

UFRRJ
INSTITUTO DE FLORESTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

DISSERTAÇÃO

**Análise dos Termos de Compromisso Estaduais do Rio de Janeiro:
Mediação de Sobreposição Territorial entre Comunidades Tradicionais e
Unidades de Conservação**

Januária Pereira Mello

2019



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE FLORESTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

ANÁLISE DOS TERMOS DE COMPROMISSO ESTADUAIS DO RIO
DE JANEIRO: MEDIAÇÃO DE SOBREPOSIÇÃO TERRITORIAL
ENTRE COMUNIDADES TRADICIONAIS E UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO

JANUÁRIA PEREIRA MELLO

Sob a Orientação da Professora

CAMILA GONÇALVES DE OLIVEIRA RODRIGUES

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Prática em Desenvolvimento Sustentável, Área de Concentração em Práticas em Desenvolvimento Sustentável.

SEROPÉDICA, RJ

Janeiro de 2019

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M527a MELLO, JANUARIA PEREIRA, 1977-
Análise dos Termos de Compromisso Estaduais do Rio
de Janeiro: Mediação de Sobreposição Territorial entre
Comunidades Tradicionais e Unidades de Conservação /
JANUARIA PEREIRA MELLO. - 2019.
72 f.

Orientadora: CAMILA GONÇALVES DE OLIVEIRA
RODRIGUES. Dissertação(Mestrado). -- Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós
Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável,
2019.

1. Termos de compromisso. 2. Sobreposição
territorial. 3. Conflitos socioambientais. I.
GONÇALVES DE OLIVEIRA RODRIGUES, CAMILA , 1975-,
orient. II Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro. Programa de Pós Graduação em Práticas em
Desenvolvimento Sustentável III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

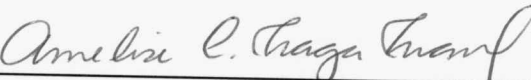
JANUÁRIA PEREIRA MELLO

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável da UFRRJ.

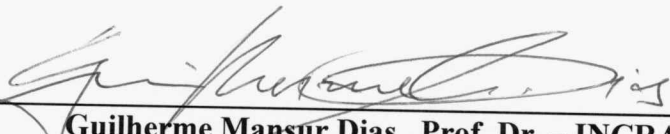
DISSERTAÇÃO APROVADA EM 28/01/2019.



Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues. Prof.ª Dr.ª UFRRJ
(Orientadora)



Annelise Fernandez. Prof.ª Dr.ª UFRRJ
(Membro Interno)



Guilherme Mansur Dias . Prof. Dr. – INCRA
(Membro Externo)

Ao ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva,
por ter tornado possível o direito constitucional da regularização dos Territórios Quilombolas
no Brasil.

Ao sol da minha vida, **Cícero**, por me dar luz, força e inspiração.

Agradeço a Camila, parceira, pela orientação, pela exigência e pela insistência em me fazer acreditar que eu podia e devia sempre melhorar.

Agradeço a minha família extensa e ao cortejo da Felício (em especial Ana Bartolo) que me trouxeram serenidade e inspiração para escrever, me apoiando no momento mais difícil da minha vida.

Agradeço também ao Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) pela experiência de estágio durante minha formação de mestrado.

Agradeço ainda às meninas das galáxias pelas trocas, pela sinceridade, pelos desabafos, pela solidariedade.

Por último, mas não menos importante, agradeço minha sempre parceira-babá, Dalila Silva Mello, pela revisão do texto e parceria de vida.

Em conformidade com o que determina a Portaria CAPES nº 206, de 4 de setembro de 2018, o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 agradeço à CAPES.

RESUMO

MELLO, Januária Pereira. **Análise dos Termos de Compromisso Estaduais do Rio de Janeiro: mediação de sobreposição territorial entre comunidades tradicionais e Unidades de Conservação.** 72 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Práticas em Desenvolvimento Sustentável). Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2019.

As sobreposições territoriais entre Unidades de Conservação de proteção integral e territórios de populações tradicionais constituem atualmente situações de conflitos cada dia mais frequentes nas esferas de gestões administrativas e judiciais federais, estaduais e municipais, em que são tratados temas como governança territorial, acesso a terra e seus recursos naturais, garantias de direitos, entre outros. Os Termos de Compromisso, regulamentados por meio de Instrução Normativa do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, justificados pelo aparato legal administrativo da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e legitimados por Decreto Presidencial, que orienta quanto à sua implementação e execução, têm sido utilizados como instrumentos normativos para a resolução e/ou mediação de conflitos socioambientais e fundiários de casos de sobreposição territorial entre diferentes populações tradicionais e Unidades de Conservação de proteção integral. Entretanto, há poucos estudos sobre o processo de construção destes documentos, e posterior monitoramento, avaliação e continuidade das ações ambientais e sociais relacionadas às regras e condições produzidas nestes acordos. Neste sentido, a presente pesquisa apresenta um levantamento dos casos de Termos de Compromisso no estado do Rio de Janeiro, com objetivo de registrar, sistematizar e analisar seus processos de construção, etapas atuais e principais características. Além da descrição do quadro atual dos quatro casos de Termos de Compromisso apresentados, a pesquisa apontou os principais avanços, dificuldades, aprendizados, soluções, lacunas e desafios, com apresentação de aspectos coincidentes e divergentes nos diferentes processos. Um enfoque mais detalhado foi dado à construção do Termo de Compromisso, ainda em elaboração, da sobreposição entre parte do Território Quilombola de Alto da Serra do Mar e o Parque Estadual do Cunhambebe, no município de Rio Claro (RJ). Para essa análise, foram utilizadas pesquisas de caráter documental, bibliográfica e entrevistas sobre o histórico e existência dos Termos de Compromisso em diferentes contextos, mas com foco nas Unidades de Conservação estaduais. A partir da análise realizada foi possível perceber como a diversidade e complexidades das situações apresentam diferentes soluções, apesar da utilização de um mesmo mecanismo legal com orientações comuns.

Palavras-chave: Termos de compromisso. Sobreposição territorial. Conflitos socioambientais.

ABSTRACT

MELLO, Januária Pereira. **Analysis of the Terms of Commitments in the State of Rio de Janeiro: territorial overlap mediation between traditional communities and Conservation Units**. 2019, 72 p. Dissertation (Professional Master in Practices in Sustainable Development). Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2019.

Territorial overlaps between Protected Areas of integral protection and territories of traditional populations currently constitute situations of increasingly frequent conflicts in the areas of federal, state and municipal administrative and judicial administration, in which subjects such as territorial governance, access to land and its natural resources, guarantees of rights, among others. The Terms of Commitment, regulated by the Normative Instruction from ICMBio are justified by the administrative legal apparatus of the National System of Conservation Units and by Decree and the implements its execution have been used as fundamental normative instruments for the resolution and / or mediation of socio-environmental and land conflicts of cases territorial overlap between different traditional populations and Conservation Units of integral protection. However, there are few studies on the construction process of these documents, and subsequent monitoring, evaluations and continuity of environmental and social actions related to the rules and conditions produced in these agreements. In this sense, the present research presents a survey of the cases of Commitment Terms in the state of Rio de Janeiro, aiming to register, systematize and analyze their construction processes, current stages and main characteristics. In addition to describing the current framework of the four cases of Terms of Commitment presented, the research pointed out the main advances, difficulties, learning, solutions, gaps and challenges, with presentation of coincident and divergent aspects in the different processes. A more detailed approach was given to the construction of the Commitment Term, still in development, of the overlap between part of the Quilombola Territory of Alto da Serra do Mar and Cunhambebe State Park, in the municipality of Rio Claro (RJ). For this analysis, we used documentary, bibliographic and interviews on the history and existence of the Terms of Commitment in different national contexts, but focusing on the State Conservation Units. From the analysis performed it was possible to perceive how the diversity and complexities of the situations present different solutions, despite the use of the same legal mechanism with common orientations.

