induzir o desenvolvimento econômico de forma planejada, sustentável e compatível com as potencialidades do patrimônio ambiental e sociocultural de determinado espaço geográfico.

O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas. É um instrumento técnico, econômico, político e jurídico de grande importância no planejamento, reconhecido entre as várias esferas do setor público, do setor privado e da sociedade civil, por facilitar a construção de parcerias na busca da equidade e por considerar o uso do território como algo de interesse de todas as classes sociais e segmentos econômicos. É composto por um zoneamento formulado de maneira participativa, de modo a integrar os diferentes instrumentos de gestão territorial que incidem sobre os territórios, sob a ótica ambiental. O processo de formulação envolve a constituição de Grupo Setorial para proposição das diretrizes de uso para cada Zona a ser estabelecida, composto pelas instituições que atuam no território, incluindo representações dos povos tradicionais. No entanto, considerando a escala espacial de grandes porções territoriais, os interesses específicos de grupos com maior poder econômico podem preponderar sobre os povos tradicionais e a conservação ambiental. Apesar dos parâmetros estabelecidos na legislação, nem sempre a metodologia utilizada é condizente com a composição de forças entre as visões conservacionistas, socioambientais e desenvolvimentistas.

4.2.1. Marcos regulatórios

Lei nº 6.938, de 31/8/1981 – dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Art. 9º, inciso II, estabelece o Zoneamento Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente;

³⁹Na região litorânea, recebe a denominação de Gerenciamento Costeiro (GERCO), de modo que o ZEE abrange também a área marinha.

Decreto Federal nº 4.297, de 10/7/2002 – regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico- -Econômico do Brasil (ZEE), e dá outras providências;

Lei nº 7.661, de 16/5/1988 – institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e dá outras providências;

Decreto Federal nº 5.300, de 7/12/2004 – regulamenta a Lei nº 7.661, de 16/5/1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências.

4.2.2. Aspectos relevantes

O ZEE nem sempre respeita Unidades de Conservação e outras áreas protegidas existentes, embora um dos seus objetivos inerentes seja o planejamento integrado. Em geral, os trechos sob jurisdição das Unidades de Conservação são indicados como Zona 1 AEP – Área Especialmente Protegida: que mantém os ecossistemas primitivos em pleno equilíbrio ambiental, ocorrendo uma diversificada composição funcional capaz de manter, de forma sustentada, uma comunidade de organismos balanceada, integrada e adaptada, podendo ocorrer atividades humanas de baixo efeito impactante. As metas mínimas de conservação indicam em geral: manutenção da integridade e da biodiversidade dos ecossistemas, manejo ambiental da flora e fauna e atividades educativas. O uso e as atividades permitidas são aqueles definidos na legislação que regula as categorias de Unidades de Conservação, no diploma legal que as criou e nos respectivos Planos de Manejo, quando aplicáveis.

Ou seja, a legislação prevê que o ZEE remeta ao Plano de Manejo a regulamentação das atividades passíveis de realização na Zona 1 AEP. No entanto, quando não existir Plano de Manejo, o processo de formulação do ZEE poderá estabelecer diretrizes para a gestão das áreas inseridas nas Unidades de Conservação. A depender do jogo de interesses estabelecido no Grupo Setorial, pode predominar a visão desenvolvimentista, não contemplando as especificidades locais dos povos tradicionais e das Unidades de Conservação.

4.2.3. Diretrizes gerais⁴⁰

O ZEE ou Zoneamento Ambiental constitui uma técnica caracterizada pelo ordenamento, em áreas homogêneas, das zonas que possuem um potencial de uso ambiental. Pressupõe a formulação de um diagnóstico socioambiental completo para que seja possível determinar esse potencial, ou seja, a análise integrada dos elementos da paisagem, considerada como um “todo sistêmico”, em que

⁴⁰ Este tópico foi adaptado de aula ministrada pela Profa. Dra. Andréa Aparecida Zacharias em curso de Especialização em Gerenciamento de Recursos Hídricos e Planejamento Ambiental em Bacias Hidrográficas, UNESP de Ourinhos, 2012.

se combinam a natureza, a economia, a sociedade e a cultura. O Zoneamento Ambiental pode ser entendido como uma proposta metodológica de uso da área segundo suas potencialidades e vocações sociais e naturais. Para promover o Zoneamento, o planejador deve reconhecer suficientemente a organização e a dinâmica do espaço em sua totalidade, bem como as similaridades dos elementos que compõem o seu grupo; ao mesmo tempo, deve perceber as claras distinções entre os grupos vizinhos, fazendo uso de uma análise múltipla e integradora.

Assim como nos Planos de Manejo, o Zoneamento permite conhecer as potencialidades e as fragilidades da paisagem, por meio da elaboração de cenários, apresentados sob as variadas formas de representação cartográfica (mapas, matrizes, diagramas ou índices). Para cada zona ou área homogênea atribui-se um conjunto de normas específicas, dirigidas para o desenvolvimento de atividades e para a conservação do meio. Essas normas definem políticas de orientação, consolidação e revisão de alternativas existentes ou formulação de novas alternativas de ação.

A grande contribuição do ZEE é orientar as formas de uso e ocupação do solo, buscando a dissolução ou a mediação de conflitos entre os tipos incompatíveis de atividades, principalmente nas áreas de mananciais, matas ciliares, fundos de vale, áreas sujeitas a inundação, altas declividades, cabeceiras de drenagem, verdes intraurbanos, concentração de poluição atmosférica, susceptibilidades ao fenômeno das ilhas de calor, reservas de aquíferos, probabilidades de processos erosivos, instabilidades litológicas, estruturais do substrato rochoso, além dos espaços urbanos, entre outros. A sobreposição de cartas temáticas e as negociações efetuadas no Grupo Setorial são de extrema importância para aumentar o sucesso da mediação dos conflitos de uso do solo e conservação da qualidade ambiental. Assim, além da articulação com os diferentes instrumentos de ordenamento territorial e suas diversas escalas:

o grande desafio do ZEE é a sua utilização como instrumento de cidadania para promoção das mudanças necessárias para a garantia de um desenvolvimento justo, ecologicamente equilibrado, socialmente equitativo, humanizado e efetivamente participativo (LIMA, 2011)⁴¹.

4.2.4. Interação com o plano de manejo da unidade de conservação

Quando o ZEE é elaborado posteriormente à criação da Unidade de Conservação, o espaço compreendido pela Unidade é abrangido no Zoneamento como Subzona Área Especialmente Protegida (Z1 AEP), na qual as normas de uso são as previstas para cada categoria de manejo de Unidade de Conservação. Nos casos em que não foi formulado o Plano de Manejo da Unidade de Conservação, a existência de ZEE ou GERCO pode contribuir com diretrizes para gestão do espaço sob proteção que devem ser seguidas, salvaguardando as particularidades e diretrizes de gestão dos setores ocupados por povos tradicionais.

41 Ver <http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/cpla/files/2011/05/Seminario_ZEE_web.pdf>PL – 2048/2007>.

O exercício da gestão da Unidade de Conservação deve ser para assegurar a compatibilização entre o Plano de Manejo da Unidade de Conservação e o ZEE, participando do processo de construção do ZEE nos respectivos fóruns regionais. Considerando a quantidade de fóruns em que as comunidades tradicionais devem participar, nem sempre estas são representadas de forma legítima nos Grupos Setoriais ou fóruns equivalentes de construção do ZEE. Muitas vezes os espaços reservados a essas representações são ocupados por interesses escusos que terminam por cooptar os representantes das comunidades tradicionais em alianças estabelecidas em prol do desenvolvimentismo, sem considerar efetivamente as necessidades desses grupos sociais, colocados em desigualdade de capacidade de participação e de interlocução.

4.2.5. Abordagem sugerida aos membros do MPF

Verificar a existência de ZEE, zoneamento e inserção da Unidade de Conservação, com ênfase no tratamento dispensado às populações tradicionais, em especial a compatibilidade de zonas e normas com o Plano de Manejo da Unidade de Conservação e/ou com as diretrizes previstas para as comunidades. Em caso da inexistência de Plano de Manejo, verificar se a equipe de gestão da Unidade de Conservação participou do processo de elaboração de ZEE, assim como as representações das comunidades tradicionais. Em caso negativo, solicitar formalmente a integração da gestão e das comunidades tradicionais ao processo e impugnar ZEE que não tenha contemplado adequadamente a Unidade e as necessidades desses grupos sociais em seu regramento. Observar a representatividade das comunidades no âmbito desse fórum.

4.2.6. Exemplos e fontes

- Gerenciamento Costeiro do Litoral Norte do Estado de São Paulo, finalizado em 2004, em processo de revisão
http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/cpla/files/2011/05/Zoneamento-Ecologico-Economico_Litoral-Norte.pdf
- Artigos publicados
ftp://ftp.sp.gov.br/ftppesca/gerenciamento_costeiro.pdf
<http://homolog-w.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=28&id-Menu=8571>
 Principais iniciativas do Programa de ZEE na Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, do Ministério do Meio Ambiente: MacroZEE da Amazônia Legal; Base Cartográfica da Amazônia Legal; ZEE da Rodovia BR-163; ZEE RIDE-DF; MacroZEE do Nordeste; ZEE da Bacia Hidrográfica do São Francisco; ZEE da Bacia Hidrográfica do Parnaíba; Rede Virtual da Caatinga; ZEE da Bacia Hidrográfica do Tocantins-Araguaia; ZEEs Estaduais e ZEEs Municipais.
http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/cpla/files/2011/05/Seminario_ZEE_web.pdf

4.3. Sobre o os Planos Diretores Municipais

4.3.1. Marcos regulatórios

Constituição Federal 1988, arts. 182 e 183 – tratam da execução da política urbana, definindo a política de desenvolvimento urbano como responsabilidade do Poder Público municipal, que deve garantir as funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes. O **Plano Diretor Municipal**, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana;

Lei nº 10.257, de 10/7/2001 – **Estatuto da Cidade**, regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências;

Resolução nº 34, de 1/7/2005, do **Conselho Nacional das Cidades (CNC)** – emite as orientações e recomendações quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor; no art. 5º, inciso II, prevê que a instituição das Zonas Especiais, considerando o interesse local, deverá demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos.

4.3.2. Aspectos relevantes

Os Planos Diretores Municipais são instrumentos de ordenamento territorial na escala do município e, tanto quanto o ZEE, devem contemplar as diretrizes das Unidades de Conservação. No entanto, tomados na prática, a depender do processo de elaboração e das relações político-institucionais, ignoram as diretrizes da Unidade, omitem ou propõem diretrizes contraditórias aos Planos de Manejo e aos objetivos de manejo da Unidade. Mas podem ser utilizados como excelentes ferramentas a favor do reconhecimento de direitos dos povos tradicionais e da formalização de acordos de uso do solo e do território, tendo em vista a autonomia municipal atribuída pelo Estatuto das Cidades.

4.3.3. Diretrizes gerais⁴²

A obrigatoriedade da elaboração dos Planos Diretores em municípios com mais de 20.000 habitantes foi estabelecida pela Lei Federal nº 10.257/2001, como resultado da luta do Movimento

⁴²Parte deste tópico foi redigida com base em elementos extraídos de texto adaptado de BARROS, A. M. B. et al. **O Estatuto da Cidade Comentado**. 2010. Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/06.pdf>>.