Key words: Terms of commitment. Territorial overlap. Social and environmental conflict.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
O lugar de onde falo	16
Procedimentos metodológicos	18
CAPÍTULO I – O QUE SÃO OS TERMOS DE COMPROMISSO E O QUE ELES NOS FAZEM PENSAR?	21
1.1 Contexto teórico, legal e conceitual das sobreposições	21
1.2 Princípios do etnodesenvolvimento e a influência na discussão sobre os Termos	25
1.3 Características e processo de elaboração dos Termos	30
CAPÍTULO II - OS TERMOS DE COMPROMISSO NO RIO DE JANEIRO	36
2.1 O caso do Cameru – Território Quilombola de Alto da Serra do Mar e o Parque Estadual do Cunhambebe	37
2.2 O caso das comunidades quilombolas de Camorim, Cafundá Astrogilda e Dona Bilina e o Parque Estadual da Pedra Branca	51
2.3 Termo de Compromisso do Morro das Andorinhas	54
2.4 Termo de Compromisso do Aventureiro	57
CAPÍTULO III – DIFERENTES TERMOS, OUTROS INSTRUMENTOS E VARIADAS SOLUÇÕES	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68

LISTA DE FIGURAS

Quadro I: Casos de sobreposição analisados neste trabalho.

Figura I: Mapa da sobreposição da área do Cameru e o Parque Estadual do Cunhambebe.

Figura II: Mapa do Parque Estadual da Pedra Branca.

Figura III: Mapa do Parque Estadual da Serra da Tiririca.

Figura IV: Mapa da sobreposição da comunidade de pescadores do Aventureiro/ Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Aventureiro e a Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul.

SIGLAS

TC – Termo de Compromisso

TAC – Termo de Ajuste de Conduta

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

MMA – Ministério do Meio Ambiente

UC – Unidade de Conservação

IN – Instrução Normativa

PNAP - Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas

ETEP - Espaços Territoriais Especialmente Protegidos

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INEA – Instituto Estadual de Meio Ambiente

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Biodiversidade

MPF – Ministério Público Federal

PEC – Parque Estadual do Cunhambebe

OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

TQ – Território Quilombola

TI – Terra Indígena

PNGATI – Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas

CCDRU - Contrato de Concessão de Direito Real de Uso

RESEX - Reserva Extrativista

RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável

TAUS - Termo de Autorização de Uso Sustentável

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

CAR – Cadastro Ambiental Rural

SAF – Sistema Agroflorestal

INTRODUÇÃO

As sobreposições territoriais entre espaços especialmente protegidos de uso de comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, caiçaras, seringueiros) e de Unidades de Conservação (UCs) de uso restrito e de proteção integral - categoria definida pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (BRASIL, 2000) é uma problemática cada vez mais presente na ordem do dia de gestores públicos responsáveis pela condução de políticas de conservação ambiental, bem como de instituições responsáveis pela garantia de direitos de comunidades tradicionais.

A convivência e o embate entre políticas de gestão, com foco em aspectos ambientais e socioculturais, tem se tornado cada vez mais freqüente, tanto em espaços de decisões e ações públicas, como em espaços acadêmicos. Esses temas e áreas de atuação trazem à tona temas férteis para pensarmos as concepções de natureza e cultura que estão envolvidas nos discursos e práticas das políticas e legislações atuais. Por apresentarem situações empíricas variadas de conflitos complexos, nos fazem refletir, no papel de pesquisadores, e ao mesmo tempo de servidores públicos, sobre o tão almejado desenvolvimento sustentável em esferas locais.

São inúmeros e antigos os conflitos por acesso aos recursos naturais ou mais amplamente pela regularização fundiária entre diferentes tipologias de áreas protegidas no Brasil e populações tradicionais. São frequentes em todo o país casos de sobreposição territorial que envolvem quilombolas, indígenas, seringueiros, extrativistas, caiçaras, ribeirinhos, entre muitos outros, especificamente com unidades de conservação de proteção integral, pela sua rigidez e proibição quanto a permanência (moradia e uso de recursos) nestes tipos de UCs.

Um estudo interessante de Leuzinguer (2007), que se soma a visão de outros autores como Almeida (2015), faz um breve histórico dos conflitos cometidos contra populações tradicionais durante o processo de criação das primeiras Unidades de Conservação no país. Almeida (2015, p.186) relembra que foram várias as situações de expulsões de moradores de territórios tradicionais das Unidades de Conservação principalmente as criadas desde o governo Jânio Quadros até o final da ditadura militar.

Para essas inúmeras situações de sobreposição, vêm sendo utilizadas pelas instituições públicas como uma alternativa para dirimir tensões, diretrizes e modelos de gestão compartilhada ou participativa, influenciadas também por conceitos como “governança territorial” ou “governança fundiária”. No entanto, há uma enorme dificuldade por parte dos formuladores e executores de políticas públicas de criarem mecanismos que auxiliem e orientem esta gestão comum/coletiva, que se tornou um grande desafio tanto no âmbito dos órgãos governamentais competentes, como no meio científico e acadêmico.

Cabe esclarecer que o que entendemos aqui por “gestão compartilhada” ou “participativa” não se confunde com o que prevê o SNUC em seu artigo 30, no qual “as unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.” (SNUC, 2000). Portanto, não se trata aqui dessas experiências de algumas UCs que formalizaram parcerias entre os órgãos públicos gestores e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Trata-se de compreender essa gestão compartilhada de situações e áreas específicas como uma possibilidade de se criar uma “*governança democrática das áreas protegidas*”, em que haja uma preocupação com relação aos cuidados com a “*perda de biodiversidade em conjunto com políticas de inclusão social, sem perder de vista os atores do processo, sobretudo as comunidades que sobrevivem dos recursos naturais que se pretende conservar*” (Simon et al, 2015). Indo além, casos como esses de sobreposição que tentam elaborar iniciativas de resolução dos conflitos, colaboram principalmente para uma forma de gerir o uso da terra e não apenas os recursos naturais, buscando consolidar um processo mais justo, menos desigual, mais participativo e porque não dizer de forma culturalmente diferenciada.

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. (SIMON, 2015,s/página)

Nesse contexto, um conceito relevante que foi fortemente incorporado e colaborou para promover essa mudança de perspectiva tanto nas políticas públicas, como na área acadêmica e jurídica, é o de justiça ambiental, que entende a questão do ambiente não apenas em termos de preservação, mas também de distribuição e diminuição da desigualdade (justiça), aproximando e associando assim direitos sociais e humanos da discussão e prática da sustentabilidade ambiental, integrando o elemento social nas dimensões ambientais, muitas vezes desassociados nos discursos e práticas Moura (2017)

A importância da noção de justiça ambiental decorre da constatação de que a crescente escassez de recursos naturais e de que a desestabilização dos ecossistemas afetam de modo desigual, e muitas vezes injusto, diferentes grupos sociais ou áreas geográficas. Ou seja, o relacionamento entre sociedade e natureza reflete, em maior ou menor grau, assimetrias políticas, sociais e econômicas, as quais são específicas de um determinado momento histórico e de uma dada configuração espacial (tanto no âmbito local e regional, quanto entre países e continentes, como por exemplo, no caso do efeito estufa). (Ioris, 2009, p.389).

Vale lembrar que os Territórios Quilombolas, assim como as Terras Indígenas, são categorias fundiárias, ou também compreendidos como espaços territoriais especialmente protegidos (ETEP), conforme estabelece a Constituição Federal (1988) e descrito por Leuzinger (2007), inseridos no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (Decreto 5.758/2006). Tal enquadramento tende a fomentar uma perspectiva mais concreta no diálogo com políticas ambientais, uma vez que são reconhecidos como territórios que colaboraram para a conservação do meio ambiente:

O objetivo principal de uma área protegida, marinha ou terrestre, deve ser o da conservação da biodiversidade, com a possibilidade de inclusão das populações

tradicionais na conservação.” (Pereira & Scardua, 2008, p. 85).