Nacional da Reforma Urbana, negociado com o setor imobiliário, cuja função principal é a regulamentação de inúmeros instrumentos para fazer valer a função social da propriedade (prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal), garantir o direito à moradia e regularizar as ocupações de terra. Traz como diretriz a descentralização das decisões, de modo a conferir maior autonomia na tomada de decisão acerca da gestão territorial. O Estatuto da Cidade determina a formulação de processos participativos na consecução do Plano Diretor, incluindo a realização de audiências públicas, que culminam com o estabelecimento de zoneamento, planos, programas e projetos urbanos e a formação de Conselhos Municipais para o acompanhamento da gestão. Estabelece que a política urbana deve ser objeto de um planejamento extensivo, envolvendo planos de ordenamento do território integrados entre si, nas escalas nacional, estaduais, regionais, metropolitanas, municipais e intermunicipais. Especificamente no âmbito municipal, detalha que o planejamento deve envolver as temáticas urbanas, ambientais, orçamentárias, setoriais e o planejamento do desenvolvimento econômico e social, especificando que a gestão orçamentária deve ser feita de forma participativa e aberta a todos os cidadãos. Inclui os instrumentos tributários, envolvendo impostos, contribuições, incentivos e benefícios fiscais e financeiros voltados para viabilizar a indução dos usos e atividades consideradas importantes para a política urbana. No inciso sobre os institutos jurídicos e políticos, fornece ao município instrumentos que permitem:

- variadas formas de intervenção social sobre o livre uso da propriedade privada:
- desapropriação, servidão e limitações administrativas, tombamento, instituição de unidades de conservação, parcelamento, edificação ou utilização compulsórias e direito de preempção;
- a regularização fundiária das ocupações de interesse social: concessão de direito real de uso;
- concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação da posse;
- a indução do desenvolvimento urbano e a redistribuição à coletividade dos benefícios decorrentes do processo de urbanização: outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir e operações urbanas consorciadas;
- instrumentos voltados para a democratização da gestão urbana e do direito à moradia: referendo popular e plebiscito, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Cabe ressaltar ainda, pela importância para o desenvolvimento de uma política habitacional de inclusão social, o instituto das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Esse instrumento pode ser utilizado tanto para a regularização de áreas ocupadas, em que o processo de ocupação ocorreu independentemente da observância das normas urbanísticas, quanto em áreas vazias, para destiná-las à habitação de interesse social. O Conselho Nacional das Cidades estabeleceu a Resolução CNC nº 34/2005, que, ao tratar do conte-

údo mínimo do Plano Diretor, determina que o município deve instituir zonas especiais para “demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos” (art.5º, II). Em alguns municípios do Paraná, na região central onde há presença de povos tradicionais faxinalenses, como em Pinhão, foi criada a Lei Municipal nº 1354/2007, que dispõe sobre a *Autodefinição dos Faxinalenses* e a validação de seus acordos comunitários. O Município de Paraty/RJ formulou a Lei nº 1835/2012, que estabelece diretrizes e objetivos para as políticas públicas de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, fortalecendo os direitos territoriais indígenas, quilombolas e, em especial, caiçaras⁴³. Nos arts. 10 a 12, afere direitos especiais aos tradicionais, inclusive os situados em Unidades de Conservação:

Art. 10. As áreas ocupadas por Povos e Comunidades Tradicionais são reconhecidas como de relevante interesse social e cultural, para efeito das políticas públicas setoriais do município.

Art. 11. O Poder Público municipal definirá normas especiais de uso, ocupação e edificação no interior e no entorno das áreas ocupadas por povos e comunidades tradicionais, de modo a garantir-lhes sua integridade territorial e cultural.

Art. 12. Os povos e comunidades tradicionais que vivem em núcleos, vilas, locais, lugarejos e povoados de Paraty constarão de um Inventário municipal, como forma de reconhecer e fortalecer os seus modos de fazer, criar e viver.

Parágrafo único - As comunidades tradicionais com seus territórios reconhecidos em Unidades de Conservação ou em outras Áreas Protegidas, devidamente delimitados nos mapas do Plano Diretor, são reconhecidas pelo Poder Público municipal para todos os fins e integrarão desde o logo o Inventário de que trata o *caput*.

4.3.4. Interação com o Plano de Manejo da Unidade de Conservação

O Plano de Manejo deve reconhecer a existência de Planos Diretores Municipais e propor medidas de adequação, se necessário, assim como o Plano Diretor. A interação entre os dois instrumentos é absolutamente necessária para alcance do sucesso da gestão e das metas de conservação, considerando a importância, a força e a contribuição desse instrumento de ordenamento territorial em escala local. Pode ser utilizado no intuito de fortalecer a construção de acordos de convivência

⁴³Determina que “cabe ao Poder Público Municipal, de acordo com a legislação federal e estadual, formular políticas públicas destinadas a garantir o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais e desdobrá-las em planos de ação dotados de estratégias e metas definidas, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais e com respeito e valorização da identidade, formas de organização e instituições desses povos e comunidades”.

adequados ao caso concreto, sobretudo nos casos em que o consenso entre as instâncias decisórias relacionadas à gestão da Unidade de Conservação apresentam dificuldades para a tomada de decisão, em razão de fatores diversos.

4.3.5. Abordagem sugerida aos membros do MPF

Verificar a existência de Planos Diretores Municipais, leis e normativas municipais incidentes na área de abrangência da Unidade, a tipologia de zoneamento e a inserção da Unidade de Conservação, com ênfase no tratamento dispensado às populações tradicionais, em especial, a compatibilidade das zonas e normas previstas com o Plano de Manejo da Unidade de Conservação e/ou com as diretrizes previstas para as comunidades.

Verificar os elementos que reconhecem e fortalecem as demandas dos povos tradicionais, identificando possíveis interfaces positivas ou lacunas, com o objetivo de diagnosticar a necessidade de alinhamento. Em caso da inexistência de Plano de Manejo, verificar se a equipe de gestão da Unidade de Conservação participou do processo de elaboração do Plano Diretor, assim como as representações das comunidades tradicionais. Em caso negativo, solicitar formalmente a participação da Unidade e dos representantes comunitários no processo e impugnar Planos Diretores que não tenham contemplado adequadamente a Unidade e as comunidades tradicionais em seu regramento.

4.3.6. Exemplos e fontes

- Estatuto da Cidade e Planos Diretores Municipais
<http://www.vsilva.com.br/dados/Estatuto%20da%20Cidade.pdf>
<http://planodiretor.saolourenco.sc.gov.br/leis/Estatuto%20das%20Cidades.pdf>
<http://www.polis.org.br/reforma-urbana/urbanismo/acervo>
- Legislação municipal e acordos comunitários
Lei Municipal de Paraty/RJ nº 1835/2012.
Lei Municipais de Pinhão, Antônio Olinto, São Mateus do Sul e Rebouças/PR, referentes à autodefinição dos faxinalenses e à validação de seus acordos comunitários.
<http://redepuxirao.blogspot.com.br/2011/04/faxinalenses-participam-de-seminario-de.html>
<http://www.direito.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/Fasciculo2.pdf>

5. Povos e comunidades tradicionais presentes na unidade de conservação

5.1. Marcos regulatórios

Convenção nº 169/89 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada pelo **Decreto nº 5.051**, de 19/4/2004;

Convenção sobre a Diversidade Biológica, aprovada durante a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992 e promulgada pelo **Decreto nº 2.519**, de 16/3/1998;

Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas aprovada pela 107ª Plenária – ONU, em 13/9/2007;

Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005, ratificada pelo **Dec. Leg. 485/2006** e promulgada pelo Presidente da República por meio do **Decreto nº 6.177**, de 1/8/2007;

Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, promulgada pelo **Decreto nº 5.753**, de 12/4/2006;

Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, aprovada pela UNESCO em 2001;

Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) – Organização dos Estados Americanos (OEA), promulgada pelo **Decreto nº 678**, de 6/11/1992;

Pacto Internacional Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Organização das Nações Unidas (ONU), promulgado pelo **Decreto nº 591**, de 6/7/1992;

Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972, promulgada pelo **Decreto nº 80.978**, de 12/12/1977;

Lei nº 12.288, de 20/7/2010 – institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003;

Lei nº 12.343, de 2/12/2010 – institui o Plano Nacional de Cultura (PNC), cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e dá outras providências;

Lei nº 10.678, de 23/5/2003 – cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR);

Decreto nº 7.747, de 5/6/2012 – institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), e dá outras providências;

Decreto nº 6.261, de 20/11/2007 – dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola⁴⁴.

Decreto nº 6.040, de 7/2/2007 – institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais. No art. 2º, atribui competência à Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)⁴⁵ para coordenar a implementação da Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

Decreto nº 5.758, de 13/4/2006 – institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências;

Decreto nº 4.887, de 20/11/2003 – trata da regularização fundiária de terras de quilombos e define as responsabilidades dos órgãos governamentais;

Decreto nº 4.339, de 22/8/2002 – institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade;

Decreto nº 1.775, de 8/1/1996 – dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas e dá outras providências;

Portaria Interministerial nº 98, de 3/4/2013 – institui o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a finalidade de elaborar proposta para a regularização ambiental em territórios quilombolas estabelecida na **Lei nº 12.651**, de 25/5/2012, no que concerne ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e ao Programa de Recuperação Ambiental (PRA) e para a instituição do Plano Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em territórios quilombolas;

44 Ver o Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas, lançado em abril de 2013, pela SEPPIR em <<http://www.portaldainigualdade.gov.br/arquivos/guia-politicas-publicas-do-pbq>>.

45 A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) teve competência, composição e denominação alteradas pelo Decreto Federal de 13/7/2006.

Portaria Interministerial nº 138, de 6/12/2012 – cria o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para elaborar o I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana⁴⁶.

Instrução Normativa Incra nº 57, de 20/10/2009 – regulamenta os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintração, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20/11/2003;

Portaria Fundação Cultural Palmares nº 98, de 26/11/2007 – institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares, também autodenominadas Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, entre outras denominações congêneres.

5.2. Aspectos relevantes

Este tópico de discussão pretende reunir de maneira crítica o conjunto de aspectos relevantes presentes nos processos de criação, implantação e gestão de Unidades de Conservação, especialmente daquelas em que se verifica a presença de povos e comunidades tradicionais.

A criação de Unidades de Conservação como decisão unilateral do Poder Executivo interfere na dinâmica sociocultural e econômica das populações locais e também as penaliza, especialmente aos povos e comunidades tradicionais. Essa conjuntura tem feito com que as Unidades de Conservação sejam corpos estranhos ao tecido da paisagem regional, o que gera as ações de resistência por parte das comunidades afetadas. O contexto histórico de criação da maioria das Unidades de Conservação é marcado por situações de emergência e de resistência, conjuntura agravada pelo comportamento administrativo, de caráter autônomo, que, desvinculado da realidade, prejudica a Unidade como um todo.

A falta de condições para a efetiva implantação das Unidades de Conservação – recursos materiais e humanos, capacidade administrativa para gerir conflitos, planos claros de execução e de fiscalização, visão estratégica para garantir a inserção da área no contexto regional – acoplada à excessiva centralização das ações, às indefinições no tocante às políticas de regularização e de desapropriação e à falta de interesse em garantir a participação da população contribuem para que as Unidades de Conservação sejam concebidas como “ilhas de conservação”.