Além disso, existe um rol de instrumentos legais e uma expertise administrativa e burocrática em consolidação que garantem alguma segurança jurídica na defesa dos direitos territoriais das Terras Indígenas e Territórios Quilombolas. No entanto, outras comunidades tradicionais não estão asseguradas pelo PNAP.¹ Nessa pesquisa analisaremos apenas casos da presença de comunidades quilombolas e caiçaras em Unidades de Conservação de proteção integral no estado do Rio de Janeiro.

É em um contexto de mudanças de perspectiva quanto à forma de pensar e gerir o “ambiente” e/ou “natureza”, que surgem os Termos de Compromisso (TC): mecanismo jurídico administrativo instituído pela Instrução Normativa nº 26, 04 de julho de 2012 do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), autarquia federal vinculada ao Ministério de Meio Ambiente (MMA) responsável pela gestão das UCs federais, para orientar e dar segurança aos elaboradores desses acordos de gestão/uso, uma vez que o SNUC determina a remoção dos ocupantes e a proibição de utilização dos recursos ambientais.²

Apesar desta restrição quanto à permanência dos ocupantes, o Decreto Federal nº 4.340/2002 que regulamenta a Lei do SNUC, estabelece uma exceção, no artigo 39 para as chamadas comunidades tradicionais que já residiam ou utilizam recursos encontrados dentro de UCs de uso restrito, autorizando a sua permanência assegurada e regrada por Termos de Compromissos, que devem ser construídos com participação coletiva, envolvendo gestores públicos e as comunidades tradicionais afetadas. Segundo o Decreto, o Termo deve ser assinado pelo representante de cada família e/ou por meio da associação legal da comunidade, com prazo de duração estabelecido.

Embora o Instituto Estadual de Ambiente (INEA), órgão estadual responsável pela administração das UCs do estado do Rio de Janeiro, foco deste estudo, não possua uma

¹ Recentemente, para os casos de comunidades tradicionais localizadas na categoria constitucional definida como “terras da União”, foi estabelecido um mecanismo administrativo denominado Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), de responsabilidade da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), por meio da Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010. Essa categoria fundiária vem sendo utilizada como um mecanismo de garantia de direitos territoriais de comunidades de pescadores e ribeirinhos, tradicionais localizadas nas regiões denominadas “Terras da União”. “Art. 1º *Disciplinar a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS, a ser conferida em caráter transitório e precário pelos Superintendentes do Patrimônio da União. Parágrafo único. A autorização prevista no caput poderá compreender as áreas utilizadas tradicionalmente para fins de moradia e uso sustentável dos recursos naturais, contíguas ou não. Art. 2º. O Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS poderá ser outorgado a comunidades tradicionais que ocupem ou utilizem as seguintes áreas da União: I - áreas de várzeas e mangues enquanto leito de corpos de água federais; II - mar territorial, III - áreas de praia marítima ou fluvial federais; IV - ilhas situadas em faixa de fronteira; V - acrescidos de marinha e marginais de rio federais; VI - terrenos de marinha e marginais presumidos.” No entanto, não há conhecimento de nenhum processo de regularização em andamento de TAUS em comunidades de pescadores do Estado do Rio de Janeiro.*

² Não confundir com o conceito Termos de Compromisso que o art. 13º do mesmo Decreto que se refere aos Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) para as Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS). Tampouco, com a figura do Termo de Compromisso (TC) entre o órgão ambiental e o empreendedor para as situações de compensação ambiental de acordo com o que prevê a Instrução Normativa nº 10/2014. (TALBOT, 2016, p.76).

normativa específica para casos semelhantes de sobreposição na esfera estadual, a instituição tem utilizado o modelo do Termo de Compromisso definido pela Instrução Normativa (IN) nº 26, 04 de julho de 2012 do ICMBio, como instrumento para a formalização das negociações na esfera estadual. Apesar dessa ausência normativa, a Unidade Federativa não vem se ausentando da missão de realizar os Termos de Compromisso necessários, mesmo com toda a lentidão, dificuldades e ainda demandas a serem encaradas. Um exemplo disso é o Termo de Compromisso do caso do Aventureiro, que será analisado com maior profundidade adiante, assinado em 2006, antes, portanto, da publicação da referida IN, e apenas quatro anos após a publicação do Decreto nº 4.340/2002, que cita pela primeira vez a possibilidade de construção de Termos de Compromisso.

A presente pesquisa se concentra em analisar os seguintes casos de Termos de Compromisso no âmbito das UCs de proteção integral estaduais do Rio de Janeiro, que conforme foi possível apurar, são as que possuem algum tipo de formalização ou indicativo de formalização até o presente momento:

- Parque Estadual do Cunhambebe e Território Quilombola de Alto da Serra do Mar (Rio Claro);

- Parque Estadual da Pedra Branca e comunidades quilombolas de Cafundá Astrogilda Camorim e Dona Bilina (Rio de Janeiro);

- Parque Estadual da Serra da Tiririca e comunidade de pescadores do Morro das Andorinhas (Niterói);

- Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Aventureiro – Processo de Desafetação e Recategorização da Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul da área da comunidade de pescadores do Aventureiro (Ilha Grande / Angra dos Reis);

Nesse sentido, este estudo vai ao encontro de preocupações e pesquisas recentes que estão interessadas em entender os mecanismos e resultados das ações de mediações de conflitos socioambientais. A principal inspiração e fonte de referência sobre o tema, por ter focado no mesmo objeto de análise, é a pesquisa desenvolvida por Talbot (2016) que realizou uma perspectiva histórica administrativa e legal dos Termos de Compromisso de Unidades de Conservação federais:

Por ser pouco utilizado [os Termos de Compromisso], pesquisas e referências ao tema ainda são escassos. Os resultados para a gestão, a conservação da biodiversidade e para as populações tradicionais advindos da construção e aplicação dos Termos de Compromisso são desconhecidos da maior parte dos gestores ambientais públicos. Diante disso, buscamos gerar e sistematizar informações para responder ao seguinte problema de pesquisa: qual o histórico de apropriação e implementação do instrumento nas unidades de conservação de proteção integral federais? Com base nesse questionamento, busca-se identificar os resultados alcançados até o momento e pontos-chave para a adequada utilização do instrumento. (TALBOT, 2016, p. 20)

O presente trabalho, por sua vez, pretende apresentar uma sistematização e análise

descritiva dos casos de Termos de Compromisso das Unidades de Conservação do estado do Rio de Janeiro, identificando, mapeando e registrando essas experiências, bem como refletindo e apontando sugestões, divergências, aspectos coincidentes, características e contextos distintos e/ou semelhantes de criação e condução dos termos, bem como suas principais estratégias, etapas, avanços e perspectivas.

É preciso destacar que, inicialmente, esta pesquisa objetivava analisar o processo de elaboração de um caso específico: “Termo de Cooperação” da área do Cameru, parte do Território Quilombola de Alto da Serra do Mar que se sobrepõe ao Parque Estadual do Cunhambebe. Na proposta inicial, partia-se da idéia de acompanhar a construção do “Termo de Acordo de Uso”, entendendo-o como além de um instrumento formal, mas como um campo de entendimento e de negociação entre diferentes instituições e/ou atores (INCRA, INEA, quilombolas e MPF). No entanto, desde 2016³ não ocorreu nenhuma ação no sentido de viabilizar tal tratativa, e por esse motivo, a presente pesquisa ampliou e adequou seus objetivos, que se pretendiam muito mais etnográficos e processuais de um caso específico, para uma proposta mais abrangente, apontados os casos que utilizaram/utilizam/preendem utilizar os Termos de Compromisso como instrumentos de mediação de conflitos e propostas de gestão integrada das áreas sobrepostas.