Essa concepção induz às equivocadas ideias de que: 1) o relevante é a proteção das Unidades de Conservação criadas, pouco importando as condições de preservação do restante do ambiente;

⁴⁶Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/arquivos-pdf/plano-nacional-de-desenvolvimento-sustentavel-dos-povos-e-comunidades-tradicionais-de-matriz-africana.pdf>>.

2) pouca importância se confere ao uso sustentável dos recursos ocorrido fora das Unidades de Conservação; e 3) as comunidades tradicionais não precisam ser valorizadas pelo relevante papel na manutenção e conservação dessas áreas.

A restrição de uso imposta pela criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral é o motivo principal de diversos conflitos determinados pela sobreposição de representações simbólicas antagônicas e paradoxais sobre o significado de natureza. As comunidades habitantes no interior dessas áreas tiveram suas atividades restringidas e, ao mesmo tempo, têm sido direcionadas ao turismo como atividade econômica predominante. Em outros termos, o movimento que acompanha a criação e a implantação da Unidade de Conservação é o da exclusão, na medida em que seus modos de vida são invisibilizados em favor de atividades consideradas mais apropriadas.

O ponto crítico da gestão de espaços protegidos onde há presença de povos ou comunidades tradicionais remete ao seu aspecto mais relevante, qual seja, a possibilidade de participação dessas comunidades, a partir da circulação de conhecimentos e da valorização de seus saberes sobre o ambiente e de suas formas de manejo dos recursos.

Facilitar o reposicionamento das comunidades tradicionais no campo constituído pela relação entre os grupos de interesse – equipe gestora da Unidade de Conservação, instituições públicas, setores econômicos – é objetivo a ser perseguido pelo Ministério Público Federal ao ser identificada a sua presença nos espaços protegidos.

Ao ser esvaziada a posição de *opositores, dificultadores, oponentes, invasores e degradadores* e reconhecida a posição de interlocutores necessários, os povos e comunidades tradicionais alcançam a legitimidade e a visibilidade necessárias à condição de corresponsáveis pela conservação.

Valorizar o diálogo entre a gestão da unidade e as comunidades tradicionais tende a produzir efeito simbólico positivo que, muitas vezes, é antecedido pelo exemplo da escuta praticado pelo próprio Ministério Público Federal.

Ao incentivar a ocupação do espaço do conflito com o diálogo, o Ministério Público Federal facilita a visibilidade desses grupos perante a gestão, que patrocinará a sua participação nas esferas de discussão e decisão (Conselho Gestor, Câmaras Técnicas), bem como a sua inserção como sujeito e objeto dos estudos realizados no âmbito da elaboração do Plano de Manejo da Unidade de Conservação.

À medida que são deslocados da clandestinidade e reconhecidos como interlocutores e participantes legítimos da gestão, as chances de que estes grupos se posicionem como aliados dos objetivos conservacionistas aumentam significativamente, como têm demonstrado inúmeras experiências.

5.2.1. Identificação e caracterização dos diferentes grupos

A melhor recomendação em relação à verificação de povos e comunidades tradicionais nas Unidades de Conservação refere-se ao reconhecimento da autoidentificação como critério legítimo de pertencimento.

Não se trata aqui de questionar ou disputar a atribuição de identidades específicas, e sim de reconhecer que apenas os integrantes dos grupos interessados possuem autoridade para definir e expressar sua própria concepção de pertencimento identitário étnico e cultural. Paralelamente a esse princípio, explicitado no artigo 1º da Convenção nº 169 da OIT, é preciso ainda atentar para o fato de que:

1. para muitos grupos, a noção de *tradicional* faz parte da sua agenda reivindicatória, sendo certo que, como efeito da crescente politização que constrói novos sujeitos de direitos, essa noção seja operacionalizada em suas lutas políticas locais;
2. para reconhecer a tradicionalidade de certos grupos menos articulados politicamente, é necessário atentar para as diversas denominações que eles assumem localmente, o que pode levar gestores e autoridades a confundi-los com pequenos agricultores e outras populações não tradicionais;
3. é relativamente comum que o reconhecimento da *tradicionalidade* apareça atrelado a critérios temporais ou geracionais de permanência no local. É importante distinguir ambos, de modo que os movimentos migratórios locais e as dinâmicas demográficas não sejam tomados como indicativos de exclusão;
4. é também comum ocorrer a confusão entre a atividade econômica praticada e a identidade do grupo. Segundo essa perspectiva, se a atividade econômica praticada não pode ser definida como “*tradicional*”, os grupos que a adotam também não poderiam.

As comunidades tradicionais referidas ao longo deste texto tendem a assumir denominação local não necessariamente acoplada ao qualificativo *tradicional*, sendo autodesignadas conforme diversificadas denominações regionais. É preciso atentar para o fato de que o autorreconhecimento de grupos ditos tradicionais tem sido parte de um processo que se constitui, muitas vezes, a partir do conflito e das circunstâncias. Assim, grupos étnicos ou outros povos ditos tradicionais que, em passado recente, não reivindicavam qualquer identidade específica, com o passar do tempo, assumem a tradicionalidade em seu discurso e prática política⁴⁷.

47 Os povos e comunidades tradicionais podem ser encontrados sob diversas denominações: caiçaras, ribeirinhos, comunidades de fundos de pasto, faxinalenses etc.

O fundamental para o reconhecimento de direitos específicos é observar como se designam, se reconhecem e se organizam na prática os membros de determinado grupo. Em condições peculiares, é importante também atentar para o *tipo* de ocupação realizada e para as *formas* de manejar os recursos ambientais, que tendem a ocorrer de modo mais dependente do ambiente em vez de exploratório, em que pese a variação das nomenclaturas adotadas e as transformações observadas nas dinâmicas sociais e econômicas. Mas é preciso atentar para o fato de que o reconhecimento de direitos fundamentado na *tradicionalidade* não está acoplado a uma suposta *essência identitária* virtualmente existente, determinante de práticas imutáveis e positivamente descritas como “*tradicionais*”, como se daí derivassem conteúdos prontos a serem diagnosticados. Inúmeras situações etnográficas descrevem práticas econômicas definidas como não tradicionais, empregadas como estratégia de manutenção sociocultural do grupo, essa sim banhada na tradicionalidade. Essas práticas são, em geral, acionadas quando circunstâncias externas (como confinamento territorial, degradação ambiental, imposições legais contra métodos de plantio com uso do fogo) impedem a reprodução e a manutenção de práticas conhecidas, pressionando a busca de novas alternativas que, tomadas isoladamente, podem sugerir o esfacelamento das formas tradicionais de organização.

A situação referida, em linhas gerais, pode ser exemplificada a partir de certas atividades de comércio praticadas por comunidades indígenas (produtos florestais e arte plumária) e por outros grupos, como o emprego em atividades domésticas (faxineira, caseiro, jardineiro, motorista) ou no setor turístico (guias e monitores).

Assim, recomenda-se cuidado ao considerar os dados empíricos que, coletados e tomados independentemente da reflexão analítica sobre seu significado, podem conduzir a equívocos, como confundir a atividade econômica com a identidade. Ao descrever a realidade, é preciso avaliar, sobretudo, se dado grupo se reconhece e é reconhecido como diferenciado, em que pese a verificação de determinadas práticas descritas como não tradicionais e compartilhadas com outros segmentos sociais.

Para que o reconhecimento de direitos seja efetivo, é necessário que, ao contrário do que prejudica o essencialismo, a descrição das comunidades e povos ditos tradicionais seja baseada em pesquisa capaz de compreender os modos de ser e de se regular adotados por esses grupos distintos.

Espera-se que tais pesquisas sejam desenvolvidas para a elaboração do Plano de Manejo como o principal documento institucional a explicitar a presença dos povos e comunidades tradicionais e a descrição das formas de uso e ocupação do território. No entanto, o Plano de Manejo não deve ser a única fonte de informações para o Ministério Público Federal.

É recomendável que centros de pesquisa independentes ou ligados às universidades locais e regionais sejam consultados a respeito da disponibilidade para desenvolver estudos que possam descrevê-los e caracterizar suas formas de ocupação, o histórico de sua presença, sua relação com o ambiente, assim como seu próprio acervo de saberes e conhecimentos sobre o manejo dos recursos associados.

O acesso a pesquisas acadêmicas é importante para a validação da consistência dos levantamentos realizados pelo Plano de Manejo, de modo que estas subsidiem a avaliação da equipe de assessoria do Ministério Público Federal sobre a pertinência do documento, que referenciem e subsidiem a atuação do Membro quando identificada a necessidade de revisão ou impugnação do documento, quando ele omite ou descarta a interpretação de certos dados de realidade importantes ao conhecimento sobre determinado espaço e seus ocupantes.

Os estudos de caracterização desses grupos e ocupação dos espaços devem ser realizados preferencialmente com a participação de especialistas habilitados em ciências sociais, história, geografia, bem como de outros profissionais preparados para compreender as formas de ocupação e uso do território e dos recursos naturais, como ecólogos e biólogos experientes na temática.

Os estudos referidos devem estar orientados por concepções conceituais apropriadas, fundamentados em princípios teóricos compartilhados pelas ciências e disciplinas envolvidas, e desenvolvidos por meio de abordagens metodológicas adequadas, como a *cartografia social*⁴⁸, que se destaca como ferramenta pelo uso de novas tecnologias informacionais que, nos últimos anos, disseminam-se em iniciativas voltadas ao mapeamento participativo.

As equipes periciais de apoio à atuação do Ministério Público Federal, envolvidas na análise do material produzido nos Planos de Manejo ou presente em outros instrumentos de zoneamento, municiadas pelo acervo de pesquisa disponível, devem ser compostas por profissionais de especialidades diversas, preparados para, com base na observação dos contextos locais e à análise crítica do material, identificar as lacunas, omissões, falhas de interpretação, tendências que prejudiquem a credibilidade dos documentos acessados.

É preciso ressaltar, por fim, que a *tradicionalidade* – assim como outras noções que estabelecem determinadas coletividades como atuais sujeitos de direitos - refere-se a uma *categoria jurídica*, que tende a fixar um conjunto de traços, descrições e qualificativos na expectativa de descrever realidades muito mais complexas e movediças.

Os atributos que incluem determinados grupos na pauta de direitos são os mesmos que excluem outros, resultantes que são da produção social. Ao saber que se trata de um campo de disputas por categorias e, portanto, por direitos, é essencial partir do mapeamento dessas realidades, em seus próprios termos, com base no qual poderão ser construídos instrumentos de gestão fundamentados em dados de realidade e conhecimentos que garantirão a efetiva participação desses grupos.

48 A cartografia social consiste em utilizar a elaboração coletiva de mapas para poder compreender o que tem ocorrido e ocorre em um determinado território, como forma de fugir de si mesmo para começar a olhar para processos de mudanças. A cartografia social pode oferecer à comunidade uma melhor discussão a respeito do planejamento territorial, diferentemente da cartografia convencional que privilegia o caráter hierárquico e mais centralizador. A cartografia social como instrumento participativo é o próprio processo de elaborar mapa. Desse modo, o mapa produzido pela cartografia social pode ser usado pela comunidade como centro de reflexão sobre o território. Ver <<http://territoriocidadao.paulofreire.org/wp-content/uploads/2011/11/Texto-apoio-2.pdf>>.

5.2.2. Localização, mapeamento da ocupação e do território de uso; caracterização e mapeamento das atividades socioeconômicas; identificação da tipologia do uso dos recursos naturais

Conhecer os esforços empreendidos pela administração das Unidades de Conservação de Proteção Integral com o objetivo de localizar, mapear os tipos de ocupação realizada e o território integrado à presença de comunidades tradicionais é uma atividade imprescindível para o Ministério Público Federal.

Esses esforços antecipam uma das mais importantes fontes de conflito na gestão das Unidades de Conservação, expressa pela disputa sobre a definição da ocupação efetivamente realizada pelas comunidades tradicionais.

Primeiramente movidas pela intenção de discriminar áreas que serão objeto de desapropriação ou de indenização, as equipes responsáveis pelos levantamentos destinados à elaboração dos Planos de Manejo tendem a restringir a definição dos espaços ocupados ao local de moradia, sem considerar que o território ocupado por esses grupos faz referência a um conjunto de referências de natureza material e simbólica.

Essas referências geográficas estão organizadas conforme a configuração específica dos grupos locais, sendo imprescindível que sua reconstituição considere a perspectiva *nativa*: espaços de roça, coleta de produtos florestais, espaços sagrados, relações de parentesco e vizinhança tomados como referências espaciais entrelaçadas a práticas vividas. É importante considerar que o registro cartográfico desses territórios tradicionais não surgirá diretamente dos relatos e caminhamentos como dado pronto e imediato, ao contrário, dependerá de um processo de (re)construção a ser provocado e conduzido pelas equipes de pesquisa, a partir de várias metodologias possíveis.

Nesse processo de construção e reconstrução da espacialização da ocupação, figuram como instrumentos auxiliares de pesquisa os acervos históricos de imagens aéreas e as imagens de satélites atualizadas, que ajudarão na identificação dos padrões de ocupação, bem como na compreensão de transformações ocorridas ao longo do tempo. Os cadastros antigos de ocupantes, formulados pela própria Unidade de Conservação, pelo município ou pelos órgãos fundiários, quando existentes, também podem ser importantes fontes de informação e instrumentos auxiliares na tarefa de mapeamento da presença desses grupos na região. As pesquisas com objetivo de caracterizar as atividades econômicas desenvolvidas e identificar a tipologia de uso dos recursos naturais devem ser conduzidas validando os saberes tradicionais sobre o ambiente e as técnicas de manejo locais como única maneira de produzir informações necessárias à formulação de acordos futuros.

5.2.3. Histórico de ocupação do território

Informações a respeito de como se deu a ocupação no território ao longo do tempo são importantes. Elas podem explicar fluxos migratórios, explicitar conflitos com terceiros e ajudar a compreender melhor a relação desses grupos com determinado território. No entanto, é preciso atentar para o fato de que as Convenções Internacionais e as normas internas relacionadas a povos e comunidades tradicionais fazem referência a esses grupos no tempo presente. O aspecto mais importante a considerar nos estudos sobre a ocupação dos povos e comunidades tradicionais é a relação atual que eles guardam com o território.

Em muitos casos, verifica-se lacuna importante de fontes documentais escritas que permitam reconstituir o passado desses grupos em dado território, devendo os levantamentos sustentar-se principalmente em fontes orais, que devem ser igualmente tomadas como válidas. A ausência de fontes escritas refere-se a um efeito de longo prazo decorrente da invisibilidade histórica desses grupos, que estão emergindo no cenário político dos tempos atuais como *novos* sujeitos de direito coletivo e, em que pese a exclusão social a que estiveram submetidos, lograram reproduzir-se e manter-se como grupos diferenciados. Desse modo, tanto as fontes orais devem ser valorizadas como válidas para a compreensão do passado do grupo, em termos da reconstituição do histórico de ocupação, como apreender a ocupação tal como ela ocorre do tempo presente por meio da observação e da pesquisa qualificada deve ser o foco dos estudos.

5.2.4. Identificação de conflitos com ocupantes de outros tipos

Este tópico, relativamente à identificação de conflitos com ocupantes de outros tipos, distintos dos povos e comunidades tradicionais, presentes na Unidade de Conservação, faz parte do esforço contínuo de mapeamento das forças políticas com atuação local.

A identificação dos conflitos e de suas motivações, além de sua localização no tempo e no espaço, facilitará o reconhecimento e a hierarquização dos problemas a serem enfrentados nos fóruns de participação local. O mapeamento adequado dos conflitos com outros tipos de ocupantes permitirá ao Ministério Público Federal, de um lado, e ao gestor, de outro lado, alcançar a qualificação das demandas locais e de seus agentes, com o objetivo de obter uma caracterização mais completa sobre o cenário das disputas.

O acesso prévio do Ministério Público Federal a tais informações poderá ser realizado mediante as requisições de ofício dirigidas ao gestor e também aos outros agentes com atuação no campo: universidades, centros de pesquisa, organizações não governamentais etc.

A análise pericial do conjunto do material obtido deverá estar a cargo de profissionais com formação na área de ciências humanas e ser confrontada e complementada com os dados recolhi-

dos *in loco*, por meio de levantamentos de campo, entrevistas estruturadas e semiestruturadas, reuniões e visitas.

Considerar a qualificação de demandas, dos agentes e dos conflitos locais contribuirá para que o Ministério Público Federal oriente-se com firmeza acerca da definição de pautas de discussão que tenham conexão direta com a realidade. Estipulada de maneira independente da realidade local, a pauta de discussões tenderá a produzir resultados inexpressivos, cujo desenvolvimento estará permanentemente comprometido e atropelado pela agenda local de problemas e questões.

5.2.5. Estudos específicos existentes

A presença de povos e comunidades tradicionais em Unidade de Conservação enseja sempre a realização de estudos específicos. Em 2012, o ICMBio formulou documento técnico contendo a descrição de 82 (oitenta e duas) Unidades de Conservação com sobreposições territoriais, envolvendo Territórios Indígenas, Territórios Quilombolas e outros territórios tradicionais, contemplando diagnóstico e plano de ação para cada caso, por grupo social, além de um Plano Geral, que está sob análise do Ministério do Meio Ambiente desde janeiro de 2013. Esse documento noticia 39 (trinta e nove) Unidades de Conservação de Proteção Integral com sobreposição a territórios de comunidades tradicionais, em todos os biomas nacionais, o que abrange cerca de 5.000 (cinco mil) famílias. A primeira medida do órgão ministerial no intuito de identificar estudos específicos acerca de territórios tradicionais sobrepostos a Unidades de Conservação seria constatar a existência do Plano de Manejo e de suas revisões, conforme o caso. Neste documento, devem estar incluídos os levantamentos e as análises necessárias. Assegurada a existência de estudos desenvolvidos por especialistas habilitados, é necessário investigar sua suficiência e adequação, preferencialmente com o apoio de uma equipe de assessoria qualificada. Evidenciada a inexistência do Plano de Manejo e das revisões previstas⁴⁹, sugere-se questionar o gestor e os órgãos responsáveis para que seja realizado, considerando os prazos e os conteúdos previstos nas normas vigentes.

5.2.6. Abordagem Sugerida aos membros do MPF

A maneira mais direta de iniciar a obtenção de dados sobre os tipos de ocupantes chamados tradicionais incidentes sobre a área da Unidade de Conservação, além do questionamento dirigido ao gestor, é por meio da requisição aos órgãos responsáveis.

No caso de povos indígenas, a Funai; no caso de povos quilombolas, a Fundação Cultural Palmares, o Incra e os órgãos fundiários estaduais, quando houver, e estiverem envolvidos no reconhecimento dessas coletividades. As prefeituras dos municípios onde estão situadas as Unidades de Conserva-

49 <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2013/in_icmbio_31_2013_procedimentos_revisaoplanodemanejos_ucsfederais_nac.pdf>.

ção são importantes fontes de informação por representarem a instância mais próxima, para onde geralmente afluem as primeiras notícias sobre as demandas desses grupos. Para informações sobre outros povos tradicionais, sugere-se oficialiar a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), de que trata o Decreto nº 6.040/2007⁵⁰.

Considerando que nem sempre os dados oficiais estão atualizados, as entidades de representação e as organizações não governamentais são permanentes fontes de informação sobre povos indígenas e outras comunidades tradicionais. Atenção especial às entidades de representação local, regional e nacional uma vez que podem, ao lado das organizações não governamentais, ser uma fonte atualizada de demandas por reconhecimento e por direitos frente à gestão das Unidades de Conservação. As informações documentais obtidas por meio das requisições ministeriais complementam-se com o apoio da coleta e da análise dos dados empíricos, realizada por meio das vistorias, visitas, reuniões e entrevistas empreendidas pela equipe pericial designada.

Por fim, instruída pelos estudos existentes nos documentos de gestão e de zoneamento, bem como conhecedora das pesquisas específicas desenvolvidas a respeito desses povos ou comunidades tradicionais, espera-se que a equipe de assessoramento ao Membro esteja capacitada para analisar e opinar a respeito da adequação e coerência de abordagem nos documentos institucionais da Unidade de Conservação, nos instrumentos de zoneamento e também nos acordos de convivência estabelecidos. Em caso de inadequação, é possível ao Ministério Público Federal a adoção de medidas para ajustar, aprimorar, corrigir ou invalidar os produtos e as medidas respectivas.

Sugere-se ainda que seja fomentada a implantação de um banco de dados espaciais, a ser permanentemente atualizado, contendo os limites de áreas quilombolas, de glebas arrecadadas pelo Incra, de assentamentos rurais federais e estaduais, de terras indígenas em todos os estágios de regularização fundiária (em estudo, declaradas, delimitadas, homologadas etc.).

5.2.7. Exemplos e Fontes

- Fundação Nacional do Índio
<http://www.funai.gov.br/portal/>
- Incra
<http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas>
- Fundação Cultural Palmares
<http://www.palmares.gov.br/quilombola/>

50 <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/cnpct>>.

- CNPCT
<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/cnpct>
- Informações sobre Organizações Indígenas (por Estado)
<http://pib.socioambiental.org/pt/c/iniciativas-indigenas/organizacoes-indigenas/lista-de-organizacoes>
- Sobre Biodiversidade, Povos e Comunidades tradicionais
<http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2012/09/Biodiversidade-como-bem-comum.pdf>
- Sobre o desafio das sobreposições em diversas situações no Brasil – Instituto Socioambiental
http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10144.pdf
- Sobre Cartografia Social
http://www.novacartografiasocial.com/downloads/Livros/territorios_quilombolas_conflictos.pdf
<http://territoriocidadao.paulofreire.org/wp-content/uploads/2011/11/Texto-apoio-2.pdf>
<http://www.juanherrera.files.wordpress.com/2008/01/cartografia-social.pdf>
<http://profissaogeografo.blogspot.com.br/2012/07/livro-cartografias-sociais-e-territorio.html>

5.3. Subsídios para mediação de conflitos

A) Câmaras Técnicas nos Conselhos Gestores

As Câmaras Técnicas constituem uma estratégia para organizar o trabalho do Conselho permitindo separar os assuntos de acordo com o interesse e a experiência dos conselheiros. Permitem o aprofundamento de estudos e a proposição da discussão de temas específicos, possibilitando a participação de maior número de interessados inclusive por meio da contribuição de especialistas.