Assim, este texto está dividido em três principais capítulos, sendo o primeiro uma breve aproximação/contextualização com a discussão das sobreposições territoriais, um resumo do histórico da criação dos Termos de Compromisso e o seu uso atual como ferramenta legal para celebrar e efetivar as regras de convivência, com um levantamento das principais referências bibliográficas sobre o tema e as principais reflexões e tomadas de decisões com relação a esta prática. A segunda parte apresenta uma descrição das quatro experiências de Termos de Compromisso em Unidades de Conservação Estaduais, em diferentes estágios: com intenção de construção, em elaboração, em vigência e finalizado. Por fim, o terceiro capítulo apresenta apontamentos e reflexões dos casos apresentados, algumas comparações e características específicas destas experiências para possíveis ações transdisciplinares na perspectiva de construção do desenvolvimento sustentável.

O lugar de onde falo

Por ocupar a função de servidora pública federal do Serviço Quilombola do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) desde maio de 2013, e responsável pela regularização dos territórios quilombolas, uma das minhas atribuições é a de integrar a equipe buscando conhecimentos técnicos para propostas de delimitações dos territórios quilombolas, bem como colaborar com soluções socioambientais sustentáveis que respeitem os direitos dessas comunidades.

Quando comecei a acompanhar diretamente a construção do “Acordo de Uso” do Cameru, com especial foco nas soluções e restrições apresentadas para a gestão compartilhada, tentando estabelecer regras para o uso dos recursos naturais para a comunidade quilombola, me vieram à memória inúmeros casos de sobreposição territorial, que nunca havia trabalhado diretamente, mas que tinha conhecimento de construção de

³ Foram realizadas reuniões e uma vistoria técnica no começo do ano de 2016, mas desde abril deste mesmo ano, não houve novas ações ou reuniões para andamento do caso. Informações sobre o Termo de Compromisso da área do Cameru será tratado no Capítulo 2.

acordos, durante minha atuação anterior como servidora da FUNAI. Sendo assim, a recorrência de problemas semelhantes em instituições distintas (embora não tão diferentes assim) me deixava intrigada, sempre me questionando como poderia encarar o “problema” de forma mais ampla e contextualizada, e obviamente como resolvê-lo.

Assim, meu olhar como pesquisadora está vinculado a uma posição institucional estatal, e não é possível desassociar essa relação na pesquisa. Obviamente esse vínculo implica em determinadas circunstâncias (teóricas e metodológicas) que precisam ser consideradas na forma de fazer pesquisa, coletar e analisar os resultados, mas que fundamentalmente precisam estar explícitas: como se dá a minha relação com o objeto pesquisado e o ponto de partida da pesquisa.

É sempre um grande desafio refletir sobre a própria prática profissional. Afinal, foi essa experiência como executora de políticas públicas específicas de garantia de direitos territoriais a comunidades tradicionais que me fez pensar a questão das sobreposições e da elaboração dos Termos de Compromisso como um campo fértil de reflexão, mas também um campo novo de ações onde talvez seja possível agir com maior flexibilidade, criatividade e transdisciplinariedade no meu exercício profissional. E nessa prática profissional se encontra a principal resposta para a escolha desse tema de pesquisa no âmbito de um mestrado profissional, na qual o objeto está muito próximo do cotidiano como servidora e responsável pela execução de uma política pública, na qual novos casos de sobreposição surgem a cada dia com as mais variadas configurações, mas ainda com soluções restritas aos debates institucionais, e ainda pouco discutidos na academia. Talvez por razões de ordem prática: é preciso resolver o conflito! É preciso atuar e solucionar, e não há tempo para reflexão.

Por outro lado, minha prática profissional e minha formação antropológica também me habilitam e incentivam a circular em outros campos e ambientes de saberes (academia, movimento social, conhecimentos tradicionais), e que procuro não me limitar ao campo da burocracia apenas, tentando estabelecer visões derivadas desses encontros. Isso gera uma prática e grau de reflexividade, que me permite relativizar o vínculo institucional que trago e meu lugar de pertencimento, mas sem deixar de reconhecê-lo. Pois, não obstante tal conexão institucional, a pesquisa baseia-se na premissa antropológica de que é possível tornar estranho o que é próximo, bem como tornar próximo o que é estranho.

Esse grau de reflexividade necessário, como mostra Carneiro *et al* (2009), também está associado a um contexto atual de dificuldades e desencontros na aproximação da ciência com políticas públicas ambientais, ou indo além, da capacidade de construir/produzir novas formas de conhecimento, que precise, possa e deva unir ciência/academia, práticas profissionais (estatais, não governamentais, empíricas no geral) e conhecimentos das populações tradicionais.

Um aspecto difícil no andamento desta pesquisa foi a necessidade de alterar/adequar o objeto inicial de análise, uma vez que nenhuma ação para a construção do Termo do Cameru ocorreu durante meu período de estudos acadêmicos. Ainda sim, com persistência e determinação continuei e continuarei pensando, perguntando, observando e levantando informações sobre a construção deste Termo específico, uma vez que futuramente, durante meu exercício profissional, estarei envolvida tecnicamente com a construção deste documento. Aprendi nesse processo de “adaptação” do objeto, que é preciso sempre durante uma pesquisa ser capaz de elaborar novos olhares sobre o tema, ampliar as visões e entender que o não andamento do processo administrativo de construção do Termo do Cameru é um resultado que precisa ser considerado na análise, pois demonstra como a lentidão burocrática

influencia os tipos e características destes documentos, dentre outros fatores sociais, a diversidade de soluções e acordos de sobreposições territoriais semelhantes que ocorrem em nosso país e no mundo.

Além disso, aceitar que esses elementos externos múltiplos alteram de forma constante um processo social que tentamos focar/ destacar / refletir, é uma característica intrínseca das pesquisas em ciências sociais, que não impedem ou diminuem o valor dos estudos. Ao contrário, demonstram a complexidade das análises de fatores sociais/humanos. Como bem demonstrou Talbot (2016), a efetividade e concretização desses Termos de Compromisso, é um tema bastante polêmico e repleto de dificuldades e entraves internos para implementação, tanto na esfera estadual como federal, que envolvem uma série de escalas institucionais e de poder.

Procedimentos metodológicos

A realização desta pesquisa baseou-se em análise documental e bibliográfica sobre a existência dos Termos de Compromisso em diferentes situações do contexto nacional, mas com mais detalhes nas que se referem às Unidades de Conservação Estaduais do Rio de Janeiro.

Conforme citado anteriormente, foram analisados quatro Termos de Compromisso que se encontram respectivamente nas seguintes fases: em elaboração (Território Quilombola de Alto da Serra do Mar e Parque Estadual do Cunhambebe); com intenção de elaboração (comunidades quilombolas e Parque Estadual da Pedra Branca); firmados e/ou em execução (comunidade do Morro das Andorinhas e Parque Estadual da Serra da Tiririca); e por fim, já extinto (comunidade do Aventureiro e Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul).

O objetivo é sistematizar informações sobre tais procedimentos administrativos e discutir suas principais características, avanços e dificuldades, apontando aspectos coincidentes e divergentes nos diferentes processos.

As referências teóricas remetem a um conjunto de pesquisas antropológicas e sociológicas com uma interpretação transdisciplinar socioambientalista, que discutem e refletem sobre temas como as disputas em torno da gestão ambiental e territorial (conflitos socioambientais) e da conservação ambiental intrinsecamente associada aos conhecimentos e saberes de populações tradicionais. Dentre as principais inspirações estão os trabalhos de Barreto Filho (2001), Ioris (2005), Oliveira (1998) Diegues (2001), Little (2002), dentre outros.