O resultado do trabalho das Câmaras deve ser levado à reunião do Conselho junto com propostas de encaminhamento, embasamento técnico e legal. As Câmaras podem ser organizadas tanto por critérios temáticos (biodiversidade, licenciamento ambiental, populações do entorno e interior da Unidade de Conservação etc.) como por critérios geográficos, considerando cada zona ou sub-região da Unidade de Conservação. A organização das Câmaras Técnicas evita que todos os temas sejam debatidos de forma detalhada nas reuniões do Conselho, sendo possível aos conselheiros solicitar o aprofundamento sobre os assuntos debatidos.

B) Plano de Uso Tradicional

Instrumento jurídico composto por acordo de uso do território e dos recursos naturais, assinado entre os presidentes das associações representantes dos povos e comunidades tradicionais e os órgãos gestores, composto por microzoneamento, regulamentação das atividades passíveis de realização em cada zona, lista de beneficiários e procedimentos de licenciamento. O exemplo refere-se ao Plano de Uso Tradicional (PUT) formulado por meio de processo participativo instituído no âmbito do Conselho Gestor, a partir de Câmara Temática criada especificamente para essa finalidade, para dois bairros do Núcleo Pinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar.

Sua construção baseou-se em diretrizes contidas em artigo de Benatti (sem data), em que consta, quanto aos instrumentos previstos para tornar efetiva a criação de Unidade de Conservação, o Plano de Ação Emergencial, concebido como “instrumento que visa planejar as atividades a serem realizadas em uma Unidade de Conservação, estabelecendo ações de curto prazo que possibilitem o processo de gestão” (BENATTI; p.8). Benatti avança apresentando o zoneamento previsto pelo Regulamento de Parques Nacionais (Decreto Federal nº 84.017/79), mencionando a Zona de Uso Múltiplo como perspectiva para tratar as áreas que contém populações:

[...] é a área reservada onde se permite à presença humana dentro da área protegida, regulamentando as formas de manejo dos recursos naturais, uso da terra e ocupação dos moradores. A importância da criação da Zona de Uso Múltiplo em UC onde existem moradores está no fato de que regulariza uma realidade preexistente, diminuindo assim os conflitos fundiários e ambientais entre as comunidades da UC e o órgão ambiental. A Zona de Uso Múltiplo deverá ser regulamentada com a

elaboração do Plano de Utilização e o que estabelecer o contrato real de uso. Um dos princípios básicos do Plano de Utilização é a gestão comunitária do manejo, pois a participação da comunidade residente é condição *sine qua non* para assegurar o afastamento da exploração predatória dos recursos naturais na área. (BENATTI, p.11)

No caso citado, optou-se pela utilização do Plano de Uso como instrumento emergencial de manejo para a situação em questão, acrescido do termo “Tradicional” para estabelecer recorte, ao mesmo tempo, concreto e conceitual, a designar os beneficiários abrangidos.

Exemplos e Fontes

- Fundação Florestal – Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar. Processo descrito na tese de doutorado de Eliane Simões⁵¹
<http://cutter.unicamp.br/document/?code=000778442>
<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT5-409-894-20100904000324.pdf>
- Recomendação PRM/São José dos Campos/SP nº 01/2003-Meio Ambiente e Minorias/SOTC, de 30/12/2003
- GRABNER, Maria Luiza. **Invasores ou populações tradicionais no Cambury**: os desafios da aplicação dos direitos humanos em sua dimensão socioambiental. Uma abordagem interdisciplinar. Monografia apresentada no curso de Especialização em Direitos Humanos, sob a orientação do Professor Nelson Saule Junior, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo. 2006

C) Zonas Histórico-Culturais Antropológicas

Caracterizam-se como Zonas de Manejo Especial, contemplando territórios geograficamente espacializados, ocupados predominantemente por residentes definidos sob a categoria jurídica *tradicional*, nas quais é estabelecida a possibilidade de permanência desses ocupantes, sob determinados regimes de uso do território e dos recursos. São povos e comunidades tradicionais compondo vilas, ou bairros consolidados, constituídas anteriormente à criação da Unidade de Conservação, apresentando peculiaridades socioculturais. Podem ser criadas, inclusive, onde já há um território quilombola reconhecido.

O Roteiro Metodológico de Planejamento do Ibama (2002) prevê a criação de Zonas Histórico-Culturais para proteção do patrimônio material das Unidades de Conservação. Considerando os artigos 215 e 216 da Constituição Federal, que preconizam a proteção dos grupos formadores da identidade nacional, é possível caracterizar os territórios ocupados historicamente pelos povos e

51 SIMÕES, Eliane. **O Dilema das Decisões sobre Populações Humanas em Parques** – jogo compartilhado entre técnicos e residentes no Núcleo Picinguaba. NEPAM/UNICAMP. 2010. 411p.

comunidades tradicionais como Zonas Histórico-Culturais Antropológicas, a fim de assegurar proteção e valorização dos aspectos imateriais, do patrimônio cultural desses povos.

Exemplos e Fontes

Essa ZHCAn foi criada no Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar como decorrência de processo de negociação instaurado no Conselho Gestor daquela Unidade, entre 2002 e 2005, com participação de vários atores, entre os quais técnicos e residentes, com o acompanhamento do Ministério Público Federal, tendo sido incorporada ao Plano de Manejo. Em 2013, no momento da edição final deste documento, a ZHCAn estava em franca implementação. Entre os objetivos dessa Zona estão:

- Proteger e conservar a Mata Atlântica e sua biodiversidade na porção do Corredor Ecológico da Serra do Mar;
- Conservar a paisagem natural e cultural dessa região, ocupada por comunidades caiçaras e quilombolas há várias gerações;
- Apoiar o fortalecimento das comunidades caiçaras e quilombolas como estratégia para evitar a especulação imobiliária, perda da posse do seu território e consequente descaracterização da organização espacial, social e cultural típica dessas culturas tradicionais;
- Garantir o direito da satisfação das necessidades materiais, sociais e culturais da comunidade tradicional, caiçara e quilombola, conforme o artigo 28 do SNUC;
- Estabelecer diretrizes específicas para compatibilizar os objetivos de conservação do Parque e o *modus vivendi* da comunidade tradicional;
- Articular, incentivar e apoiar atividades relacionadas ao fortalecimento cultural e comunitário, objetivando viabilizar alternativas para a geração de emprego e renda, sobretudo a partir da estruturação e operação do ecoturismo e uso sustentável dos recursos naturais;
- Articular, incentivar e apoiar a melhoria das condições de infraestrutura básica nos núcleos habitacionais;
- Propor e implementar microzoneamento na área ocupada por essas comunidades, na forma de Plano de Uso Tradicional, elaborado por Câmara Técnica específica criada no âmbito do Conselho Gestor do Núcleo Picinguaba, com o acompanhamento do Ministério Público Estadual e Federal;
- Estudar, propor e fomentar a alteração da categoria de manejo dessas áreas, de Proteção Integral para Uso Sustentável, desde que não implique a secção da unidade, o comprometimento dos seus atributos paisagísticos e naturais, nem o aumento da sua vulnerabilidade à especulação imobiliária crescente na região litorânea paulista.

Exemplos e Fontes

- Fundação Florestal – Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar. Processo descrito na tese de doutorado de Eliane Simões⁵².
<http://cutter.unicamp.br/document/?code=000778442>
<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT5-409-894-20100904000324.pdf>

D) ACORDOS DE GESTÃO E DE MANEJO

O Acordo de Gestão é instrumento previsto na Instrução Normativa ICMBio nº 29, de 5/9/2012⁵³, utilizado para definir as regras de uso dos recursos naturais e da terra, bem como de convivência entre os moradores da Unidade de modo a resultar no ordenamento econômico e social, na melhoria da qualidade de vida das comunidades e no cotidiano de Unidades de Uso Sustentável como um todo.

Pode ser utilizado, de forma adaptada, para a gestão de territórios de povos tradicionais inseridos em Unidades de Proteção Integral, como mais um tipo de instrumento de conciliação.

Exemplos e Fontes

- RESEX Terra Grande-Pracuúba (Pará), criada pela Portaria ICMBio 22/2/2013
<http://www.in.gov.br/autenticidade.html>
- RESEX do Rio Ouro Preto (Rondônia) – entre ICMBio e moradores da RESEX, ASAEX – Associação de Seringueiros e Agroextrativistas do Baixo Rio Ouro Preto e ASROP – Associação de Seringueiros do Rio Ouro Preto
http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/noticias/Portarian%C2%BA152ICMBio_PURESEXROP.pdf

O Acordo de Manejo constitui instrumento equivalente. No entanto, focaliza o estabelecimento de regras e procedimentos para o manejo de recursos naturais (pesqueiros, florestais madeireiros e não madeireiros), empregado em caso de conflitos de interesse para usos sobrepostos⁵⁴ e diante da inexistência de Planos de Manejo para as espécies utilizadas. É instrumento útil

52 Simões, Eliane. **O Dilema das Decisões sobre Populações Humanas em Parques** – jogo compartilhado entre técnicos e residentes no Núcleo Picinguaba. NEPAM/UNICAMP. 2010. 411p.

53 Disciplina as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de Acordo de Gestão em Unidade de Conservação de Uso Sustentável federal com populações tradicionais.

54 Por exemplo, o Acordo de Pesca da Baía da Ilha Grande: há sobreposição de territórios de uso e estoques pesqueiros entre pescadores tradicionais, pesca industrial, turismo náutico e pesca esportiva. Em diversas Unidades na Amazônia, há sobreposição de interesses entre os seringueiros ou outros povos extrativistas, madeireiras e grandes empresários.

também nos casos de territórios *tradicionalmente* utilizados por comunidades tradicionais, mesmo em Unidades de Proteção Integral, para acelerar a formalização de regras e estabelecer o ordenamento do uso dos recursos e da terra, de modo a assegurar o acesso exclusivo das populações historicamente deles dependentes, como os povos e as comunidades tradicionais. A sua formulação por meio de processo participativo, no Conselho Gestor, possibilita a apropriação das regras estabelecidas, bem como a criação de condições para seu monitoramento por parte da própria comunidade, de modo a colher dados significativos⁵⁵ para a construção de Planos de Manejo para cada espécie utilizada.

Exemplos e Fontes

- Acordo de Manejo da Baía de Ilha Grande, envolvendo a Estação Ecológica Tamoios (Angra dos Reis/RJ)
<http://xa.yimg.com/kq/groups/14784674/523072660/name/Relat%C3%B3rio+Acordo+de+Pesca+BIG+Final%5B1%5D.pdf>
<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2010/04/30/acordo-de-pesca-da-baia-de-ilha-grande-vai-organizar-atividade>
- Acordo de Manejo de Extrativismo de Produtos Florestais Madeireiros e Não Madeireiros do Bairro do Cambury – Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar⁵⁶

Formulado no âmbito da gestão da Unidade em 2007, por meio de pesquisadores voluntários em atuação conjunta com os artesãos, está em análise no ICMBio, uma vez que o território também está inserido no Parque Nacional da Serra da Bocaina, por meio do Processo nº 02070.002283/2011-97 – Cambury⁵⁷, com indicação para provável formulação de Termo de Compromisso para formalização.

Há notícias de procedimentos em curso para estabelecimento de acordos informais no Parque Nacional da Serra do Pardo, incluindo extrativismo de castanha, práticas agrícolas (roças), com usuários e também residentes.

55 A pesquisa científica para a produção desses dados, muitas vezes, inexistente e demorada, demanda projetos de custo alto que precisam ser fomentados por universidades e instituições de pesquisa. Revela-se complexo o encaminhamento de tais procedimentos pelas comunidades e instituições gestoras. Por outro lado, o saber tradicional carrega dados empíricos acumulados altamente relevantes e, por meio dos Acordos de Manejo, podem ser explicitados, registrados e validados.

56 FARO, Amanda R. e VILELA, Júlia da S. Caminho do meio- a busca pela sustentabilidade do artesanato no Camburi. CEDS/Páginas e Letras, São Paulo, 2010. 48 p.

57 Informações fornecidas por analista ambiental do ICMBio, em 7/3/2013, por correio eletrônico.

E) Termo de Compromisso

Previsto no artigo 39 e parágrafos do Decreto Federal nº 4.340, de 22/8/2002, que regulamenta o SNUC, sua formulação foi regulamentada pela IN ICMBio nº 26, de 4/7/2012. Até a edição final deste manual, haviam sido formulados, assinados e publicados no Diário Oficial da União 6 (seis) Termos de Compromisso em Unidades de Conservação federais, sendo que, em outras 12 (doze) encontram-se em processo de elaboração. Os Termos de Compromisso constituem-se em acordos de utilização dos recursos naturais, de uso do território e outros aspectos, de modo a regulamentar a presença das comunidades nas Unidades de Conservação de Proteção Integral, até solução definitiva. Caso haja demanda de alteração de categoria ou de limites da Unidade de Conservação, a Coordenação Geral de Criação, Planejamento e Avaliação de Unidades de Conservação deverá ser informada para que proceda às análises cabíveis (IN ICMBio nº 26/2012, art. 6º, § 2º). Trata-se de um instrumento formal de caráter transitório e deve indicar a proposição de processo para construção da solução definitiva que expresse acordo com a comunidade envolvida (IN ICMBio nº 26/2012, art. 9º, § 8º). O Termo de Compromisso deve ser elaborado de forma participativa, utilizando metodologias adequadas, focado no processo e não somente nos resultados ou na conformação de regras. O envolvimento, a leitura, a opinião e as proposições apresentadas pelas comunidades são elementos constitutivos desse instrumento. Sua implantação é realizada por meio de ações de monitoramento pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais (CNPT) e ICMBio.

Exemplos e Fontes

- Para informações sobre os Termos de Compromisso em fase de negociação, sugere-se consultar ICMBio – Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação – Coordenação Geral de Gestão Socioambiental – Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais;
- Termos de Compromissos já assinados: PARNA Lagoa do Peixe, PARNA Jurubatiba, PARNA Araguaia (indígena), REBIO Lago Piratuba, REBIO Trombetas, PARNA Cabo Orange, ESEC Serra Geral do Tocantins⁵⁸ ;
- Termo de Compromisso finalizado, pendente da assinatura dos Quilombolas, suspenso pela Diretoria de Áreas Protegidas/ICMBio em março/2013: PARNA Aparados da Serra, envolvendo o Quilombo de São Roque, situado no município de Praia Grande/SC.
<http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/noticias/20-geral/5/2485-icmbio-celebra-termo-de-compromisso-com-comunidades-quilombolas-da-rebio-do-rio-trombetas.html>
<http://uc.socioambiental.org/noticia/icmbio-celebra-termo-de-compromisso-com-comunidades-quilombolas-da-rebio-do-rio-trombetas>
<http://uc.socioambiental.org/uc/1439http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nr-b=000406699&loc=2005&l=7517467d93c842e9>

⁵⁸ Informações fornecidas por analista ambiental e advogado do ICMBio, em 7/3/2013, por correio eletrônico..

F) DUPLA AFETAÇÃO

Neste manual, tal expressão é utilizada para designar a *destinação* de um determinado bem a mais de uma finalidade de interesse público visando sobretudo a harmonização dos direitos constitucionais dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais – também associada à proteção do patrimônio histórico e cultural do país – com a proteção do meio ambiente e conservação da diversidade biológica.

Portanto, o regime de dupla afetação pressupõe uma administração conjunta do território ou bem *destinado* para que produza os efeitos esperados, razão pela qual as comunidades tradicionais interessadas bem como as instituições competentes, tais como a Funai, Ibama, ICMBio, Incra, FCP etc., deverão elaborar um Plano de Administração Conjunta do bem em questão, visando a compatibilização dos direitos fundamentais em jogo, observada a Convenção nº 169 da OIT no tocante à necessidade de proceder-se à consulta livre, prévia e informada dos povos tradicionais em todas as fases do processo.

Como exemplo, podemos citar o PARNA do Monte Roraima (criado em 1989) totalmente incidente sobre a Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Em razão dessa sobreposição, o decreto que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena, pela primeira vez, menciona o duplo caráter de proteção a que está submetido, nos seguintes termos: “o Parque Nacional do Monte Roraima é bem público da União submetido a regime jurídico de dupla afetação, destinado à preservação do meio ambiente e à realização dos direitos constitucionais dos índios” (Decreto Presidencial s/n de 15/4/2005, DOU de 18/4/2005).

Estabelece também um arranjo institucional de gestão compartilhada para a sua administração: “o Parque Nacional será administrado em conjunto pela FUNAI, IBAMA (ICMBio), e pela Comunidade Indígena Ingarikó. O Ministério da Justiça e o Ministério do Meio Ambiente, ouvidos a FUNAI, o IBAMA (ICMBio), e a Comunidade Indígena Ingarikó, apresentarão, para homologação do Presidente da República, plano de administração conjunta do bem público referido no *caput*” (Decreto Presidencial s/n de 15/4/2005, DOU de 18/4/2005).

G) REVISÃO DOS LIMITES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL

Em alguns casos, é indicada a revisão de limites para criar condições efetivas de desenvolvimento social e autonomia de gestão territorial para os povos e comunidades tradicionais. No entanto, em muitas situações, a depender da capacidade de governança instalada, ou seja, do fortalecimento e amadurecimento das comunidades para exercer a gestão dos territórios, bem como da sua capacidade de estabelecer alianças e de contar com rede de parceiros para apoio e interlocução, a retirada das Unidades de Conservação de sob seus territórios pode aumentar sua vulnerabilidade social e ambiental frente a forças de expansão econômica. Assim, recomenda-se a realização de estudos exaustivos e processos participativos adequados, suficientemente instrumentalizados e qualificados para a tomada de decisão em tempo suficiente para que as comunidades se

sintam suficientemente esclarecidas. Em certos casos, os gestores das Unidades e as instituições gestoras, bem como algumas comunidades afetadas, tendem a precipitar esforços emergenciais para a revisão da área sob regime de Proteção Integral, no afã de resolver de forma imediata os problemas e conflitos decorrentes da sobreposição com territórios tradicionais. A revisão dos limites das Unidades de Conservação pode gerar a simples desafetação de trechos sob regime de Proteção Integral, a sua recategorização para outros tipos de Áreas Protegidas e/ou, até mesmo, a ampliação do trecho sobre regime de conservação. Vejamos:

1) Recategorização

Consiste na mudança de categoria de manejo incidente sob a área para Uso Sustentável. Requer o desenvolvimento de processo participativo de estudo, planejamento e negociação intensivo, assim como a manifestação explícita de interesse por parte dos povos tradicionais beneficiários. Vem sendo cogitada em alguns casos, exemplo: PARNA Cabo Orange, Território Quilombola de Oriximiná-Pará e Reserva Estadual da Juatinga – Paraty/RJ.

2) Desafetação

Consiste na alteração da destinação do território constante no memorial descritivo dos instrumentos jurídicos que criaram a Unidade sob proteção, com redução de seus limites (mediante lei própria, nos termos do artigo 22, § 1º, da Lei do SNUC, e artigo 225, § 1º, inciso III, da CF). Tem sido adotada nos casos em que o território a ser desafetado é reconhecido como Terra Indígena ou Quilombola. Em certas regiões, como no litoral paulista e fluminense, em especial onde não há previsão de reconhecimento de Terra Indígena ou Quilombola, tem sido indicada como ferramenta a ser utilizada em último caso, já que a gestão da área passaria a ser incumbência municipal. As municipalidades têm demonstrado pouco interesse e condições estruturais para exercer a efetiva gestão dessas áreas de modo a garantir a permanência das comunidades, frente à pressão da especulação imobiliária e outros interesses econômicos (Pré-Sal, empreendimentos de logística).

3) MOSAICOS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

No Estado de São Paulo, a Fundação Florestal, o órgão gestor das Unidades de Conservação, vem utilizando recategorização e criação de novas Unidades de Conservação para compor territórios integrados de conservação, geridos na forma de Mosaicos, conforme previsto no Decreto Federal nº 4.340/2002, que regulamenta o SNUC, Capítulo III. Prevê-se gestão integrada dessas Unidades de Conservação, embora cada uma delas deva constituir seu próprio Conselho Gestor, além de uma série de mecanismos de gestão da presença humana: emissão de Permissões de Uso, em caráter precário, para povos tradicionais que permaneceram em regime de Proteção Integral e/ou seu reassentamento para as Unidades de Uso Sustentável criadas no âmbito do Mosaico, entre outros aspectos. Os casos ocorridos são:

a) Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga (MOJAC)

Instituído pela Lei Estadual nº 12.810, de 21/2/2008, situa-se no Vale do Ribeira/SP. O Parque Estadual do Jacupiranga, Unidade de Conservação original, tinha 140 mil hectares de extensão e foi ampliado para 154.872,17 hectares, subdividido em três Parques (Caverna do Diabo, Rio Turvo e Lagamar de Cananéia). Foram criadas também cinco Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), quatro Áreas de Proteção Ambiental (APA), duas Reservas Extrativistas (RESEX) e duas Reservas Particulares do Patrimônio Nacional (RPPN), totalizando assim 243.885,15 hectares. Em 2005, diagnosticou-se a presença de 2.107 ocupações na área do antigo Parque, com uma população estimada em 8.000 pessoas residentes, o que claramente indicava a necessidade de mudança da situação vigente.

b) Mosaico de Unidades de Conservação da Jureia-Itatins

Criado inicialmente pela Lei Estadual nº 12.406, de 12/12/2006, composto por seis Unidades de Conservação (duas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, dois Parques Estaduais e dois Refúgios de Vida Silvestre), abarcando área total de 110.083 hectares, maior que a Estação Ecológica da Jureia-Itatins, Unidade de Conservação original que possuía 79.240 hectares. Em 10/6/2009, o Supremo Tribunal de Justiça revogou a lei de criação do Mosaico, provocado por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) impetrada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, sob alegação de vício de criação, visto que o projeto de lei havia sido apresentado pelo Legislativo, em vez de ter sido proposto pelo Poder Executivo. No entanto, foram retomados os estudos e renegociações, e proposto novo projeto de lei pela Fundação Florestal que permitiu a criação definitiva do Mosaico pela Lei Estadual de nº 14.821/2013, que foi novamente questionado por outra ADIN em 2013 e reafirmado pela Lei Estadual nº 14.982/2013, contendo área total de 97.213 hectares composto por: duas Reservas de Vida Silvestre, duas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, parte de uma Área de Proteção Ambiental Marinha, um Parque Estadual e a Estação Ecológica, com área maior que a anterior.