Utilizando método qualitativo, esta pesquisa coletou dados por meio de entrevistas semiestruturadas, apenas para o caso específico do Cameru, que como já mencionado era o foco principal no início dos estudos. Foram entrevistados dois profissionais que atuam na área, um do INEA, órgão responsável pela gestão ambiental, e outro do INCRA, responsável pela regularização do território quilombola. Também foi entrevistado um pesquisador que colaborou com o Plano de Manejo do PEC e um técnico de uma organização não governamental que presta apoio para a comunidade quilombola em projetos de desenvolvimento agroecológico. Ou seja, a seleção dos informantes se deu pela proximidade com a região (Parque ou comunidade) e a participação anterior ou atual com a questão da

sobreposição. As entrevistas foram gravadas com permissão dos entrevistados e os termos de consentimento assinados. O anonimato foi uma escolha metodológica para preservar os entrevistados, especialmente os gestores públicos, por se tratarem de equipes reduzidas.

Ainda no caso do Cameru foi utilizada a observação participante, método reconhecidamente qualitativo desenvolvido pela Antropologia e atualmente ampliado para diversas outras áreas das ciências humanas (ANGROSINO, 2009), uma vez que no meu cotidiano profissional o tema da pesquisa era tratado formal e informalmente. Também foram coletados dados, inclusive durante as primeiras reuniões técnicas de tratativas para formalização do Termo de Compromisso, realizadas no Rio de Janeiro.

Dessa forma, há claramente mais dados sobre o caso do Cameru, pois o envolvimento e foco da pesquisa até boa parte do seu andamento justificam essa descrição mais detalhada e a maior riqueza de informações coletadas, se comparada aos outros casos analisados. Mas é preciso deixar claro que a pesquisa não se resume a um estudo de caso específico do Cameru, como inicialmente pensado, apesar de apresentar dados mais empíricos sobre essa sobreposição territorial.

Conforme mencionado, o levantamento de informações por meio de entrevistas foi realizado apenas no caso do Termo do Cameru, pois além de ter sido o foco inicial deste estudo, é o único Termo de Acordo em processo de elaboração, justificando assim questionamentos sobre as expectativas, sugestões e soluções da própria construção do instrumento.

É notório neste estudo que a coleta de informações e análise mais detalhada do caso do Termo do Cameru é diferenciada das demais, destoando um pouco das características dos tipos de dados e fontes utilizados nos demais casos, mas nem por isso a análise perde sua validade. Apesar desta escolha metodológica de trabalhar com fontes distintas (primárias e secundárias no primeiro caso e apenas secundária nos outros casos) e sabendo das limitações que essas opções trazem para as comparações e análises, não inviabiliza ou diminuiu a proposta de sistematização que se pretende neste estudo. Ao contrário, demonstra capacidade de trabalhar com informações e fontes de origem e forma diversas.

Entre as principais fontes de dados secundários utilizados podemos destacar principalmente dados oficiais do órgão ambiental, principalmente os planos de manejo dos Parques e diagnósticos socioeconômicos das comunidades. Além disso, foram também utilizados artigos, dissertações e teses sobre a construção das unidades de conservação e dos conflitos socioambientais.

No presente contexto, podemos considerar que o único Termo de Compromisso na esfera estadual considerado válido é o da sobreposição entre a comunidade de pescadores do Morro das Andorinhas e o Parque Estadual da Serra da Tiririca, apesar de sua assinatura ter sido no ano de 2012 e seu prazo de “validade” ser de cinco (5) anos. O segundo e último Termo assinado no âmbito estadual é o Termo do Aventureiro, que já foi extinto porque a questão foi considerada solucionada com a recente desafetação da área da comunidade e sua recategorização da sua área de uso/território como Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS).

Segundo Simon *et al* (2015) e Santos *et al* (2015) há conflitos também envolvendo o Parque Estadual da Lagoa do Açú com pescadores e artesãos de taboa, e vem sendo mencionado a possibilidade de elaboração de um Termo de Compromisso, mas que não será

analisado aqui neste trabalho⁴.

No que tange aos casos dos territórios quilombolas podemos citar apenas mais duas situações de sobreposição, mas que também não serão aqui analisadas: 1) comunidade do Grotão – com processo aberto no INCRA em 2018 – sobreposto ao Parque Estadual da Serra da Tiririca, mas sem nenhuma menção ainda à elaboração de Termo de Compromisso e com poucas informações sobre a comunidade e o território pleiteado, devido a sua recente demanda; 2) Território Quilombola da Ilha da Marambaia, com Termo de Ajuste de Conduta (TAC), em vigência atualmente, com a Marinha do Brasil, sendo este um caso antigo e complexo que extrapola os limites desta pesquisa, pois não envolve unidades de conservação.

Cabe destacar que pode haver mais casos com intenções de elaboração de TC estaduais, especialmente com comunidades de pescadores, mas não foi possível identificar até o presente momento.

Dessa forma, o presente estudo se baseou na análise de documentação referente aos processos administrativos de regularização fundiária, tanto das Unidades de Conservação, como dos territórios das comunidades tradicionais: atas de consultas públicas, atas de reuniões, relatórios técnicos de vistorias, planos de manejo, relatórios antropológicos, entre outros.

Na análise destes documentos foi dada maior atenção às restrições e regras estabelecidas quanto ao uso dos recursos naturais e da área de uma forma geral. Também se procurou perceber se havia alguma indicação das soluções futuras dos conflitos, uma vez que o Termo de Compromisso caracteriza-se por sua essência como uma ferramenta temporária. Ou seja, tentou-se observar se na construção dos Termos já se apresentavam tendências ou predisposições para a solução futura do conflito (desafetação da unidade de conservação, plano de uso, remoção da comunidade, etc). E, além disso, os tipos e características das restrições estabelecidas.

Vale lembrar que é escassa a produção bibliográfica sobre os Termos de Compromisso, talvez por se configurar uma prática recente, somada à dificuldade de concretização destes acordos, que levam anos para serem efetivados. Percebe-se um interesse maior dos pesquisadores apenas recentemente de olhar para a questão como um objeto de análise e não apenas um problema de ordem prática e exclusiva da esfera da gestão de políticas públicas.

Pode-se dizer que o principal desafio metodológico da pesquisa foi pensar a questão da sobreposição não apenas como uma servidora e agente pública, mas tentar observar e refletir sobre a própria prática profissional, pensando sempre os mecanismos e formas utilizadas e disponíveis, bem como o panorama e quadro dos atores nesses processos de construção de soluções de conflitos.

⁴O Parque Estadual da Lagoa do Açú (Decreto nº 43.522 de 20 de março de 2012) está localizado entre os municípios de Campos dos Goytacazes e São João da Barra, região do litoral norte do estado do Rio de Janeiro, com extensão de 8.251,45 hectares. (SANTOS et al, 2015).

CAPÍTULO I : O QUE SÃO OS TERMOS DE COMPROMISSO E O QUE ELES NOS FAZEM PENSAR?

1.1 Contexto teórico, legal e conceitual das sobreposições

No Brasil, a construção de espaços territoriais especialmente protegidos (ETEP), foi um conceito criado pela Constituição de 1988 e, segundo Leuzinger definido como:

... qualquer espaço ambiental, instituído pelo Poder Público, sobre qual incida proteção jurídica integral ou parcial de seus atributos naturais. ETEP é, portanto, gênero que inclui as unidades de conservação, as áreas protegidas e os demais espaços de proteção específicas” (2009, p.119).

Entretanto, a efetivação destes espaços territoriais se caracterizou por uma sequência de legislações específicas que categorizou vários tipos de áreas e, num contexto mais abrangente numa disputa entre duas formas de pensar o meio ambiente: “preservacionistas” e “conservacionista”. De maneira geral, esse embate que não se restringe às visões e práticas nacionais, divergiam basicamente na forma (ou não) de participação humana em garantir e construir tais espaços territoriais protegidos. A primeira visão apresenta uma postura mais restritiva e nociva da interferência humana sobre a natureza, sendo por isso necessária a sua “intocabilidade”, sua preservação em estados sistêmicos que devem evitar e coibir o manejo humano. Enquanto que a segunda corrente de pensamento considera o ser humano como um elemento capaz de colaborar e controlar a utilização dos recursos naturais, de maneira racional, evitando desperdícios, de forma equilibrada, ou no caso das comunidades tradicionais manejando e colaborando com práticas ancestrais e milenares para a manutenção de ambientais naturais (BARRETO FILHO, 2001; DIEGUES, 2001; LEUZINGER, 2009; FERNANDEZ, 2016)

Nos últimos anos ocorreram mudanças no Brasil na forma de pensar e agir sobre esses espaços que ampliaram essa visão dualista. Um dos fatores que favoreceram essas mudanças de perspectivas sobre a forma de compreender o meio ambiente, foram as políticas públicas que garantem direitos às chamadas populações tradicionais no sentido de garantir maior autonomia e respeito à gestão própria dos seus territórios e de valorização, aproximação e incorporação de saberes ambientais ancestrais com conhecimentos científicos e técnicos ocidentais. Soma-se a essa visão, uma maior sensibilização dos gestores ambientais, influenciados por acordos internacionais, com relação aos aspectos sociais que envolvem as políticas de conservação ambiental, em especial para o desempenho histórico do papel das comunidades tradicionais na preservação e conservação da biodiversidade. (SIMON, 2015; TALBOT, 2016)

Alguns autores vão chamar essa mudança, como uma experiência tipicamente brasileira, de *perspectiva socioambientalista* em que se compreendem as comunidades tradicionais como promotoras da conservação da sociobiodiversidade e, por isso, consonantes aos objetivos das unidades de conservação (TALBOT, 2016; SIMON, 2015 e SANTILLI, 2005).⁵

Carneiro *et al.* (2009) apresentam um contraponto interessante ao panorama atual de maior abertura dos agentes responsáveis pelas políticas públicas ambientais, ou a antiga dualidade no debate ambiental (preservacionistas x conservacionistas), diferenciando entre os “formuladores” e “gestores” das unidades de conservação e suas diferentes formas de lidar com a presença de comunidades tradicionais no seu interior.

Um exemplo concreto dessa mudança de perspectiva na maneira em compreender esses espaços territoriais especialmente protegidos e, conseqüentemente, na forma de agir do Estado brasileiro, é a publicação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP- Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006). O PNAP busca superar os desafios da implementação do SNUC, ao propor unir ações de conservação e uso sustentável, incluindo os Territórios Quilombolas e Terras Indígenas, e reconhecendo nas populações tradicionais o papel histórico e atual da missão de manutenção da biodiversidade. O PNAP é considerado um “*avanço da abordagem socioambientalista na conservação da natureza no Brasil*” (Talbot, 2016, *apud* Ramos, 2014) principalmente por acreditar na gestão articulada, que teria inclusive influenciado a própria Convenção sobre Diversidade Biológica, ao estabelecer os chamados IICAS- Indigenous Peoples and Community Conserved Territories and Areas. O PNAP reforça o princípio do SNUC da participação social numa nova abordagem da conservação da natureza na gestão da biodiversidade, embora as principais críticas ao Plano é de nunca foi de fato implementado (TALBOT, 2016 *apud*, PRATES & SOUZA, 2014, p.51).⁶

Nesse mesmo contexto é publicada a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT (Decreto nº 6.040 de 07 de fevereiro de 2007), fortalecendo ainda mais o papel e a participação das populações tradicionais nas ações de uso sustentável do meio ambiente.

Vale a pena discorrer um pouco sobre como vem sendo entendido o conceito e/ou categoria jurídica de população tradicional nesse contexto.⁷ Segundo Simon (2015), antes do SNUC, não havia “tratamento legal diferenciado” para comunidades tradicionais. De lá para cá, vários instrumentos jurídicos legais começaram a incluir as populações tradicionais nas políticas de meio ambiente. No entanto, a visão predominante é de que haveria “... *um padrão de atitude possível para essas populações, compatível com a conservação e sempre referido a um horizonte temporal. Daí resulta seu enquadramento num modelo que pressupõe a manutenção da ‘harmonia com a natureza’ que as caracteriza como tradicionais que acaba impondo seu congelamento* (SIMON, 2015). Ou seja, é clara a relação entre tradicionalidade e ambientalmente correto ou relacional/dependente. Dessa forma, num primeiro momento, apesar de inclusas no referencial jurídico, o que estava em questão:

... não são os direitos dessas populações, mas o dano ambiental que elas possam ou não gerar, seus direitos estão ligados a seu bom comportamento ambiental. Nessa

⁵ Ou como afirma Simon (2015, s/página) “*ambientalismo reativo no bojo do processo de redemocratização do país*”.

⁶ As discussões realizadas pelas Conferências Nacionais do Meio Ambiente também colaboraram para essas mudanças de perspectivas.

⁷ Não faço distinção entre os conceitos de povos e/ou comunidades.

perspectiva, aquelas comunidades que são muito impactantes ao meio não podem ser consideradas tradicionais, pois não são úteis à conservação (SIMON, 2015, p. 250 apud VIANNA, 2008)

Dito de outra forma:

Se por um lado a ideia de população tradicional está atrelada a um bom comportamento de determinados grupo sociais junto à natureza, e por esse motivo desperta uma vigilância rigorosa por parte da sociedade, por outro lado Santilli, (2005, p.140) considera que houve um reconhecimento pelo ordenamento jurídico brasileiro, da essencialidade do território para as populações tradicionais e de sua importância para a própria construção da identidade coletiva das mesmas. (SIMON, 2015, s/página)

Além dessas garantias específicas mais recentes é preciso relembrar os artigos constitucionais de defesa das populações originárias e tradicionais, como os Artigos 215, 216, 231, 235, além do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 1988. No cenário internacional, vale destacar a pressão de organismos humanitários que fizeram o Estado brasileiro assumir compromissos que corroboram e fortalecem esse processo de mudanças, mas que são ainda muito recentes. Afinal, é esse arcabouço jurídico-legal nacional e internacional que dá sustentação aos Termos de Compromissos. São esses entendimentos legais que justificam um certo conjunto de ações e novas formas de agir. Dentre esses instrumentos podemos citar alguns: Convenção 169 da OIT, Convenção de Proteção ao Patrimônio Mundial, Cultural e Natural; Convenção da Diversidade Biológica; Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial; Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.

Esse reconhecimento baseado em um novo marco e arcabouço teórico legal, de cunho emancipatório, pluralista, coletivo e indivisível do reconhecimento das formas de viver, dos direitos e dos territórios das populações tradicionais, colaboram com um rompimento de paradigmas e dogmas jurídicos conservadores e legitimam os Termos de Compromisso como instrumentos de mediação de conflitos, garantindo que não houvesse mais expulsão das populações tradicionais das UCs e fosse possível a permanência destas sob condições e restrições (Simon, 2015).

Outros autores, como Almeida (2015), também destacam que a mudança de perspectiva recente na forma de compreender a conservação da natureza, provocou alterações no órgão estatal brasileiro, através principalmente do ICMBio, no desenvolvimento de iniciativas que visam minimizar os conflitos de sobreposições. Várias ações (atividades, reuniões, seminários, workshops, oficinas) foram realizadas dentro do órgão federal ambiental, conforme demonstrou Talbot (2016), para ouvir as populações tradicionais, rever posicionamentos muito radicais do ponto de vista preservacionista e tentar encarar os conflitos territoriais de outra forma.

Em 2012, por exemplo, foi realizado um seminário, intitulado “Dinâmicas Identitárias e sobreposições territoriais: desafios e perspectivas para gestão de Reservas Extrativistas”. O evento foi coordenado pelo ICMBio e contou com a participação de gestores, extrativistas e FUNAI. Na ocasião, as sobreposições, que até então não eram tratadas como uma questão

principal, foram discutidas considerando toda a complexidade de processos de reconhecimento étnico e territorial, gestão e realocação a outros órgãos. Mas, conforme aponta Almeida (2015), apesar de alguns avanços, e de uma maior aproximação entre setores do Estado brasileiro na tentativa de efetivar uma política coordenada para as sobreposições territoriais, ainda são muito modestas as iniciativas e resultados.