Exemplos e Fontes

- Mosaico Jureia-Itatins
Lei nº 14.982/13 que institui o Mosaico Jureia-Itatins.
<http://www.ambiente.sp.gov.br/acontece/governador-assina-lei-que-institui-o-mosaico-jureia-itatins/>
<http://www.ambiente.sp.gov.br/acontece/governador-assina-lei-que-institui-o-mosaico-jureia-itatins/>
- Mosaico Jacupiranga
http://www.rbma.org.br/rbma/pdf/Caderno_37.pdf
- Projeto Mosaicos da Mata Atlântica da RBMA
http://www.rbma.org.br/rbma/pdf/Caderno_32.pdf

H) CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO/ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Consultoria-Geral da União (CCAF) foi criada em 2007 para prevenir e reduzir o número de litígios judiciais que envolvam a União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas federais. Uma vez submetida à CCAF, a controvérsia deverá ser objeto de conciliação ou de arbitramento. Persistem inúmeras controvérsias entre órgãos e entidades públicas federais envolvendo a consecução de políticas públicas para a realização de direitos fundamentais, muitas delas relativas à sobreposição de territórios tradicionais, quilombolas e outros – com Unidades de Conservação Ambiental. Isso porque é sabido que, em grande escala, principalmente na região Norte do Brasil, essas populações têm seus territórios tradicionais no todo ou em parte coincidentes com áreas ambientalmente especialmente protegidas, o que não constitui mera coincidência. A maior parte dos territórios ocupados por populações tradicionais está razoavelmente preservada em decorrência, justamente, de seu especial modo de vida, que exerce menor pressão sobre os recursos naturais. No entanto, e apesar dessa especial relação que historicamente mantém os povos tradicionais com a natureza, são inúmeros os conflitos gerados pelas sobreposições entre territórios tradicionais e, especialmente, as Unidades de Conservação da natureza de Proteção Integral, cuja presença humana tem sido apenas tolerada em condições excepcionais pela maioria dos gestores ambientais, tanto em âmbito federal quanto estadual. Visando melhorar a eficiência da atuação da CCAF, o Ministério Público Federal, por meio do GT Quilombos, Povos e Comunidades Tradicionais da 6ª CCR, expediu a Recomendação nº 01, de 24/10/2012, ao Senhor Consultor-Geral da União para que promova a conciliação ou, quando não cabível, a arbitragem das controvérsias entre órgãos e entidades públicas federais submetidas à CCAF, em 180 dias no que tange à consecução de políticas públicas para a realização de direitos fundamentais, a maioria envolvendo sobreposições de territórios tradicionais e Unidades de Conservação. Outra preocupação a ser observada pelo MPF é quanto à garantia de participação de representantes dos povos tradicionais nas reuniões da CCAF nos casos que lhes digam respeito, o que não tem ocorrido por falta de previsão regimental, em total afronta ao direito de Consulta Livre, Prévia e Informada prevista na Convenção nº 169 da OIT.

6. Meios e instrumentos institucionais de atuação

6.1. Assessoramento pericial qualificado

Primeiramente é de se destacar a relevância do acompanhamento realizado pelo Ministério Público Federal nos assuntos relativos à criação, implantação e gestão de Unidades de Conservação com presença de povos e comunidades tradicionais com base em assessoramento pericial qualificado. Conforme afirmado anteriormente, o assessoramento técnico-científico potencializa a atuação do Membro considerando a forte tendência à especialização temática, cuja abordagem em profundidade requer formação específica. Esse assessoramento implica não somente a produção de conhecimento pontual sobre temas específicos, como também e, em alguns casos, principalmente, o acompanhamento dos processos locais.

O acompanhamento local realizado pelas equipes periciais, especialmente daqueles profissionais com formação em ciências humanas, permite a inserção necessária ao mapeamento das demandas, à qualificação dos agentes, ao conhecimento mais profundo dos conflitos e dos grupos em disputa. Apoiado pelas equipes periciais interdisciplinares, a autoridade ministerial ainda fortalece sua capacidade de trabalho e de análise, estabelecendo canais essenciais de comunicação com os atores do campo e construindo interpretações habilitadas a orientar a tomada de decisões de atuação.

Diante da ausência ou da insuficiência de recursos humanos disponíveis nas sedes ministeriais de referência – sobretudo naquelas mais afastadas das capitais – o Membro poderá solicitar o apoio dos peritos lotados nas Câmaras de Coordenação e Revisão, sobretudo na 4ª e na 6ª, acerca dos quais se sugere elaborar mapeamento conforme área de especialidade, formação acadêmica e experiência profissional. Outra possibilidade é a solicitação eventual de peritos lotados em outras sedes estaduais ou municipais, com reconhecida experiência nas temáticas tratadas, sem prejuízo dos esforços locais e regionais empreendidos para a criação e o preenchimento de vagas nas carreiras periciais por meio de concursos públicos.

Além dos recursos humanos disponíveis nos quadros do Ministério Público Federal, é viável recorrer às parcerias externas, que podem ser estabelecidas com universidades, centros de pesquisa e outras instituições de ensino, pesquisa e extensão com o intuito de obter colaboração institucional e científica. Esse tipo de apoio especializado pode ser viabilizado por meio da celebração de termos de cooperação técnica, convênios e outros instrumentos formais, além da requisição direta de profissionais habilitados e lotados em instituições públicas ou privadas.

A atuação conjunta com pesquisadores ligados a tais instituições, sobretudo mediada por peritos de carreira do Ministério Público Federal, confere qualidade e consistência à atuação ministerial,

sugerindo-se aprofundar as alternativas existentes visando à remuneração justa pelos trabalhos realizados por esses consultores externos.

A atuação em colaboração com o Ministério Público do Estado nas temáticas envolvendo a presença de povos e comunidades tradicionais em Unidades de Conservação, quando possível, permite aproximação frutífera entre as equipes de assessoramento especializado das duas instituições, potencializando a defesa dos povos e comunidades tradicionais, muitas vezes, invisibilizados e indefesos perante a justiça ou os órgãos ambientais⁵⁹.

É importante notar ainda que a promoção de consistente e qualificado assessoramento pericial ao Membro depende da possibilidade de apropriar-se adequadamente dos dados secundários (documentos técnicos, peças processuais) em confronto com os dados primários. Os Membros devem ser incentivados a garantir que as equipes de assessoramento mantenham permanente contato com a realidade *extra-autos*.

Por fim, ressalte-se que as possibilidades do bom desempenho das equipes periciais ampliam-se na mesma proporção em que sejam asseguradas algumas condições de trabalho essenciais, entre as quais destaca-se o tempo, que precisa ser suficiente à organização dos dados e produção de uma reflexão responsável que favoreça e confira mais segurança à atuação do Membro. A compressão do tempo é fator crítico no assessoramento das equipes periciais aos Membros do Ministério Público Federal, considerando os temas aqui tratados. Sugere-se que a definição dos prazos de análise, baseada fundamentalmente nos tempos processuais e nas implicações da atuação institucional, possa levar em conta também as particularidades metodológicas e disciplinares da equipe pericial, por meio de práticas institucionais internas dialógicas e colaborativas.

6.2. Exemplos e Fontes

a) Sobre a atividade pericial no Ministério Público Federal

- STUCCHI, Deborah. **Percursos em Dupla Jornada**: o papel da perícia antropológica e dos antropólogos nas políticas de reconhecimento de direitos. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. São Paulo. 2005.
<http://cutter.unicamp.br/document/?code=vtls000365028>
- AMORIM, Elaine; ALVES, Kenia; SCHETTINO, Marco Paulo Fróes. **A ética na pesquisa antropológica no campo pericial**. Subsídio apresentado em forma de Parecer Técnico 6^a CCR-MPF nº 49, de 4/6/2009.
http://6ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/artigo_A_etica_na_pesquisa_antropologica_no_campo%20pericial.pdf

⁵⁹Em alguns Estados, a Defensoria Pública vem sendo melhor aparelhada e envolvida na defesa desses segmentos sociais. É interessante conhecer se existem e como estão estruturadas as suas equipes de apoio.

- GONDIM DO REGO, André. **O Trabalho do Antropólogo no Ministério Público Federal e outras considerações sobre a articulação entre o Direito e a Antropologia.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília, em cumprimento das exigências para obtenção do título de Mestre em Antropologia Social. Brasília. 2007.
<http://repositorio.unb.br/handle/10482/5517?mode=full>
- b) Sobre os laudos periciais de antropologia
- LEITE, Ilka Boaventura (org.) **Laudos periciais antropológicos em debate.** Florianópolis, NUER/ABA/2005.
<http://www.abant.org.br/conteudo/livros/laudos.pdf>

6.3. Atuação intercameral no Ministério Público Federal

A atuação intercameral no âmbito do Ministério Público Federal é um dos fatores de sucesso na condução de procedimentos extrajudiciais e judiciais, quando esgotados os meios administrativos para o acompanhamento dos processos de criação, implantação e gestão de Unidades de Conservação com a presença de povos e populações tradicionais.

Conciliar pontos de vista historicamente divergentes e aproximar abordagens institucionais pertinentes à 4ª CCR e à 6ª CCR redundará em ganhos substanciais para a conservação ambiental e a proteção de direitos associados a grupos específicos, além de avançar na construção e consolidação de uma imagem mais coesa da instituição perante diversos segmentos sociais.

Tal ajuste poderá ser aprimorado a partir da abertura para um conjunto de novas reflexões desenvolvidas por estudiosos no Brasil e no mundo, bem como pelo reconhecimento de soluções alcançadas por um número crescente de governos, acerca da importância e do papel desempenhado por povos e comunidades tradicionais na conservação de ambientes.

Uma atuação construída a partir do diálogo interno entre as Câmaras de Coordenação e Revisão contribui para consolidar a imagem do Ministério Público Federal perante a sociedade como órgão de defesa do meio ambiente e de povos e comunidades tradicionais com base em premissas coerentes e coordenadas.

6.4. Meios de atuação

O primeiro passo para o acompanhamento institucional dos processos de criação, implantação e gestão de Unidades de Conservação onde se verifique a presença de povos e comunidades

tradicionais é a instauração do inquérito civil público, nos termos Lei nº 7.347, de 24/7/1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Nos termos do art. 8º, § 1º, inquérito civil público possibilita requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias necessários à instrução do acompanhamento realizado.

A vistoria é um dos recursos mais eficazes para que o Membro dê início ou aprofunde o conhecimento sobre a realidade nas Unidades de Conservação. As vistorias e visitas orientadas a setores específicos da Unidade de Conservação, em companhia de equipe pericial, do gestor, de membros do Conselho e de representantes comunitários podem ter efeito qualitativo sobre a percepção dos problemas e questões atinentes à implantação e à gestão das Unidades de Conservação.