Não por acaso, é do mesmo ano também a Instrução Normativa nº 26/2012 do ICMBio que estabelece as diretrizes para regulamentação dos procedimentos de elaboração, implementação e monitoramento dos Termos de Compromisso entre o órgão ambiental e populações tradicionais residentes em Unidades de Conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com a legislação.

Um outro exemplo de política pública recente que contribui para o encaminhamento de conflitos territoriais de sobreposição e para a construção de Termos de Compromisso eficientes, porque colabora com a formalização das maneiras próprias de gestão das comunidades tradicionais dos seus territórios, é a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI) (Decreto nº 7.747 de 05/02/2012). As experiências surgidas das discussões e implementações do PNGATI deram fôlego para a criação de um Grupo de Trabalho (GT) discutir a gestão ambiental e territorial quilombola (Portaria MMA nº 298, de 21 de julho de 2016).

Nessa mesma proposta, foi criada a Portaria Conjunta INCRA - ICMBio nº 1, de 29 de janeiro de 2016 (Renovada pela Portaria nº 3, de 5 de outubro de 2016), com objetivo de elaborar propostas de normativos conjuntos e de procedimentos visando ações integradas e ao aprimoramento do intercâmbio de informações em temas de interesse comum das autarquias. Uma das principais preocupações do grupo é atuar exatamente nas áreas de sobreposição:

Art. 1º Criar Grupo de Trabalho Interinstitucional - GTI com escopo de elaborar propostas de normativos conjuntos e de procedimentos visando ações integradas e ao aprimoramento do intercâmbio de informações em temas de interesse comum das autarquias, em especial:

a) elaborar fluxo de procedimentos e aprimorar o intercâmbio de informações no que tange as interfaces territoriais e a solução dos casos de sobreposição de interesses;

Cabe lembrar que no caso específico dos Territórios Quilombolas, consta no Decreto 4887/2003 um artigo específico que menciona a questão da sobreposição territorial com unidades de conservação, cuja orientação é claramente de mediação dos conflitos:

Art. 11. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o INCRA, o IBAMA, a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado.

O referido Decreto cita ainda no artigo 19 o Comitê Gestor para “*para elaborar, no prazo de noventa dias, plano de etnodesenvolvimento, destinado aos remanescentes das*

comunidades dos quilombos”, composto pela Casa Civil, diversos Ministérios e Secretarias Especiais.

No intuito de pôr em prática o que define o Decreto e a Portaria, foi lançada, em agosto de 2016, uma Chamada Pública do Ministério do Meio Ambiente de apoio à gestão territorial e ambiental de territórios quilombolas (PNUD BRA 08/012 – Programa de apoio ao agroextrativismo e aos povos e comunidades tradicionais). A iniciativa rendeu mais de 60 projetos para seleção, cujo objetivo era apoiar propostas de preservação da memória e da identidade coletiva, dos direitos constitucionais e práticas culturais quilombolas, bem como o fortalecimento comunitário para a gestão dos territórios quilombolas brasileiros.

Embora as experiências citadas acima pareçam se enquadrar mais em uma perspectiva do “etnodesenvolvimento” (Stavenhagen, 1985 e Little, 2002) ou desenvolvimento produtivo, para compreender e colaborar com as comunidades tradicionais em seus projetos e planos de gestão ambiental, tal proposta significa pensar mais amplamente o ambiente e o território.

O tema da gestão ambiental e territorial das populações tradicionais está vinculado a políticas públicas de inclusão produtiva ou de “desenvolvimento” das comunidades, em que a discussão também perpassa pelo tema ambiental como, por exemplo, a elaboração obrigatória do Cadastro Ambiental Rural (CAR) destes territórios. No entanto, a discussão da gestão precisa ser encarada como uma ferramenta política de reconhecimento das formas, ritmos e espaços próprios de viver, indo além do que vem sendo atualmente utilizada: como uma ordem prática para reconhecimento e acesso aos recursos públicos. Vale lembrar que, assim como as unidades de conservação precisam elaborar seus planos de manejo, os territórios quilombolas precisam de um plano de gestão e/ou etnodesenvolvimento, conforme Art. 19 do Decreto 4.887/2003 de regularização fundiária destes territórios.⁸

Cabe então refletir um pouco sobre o que vem a ser o conceito de etnodesenvolvimento e como ele se insere na discussão de gestão dos territórios de comunidades tradicionais.

1.2 Princípios do Etnodesenvolvimento e a Influência na Discussão sobre os Termos

A noção de desenvolvimento foi muito importante durante o período pós-guerra, especialmente para os países chamados periféricos. No entanto, podemos dizer que a maneira de ver e analisar o conceito de desenvolvimento mudou ao longo do tempo. Nos anos 50, os pilares de desenvolvimento se baseavam na estrutura dos Estados Nacionais e na relação tensa entre mercado e Estado, que priorizam aspectos macroeconômicos. Na década de 80, tem início uma crise do desenvolvimento provocada pelas crises dos Estados socialistas, e ao mesmo tempo dos Estados de Bem Estar Social, na qual a ideia mesma de desenvolvimento, passa a ser encarado como um conceito etnocêntrico, baseado exclusivamente na visão industrial e no aspecto econômico. (SEN, 2000; ALTVATER, 1996; ASCERALD, 2014).

As utopias ambientalistas/ambientais, que tiveram início na década de 90, colaboraram

⁸Assim como as Terras Indígenas na sua normativa específica.

para a crise conceitual de desenvolvimento, uma vez que tais ideais questionam a base da modernidade, a saber, a capacidade da humanidade e da ciência sobre o controle da natureza: “*Os problemas do nexo entre desenvolvimento e meio ambiente vêm a tona pela troca material, através da relação social com a natureza.*” (ALTVATER, 1996, p. 44).

Ou, em outras palavras:

A crítica da “ambientalidade” específica do capitalismo, notadamente quando denuncia a privatização de fato do espaço não-mercantil comum, é, por sua vez, objeto de esforços contínuos dos destinados a sua neutralização por estratégias ditas de “modernização ecológica”, que procuram fazer do “meio ambiente” uma oportunidade de negócios, celebrando a economia de mercado, o progresso técnico e o consenso político – a questão ambiental sendo aí apresentada, correntemente, nos termos de como uma causa universal que remete a um planeta uno e a um futuro comum.” (ASCERALD, 2014, p. 91)

Entretanto, ainda hoje não é possível desassociar o conceito de desenvolvimento dos contextos econômicos e políticos e da discussão sobre democracia e poder. Nesse sentido, “*O histórico de reconhecimento da existência de modos de vida tradicionais no debate das áreas naturais protegidas está ligado a um movimento internacional de reconhecimento do “componente “social” do desenvolvimento, para além do ambientalmente sustentável.*” (Simon, 2015, s/página).

Nesse cenário surgem várias novas tentativas de reinterpretação do conceito de desenvolvimento. Um dos autores foi Amartya Sen (2000, p. 19) que associou desenvolvimento ao conceito de liberdade ou “... *a liberdade como o principal fim do desenvolvimento.*” Sen analisou o bem estar social e o defendeu, por vir de uma tradição liberal. Apresenta uma visão do Estado e do mercado como facilitadores ou não das escolhas e oportunidades dos indivíduos (agentes):

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Interno Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele” (SEN, 2000, p. 28)

Ao mesmo tempo, Sen apresenta uma visão utópica no que diz respeito às capacidades individuais: “*Desenvolvimento como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas.*” (2000, p. 23); “*As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais.*” (2000, p. 25)

Críticas a essa visão do Sen vão afirmar que o foco da discussão sobre desenvolvimento não deve ser a pessoa ou o indivíduo, mas que deve passar pela construção da ação coletiva. Assim, as críticas giram em torno de uma visão ponderada, sem conflito, dos processos de desenvolvimento. Há de fato uma omissão do aspecto conflitivo dos processos de desenvolvimento. Não há menção à disputa pelo poder na discussão do Sen. O poder só aparece na questão do empoderamento individual dos agentes. A perspectiva apontada por

Sen pode ser mais viável quando pensamos o desenvolvimento local, mas há grandes dificuldades para compreender essa forma de pensar o desenvolvimento na esfera macro ou mais global.