Recomenda-se planejar, com antecedência e auxílio da equipe de perícias, o roteiro das visitas, que podem ocorrer numa mesma oportunidade ou em momentos distintos, de acordo com a disponibilidade de tempo e os temas de interesse.

A temática de cada visita poderá ser enriquecida com a presença de conselheiros ou membros de Câmaras Temáticas que sejam dedicados ou especializados nos assuntos escolhidos. Essas pessoas possuem conhecimentos, informações e poderão expressar pontos de vista distintos dos gestores que podem agregar dados importantes à experiência de conhecer a Unidade. É importante que a visita ou vistoria seja antecedida por pesquisas específicas, a cargo da equipe de assessoramento pericial, com o objetivo de reunir e de consolidar as informações disponíveis sobre os temas tratados.

Na mesma linha dos esforços para conhecer a Unidade, por meio de vistorias ou visitas dirigidas, as reuniões, com maior ou menor grau de formalidade, que podem ser organizadas por setores e temas, têm o condão de promover a aproximação do Membro frente aos problemas, além de fixar deliberações em atas que poderão ser indicativas de compromissos assumidos pelo gestor.

Encontros diretos com a participação da equipe responsável pela gestão, conselheiros ou representantes do órgão estreitam as relações, estabelecem ou aprofundam os laços de confiança necessários ao trabalho de acompanhamento realizado pelo Ministério Público Federal.

Entretanto, sugere-se que nem sempre o gestor participe das reuniões, de modo que os outros segmentos sintam-se mais à vontade para expor e discutir dificuldades, propostas ou conflitos com a administração da Unidade.

Recomenda-se que, especialmente, as reuniões com os representantes dos povos e comunidades tradicionais sejam realizadas em locais próximos às suas residências, na sede da Unidade ou em sede de entidade associativa, se houver. Essa medida facilita o acesso de maior número de participantes, sem o desconforto da locomoção e da formalidade dos ambientes institucionais.

Ainda considerando a importância de colher informações qualificadas dos envolvidos direta ou indiretamente na gestão da Unidade de Conservação, com grau de formalidade maior, as oitivas representam uma alternativa eficaz para a obtenção direcionada de informações. Diferentemente da reunião, cuja estrutura permite o diálogo, o debate, a circulação das ideias e da palavra entre maior número de participantes, a oitiva, orientada por quesitos objetivos, é um instrumento formal eficiente para obter informações, principalmente de gestores ou de outros agentes que protelam ou não respondem às requisições ministeriais.

Ao ser constatada pelo Ministério Público Federal a necessidade de adoção de medidas específicas por parte do gestor da Unidade de Conservação ou dos seus superiores hierárquicos, verificando-se insuficientes os compromissos extraídos das deliberações em reuniões ou ofícios, a recomendação ministerial tem grande utilidade, já que, por intermédio dela, alcança-se a formalidade de uma medida antecedente à judicialização.

Precedida por justificativas consistentes, embasada técnica e juridicamente, a recomendação ministerial fixa de maneira clara determinado entendimento do Ministério Público Federal no tocante à adoção de medidas, providências, cessação de condutas etc.

Constitui uma oportunidade para que a administração corrija a condução da gestão, em determinados assuntos, independentemente do desgaste e da demora normalmente vislumbrados no curso da ação judicial. O acatamento do teor da recomendação, caso ocorra rapidamente, pode solucionar o problema. Em alguns casos, mesmo com a concordância da administração quanto à adoção das medidas recomendadas pelo Ministério Público Federal, pode ser necessário o estabelecimento de novos prazos e providências intermediárias para conduzir e manejar situações de transição.

O Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento formal interessante para comprometer condutas administrativamente, fortalecer a governabilidade diante de situações de conflito e buscar soluções nessa esfera, demonstrando ainda a existência de confiança mútua entre as partes.

Além de estabelecer objetivos, metas e prazos, pode incluir formas específicas visando ao acompanhamento e à fiscalização de seu cumprimento, como por exemplo, a apresentação periódica de relatórios ao Ministério Público Federal por parte do órgão gestor.

Além disso, pela possibilidade de execução em caso de descumprimento, atrela a administração no esforço de atender aos compromissos firmados, sob pena de judicialização e de responsabilização.

Esgotados os meios administrativos para o enfrentamento das complexas questões que decorrem do acompanhamento realizado pelo Ministério Público Federal no que toca à conciliação da presença de povos e comunidades tradicionais em Unidades de Conservação, resta a judicialização, cujas possibilidades de efetividade e sucesso dependem de análise em profundidade de cada caso concreto.

Bibliografia

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS; FUNDAÇÃO FLORESTAL. **Relatório das Oficinas de Capacitação e Formação de Conselhos Consultivos**, 2007.

ACSELRAD, Henri. Conflitos ambientais : a atualidade do objeto. In : _____. **Conflitos Ambientais no Brasil** (org.), Rio de Janeiro: Relume: Fundação Heinrich Boll, 2004.

ARAUJO, M. & COELHO, R. Porque as unidades de conservação são precariamente geridas no Brasil? In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 4, 2004, Curitiba. **Anais do IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, Curitiba: [s.n.], 2004.

ARRUTI, José Maurício Andion. **A emergência dos “remanescentes”**: notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas. Mana, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, Oct. 1997. Disponível em : http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93131997000200001&lng=en&nrm=iso <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-93131997000200001>

ARRUTI, José Maurício Andion. **Agenciamentos políticos da “mistura”**: identificação étnica e segmentação negro-indígena entre os Pankararú e os Xocó. Estud. Afro-asiát., Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-546X2001000200001&lng=en&nrm=iso. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-546X2001000200001>

BALDI, César Augusto. Territorialidade étnica e proteção jurídica: as comunidades quilombolas e a desapropriação. In: FERNANDES, Edesio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BARRETTO FILHO, H. T. . **Utopias tecnológicas, distopias ecológicas e contrapontos românticos**: “populações tradicionais” e áreas protegidas nos trópicos. Sexta-Feira, São Paulo, v. 6, 2001. p. 139-152.

BARTH, F. Ethnic groups and boundaries. The social organization of culture difference. Oslo: Universit Etsforlaget. In: **Los Grupos étnicos y sus fronteras**. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Mosaicos de unidades de conservação do corredor da Serra do Mar**.

BRASIL. Ministério Público Federal . Câmara de Coordenação e Revisão,4. **Informação Técnica nº 017/2009 – 4ª CCR**. Brasília: MPF, 2009. 68 p.

_____. **Nota Técnica nº 019/2009 – 4ª CCR**. Brasília: MPF, 2009. 9p.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República em São Paulo. **Comunidade re-manescente de quilombo de Camburi**. Pedido de reconhecimento do direito de propriedade sobre as terras que ocupam na praia de Camburi, Ubatuba – SP. Parecer nº 42/2010. Relator: Deborah Stucchi. São Paulo: [s.n.], 2010. 60 p.

BRITO, Maria Cecília W. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume e FAPESP, 2000.

Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Instituto Amigos da RBMA. Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos. **Caracterização das unidades de conservação do mosaico de Bocaina**. Projeto de poio a criação de Mosaicos de UCs no Corredor da Serra do Mar, 2005.

CARNEIRO DA CUNHA, M. **Cultura com aspas e outros ensaios**. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

CARNEIRO DA CUNHA, M.; ALMEIDA, M.W.B. (orgs). **A Enciclopédia da floresta. O Alto Juruá: prática e conhecimento das populações**. São Paulo: Cia das Letras, 2002.

CASTILHO; Ela Wiecko Volkmer de; CASTILHO, Manoel Lauro Volkmer de. A diversidade cultural no conceito constitucional de meio ambiente. In: CARLIN, Volnei Ivo (Org.). **Grandes temas de direito administrativo**. Campinas: Millennium, 2008. p. 229- 250.

COLCHESTER, Marcus. Resgatando a natureza: comunidades tradicionais e áreas protegidas. Tradução de Antonio Carlos Diegues & Daniela Andrade. In: DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). **Etnoconservação: novos rumos para a conservação da natureza**. São Paulo: HUCITEC:NUPAUB-USP, 2000. p. 225-256.

CONSELHO Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Instituto Amigos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. **Relatório final do projeto Supporting the Implementation of Mosaics in Protected Areas in the Serra do Mar Corridor, 2007**.

DIEGUES, A.C.S. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 2002.

FARIA, H.H. Avaliação da efetividade de manejo de unidades de conservação: como proceder? In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 1, 1997, Curitiba. **Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Curitiba: [s.n.], 1997.

FELIPIM, Adriana Perez; RESENDE, Roberto Ulisses; RIBEIRO, Ronaldo José. Agricultura de pouso e controle ambiental. In: DIEGUES, Antonio Carlos; VIANA, Virgílio M. (Org.). **Comunidades tradicionais e manejo dos recursos naturais da Mata Atlântica** 2. ed. São Paulo: HUCITEC:NU-PAUB:CEC, 2004. p. 110-118.

GODOI, E. P. / PIETRAFESA DE GODOI, E. (Org.) ; NIEMEYER, A. M. (Org.) . **Além dos territórios: para um diálogo entre a etnologia indígena, os estudos rurais e os estudos urbanos**. Campinas: Mercado de Letras, 1998. 288p.

GRABNER, Maria Luiza. **Invasores ou populações tradicionais no Cambury**: os desafios da aplicação dos direitos humanos em sua dimensão socioambiental. Uma abordagem interdisciplinar. Monografia apresentada no curso de Especialização em Direitos Humanos, sob a orientação do Professor Nelson Saule Junior, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo. 2006.

LINO, Clayton Ferreira & ALBUQUERQUE, João Lucílio (org.) **Mosaicos de unidades de conservação no corredor da Serra do Mar**. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica : UNESCO, 2007. (Série conservação e áreas protegidas, 32).

LITTLE, Paul E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil**: por uma antropologia da territorialidade. Brasília: [s.n.] , 2002. (Série Antropologia, 322).

OLIVEIRA, João Pacheco. Uma etnologia dos índios “misturados”? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. In: OLIVEIRA, João Pacheco (1999) **A Viagem da Volta**. ContraCapa: Rio de Janeiro, 1999.

PANTOJA, M. C. ; COSTA, Eliza Mara Lozano ; ALMEIDA, Mauro Barbosa de. Teoria e prática da etnicidade no alto Juruá acreano. In: **Raizes**. João Pessoa: UFPB, 2012.

PANTOJA, M. C. . **Os Milton**: Cem anos de história no seringais. Recife: Massagana, 2004.

SANSOLO, Davis Gruber; FERNANDEZ, Leandro Rodrigues Gonzalez ; MASSARUTTO, Rosemeire Calixto. **Turismo Comunitário em Pequenos Núcleos Habitacionais no Mosaico Bocaina**. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, IV, Anppas, 2008.

SILVA, Luiz Carlos Café. **A efetividade do direito ambiental brasileiro, a partir da concepção do Ockham**: estudo de caso da comunidade de Interlagos (Bahia, anos 90). Tese de doutorado, Salvador, 2002.

SIMÕES, E.; FERREIRA, L.C. **Gestão compartilhada entre caiçaras, quilombolas e técnicos no Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar (NP/PESM)**. Encontro da ANPPAS, IV, 2008.

TAMBELLINI, Manuela Torres. **Mosaico como modelo de gestão de áreas protegidas**: análise conceitual e processos de implantação. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2007.