Por sua vez, Arturo Escobar (2005) aposta em descentrar / descencializar o desenvolvimento, elaborando uma crítica ao pensamento do desenvolvimento como essência. Ou seja, para o autor é preciso compreender o desenvolvimento não apenas como processo, mas principalmente como discurso, na qual o desenvolvimento é uma estratégia de controle social e cultural. O autor propõe uma perspectiva pós moderna de desconstrução do conceito de desenvolvimento, propondo uma visão de mundos pluriversos, em que a natureza é vista como algo não inerte, e a humanidade não é mais central. Para o autor, o desenvolvimento como discurso é uma estratégia de controle social e cultural. Ou melhor, mostra a associação entre as ações de desenvolvimento e as formas de controle, que se confundem e são na essência a mesma coisa.

Por sua vez, o binômio desenvolvido/subdesenvolvido substituiu a dicotomia colonizador/colonizado. Podemos pensar esses conceitos opostos e complementares como uma função de blindar o histórico da colonização, tentando estabelecer uma ilusória ideologia de “igual oportunidades”. Este binômio (desenvolvimento/subdesenvolvimento) também justifica a possibilidade de intervenção em lugares onde antes não era possível intervir. Agências de desenvolvimento/organismos internacionais, que junto com propostas de ações, tentam impor uma hegemonia, principalmente de organismos americanos, em um mundo que começava a se tornar bipolar: dividindo-se entre capitalismo e comunismo.

Com a Guerra Fria e as Nações Unidas basicamente paralisadas pelo poder de veto do Conselho de Segurança, as agências de desenvolvimento começam a se expandir exponencialmente. Apesar da crise da noção de desenvolvimento que se estabelece a partir dos anos 80/90, para várias instituições internacionais a noção de desenvolvimento continua sendo a razão de existência de muitas dessas burocracias e a principal justificativa para o acesso a recursos internacionais.

O arcabouço teórico e legal internacional ajuda a situar a questão dos territórios tradicionais na perspectiva do chamado desenvolvimento sustentável. Em última instância, são estas as ferramentas atuais que reconhecem e garantem o mecanismo de implementação de políticas e de direitos e exige mudanças ambientais, sociais e econômicas. Dentre o aparato jurídico internacional para as questões que justificam as ações, políticas e visões dos territórios de populações tradicionais numa perspectiva de espaços sustentáveis, é possível citar alguns: Convenção 169 da OIT, Convenção de Proteção ao Patrimônio Mundial, Cultural e Natural; Convenção da Diversidade Biológica; Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial; Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, conforme mencionado neste trabalho. (pp. 24). São esses documentos internacionais que justificam uma mesa de negociações em esferas micro e macro entre órgãos ambientais, representantes de populações tradicionais, órgãos de controle fundiário, órgãos conciliadores, entre outros, com objetivo de criar instrumentos de regulação do uso de um território, a saber Termos de Compromisso.

Outra crítica recente da noção de desenvolvimento é a proposta do conceito do “Bem Viver”, entendido como um questionamento do desenvolvimento como progresso e uma reivindicação por uma outra relação com a natureza, elaborada por alguns teóricos latino-americanos como Gudynas (2011) e Quijano (2013). Bem Viver pode ser entendido não como um desenvolvimento alternativo, mas como uma alternativa e reação contrária às posturas do

desenvolvimento e todas as suas opções, incluindo então o próprio desenvolvimento sustentável.

Nesse cenário de ressignificação e ao mesmo tempo de manutenção, o conceito de etnodesenvolvimento, elaborado de forma mais detalhada por Rodolfo Stavenhagen (1985), foi fortemente incorporado na América Latina e especialmente no Brasil, nos contextos de reconhecimentos de minorias étnicas. Segundo Little (2000), para Stavenhagen, o termo etnodesenvolvimento tem duas concepções: a) desenvolvimento econômico de um grupo étnico e b) desenvolvimento da etnicidade de um grupo social:

Na realidade, as duas acepções não são excludentes. Ao contrário, existem em relação dialética constante de tal modo que o desenvolvimento da etnicidade sem um correspondente avanço no plano econômico só promoveria a existência de grupo étnico marginal e pobre; e um desenvolvimento econômico que destrói as bases da etnicidade de um grupo representaria uma volta à hegemonia da modernização que foi altamente destruidora da diversidade cultural. (LITTLE, 2002, p. 39)

O contexto de inclusão e reconhecimento de direitos étnicos, especialmente na América Latina com populações indígenas e afrodescendentes criou desafios legais e normativos para que fossem respeitadas as diferenças culturais e linguísticas, mas:

No plano econômico, porém, existe um desafio ainda maior: elaborar padrões de desenvolvimento econômico que levam em conta essa riqueza cultural. Esse desafio é particularmente difícil de ser superado devido às pretensões universalistas do desenvolvimento que não reconhecem diferenças frente às tarefas de modernização burocrática e tecnológica e à ideologia neoliberal vigente que tenta enquadrar a diversidade cultural dentro da categoria de consumidores diferenciados. (LITTLE, 2002, p. 36)

Por isso, para Little o etnodesenvolvimento está fortemente associado a dois fatores e/ou esferas - política e econômica:

Quando se combina a problemática do desenvolvimento com a do reconhecimento da diversidade cultural, o etnodesenvolvimento introduz um conjunto de novos temas no seio do espaço público dos Estados nacionais. No plano político, o etnodesenvolvimento dá um recorte étnico aos debates sobre a questão da autodeterminação dos povos e, no processo, questiona, pelo menos parcialmente, as noções excludentes de soberania nacional. No plano econômico, as práticas de etnodesenvolvimento tendem a ocupar o lugar de 'alternativas' econômicas, particularmente onde a ideologia neoliberal é predominante. (LITTLE, 2002, p.40)

Um exemplo no Brasil da incorporação da perspectiva etnodesenvimentista nas

políticas públicas e ações governamentais foram os projetos econômicos e de gestão desenvolvidos no âmbito do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) e do Programa Demonstrativo de Povos Indígenas (PDPI), ambos do Ministério do Meio Ambiente (SOUZA *et al*, 2007).

Ainda no aspecto econômico do etnodesenvolvimento, Little cita a necessidade de controle dos recursos naturais por parte dos grupos sociais como um elemento importante na definição do conceito. Do ponto vista político, o debate é mais amplo e o foco do etnodesenvolvimento se vincula à capacidade do grupo de ser soberano com relação às ações do Estado nação, da autogestão e da autonomia.

O foco central de quaisquer programas ou atividades que visam o etnodesenvolvimento é o grupo étnico e suas necessidades econômicas e reivindicações políticas. Para tanto, o principal nível no qual se trabalha o etnodesenvolvimento é o local, justamente porque é nesse nível onde existem maiores oportunidades para os grupos étnicos exercerem influência nas decisões que lhes afetam e, como consequência, promover mudanças nas suas práticas econômicas e sociais. É no nível local que começa o processo de construção da autogestão étnica. (LITTLE, 2002, p. 40)

Para Little, etnodesenvolvimento, além das dimensões econômica e política, também exprime uma dimensão simbólica que estaria vinculada ao controle sobre os conhecimentos científicos e sobre os processos educativos. (LITTLE, 2002, p. 42). Desta feita, as formas tradicionais de viver e utilizar seus territórios, para além da visão do uso dos recursos, está presente e precisa ser considerada na concretização dos Termos de Compromisso para os casos de sobreposição, para que não sejam impostos e emplacados apenas formas ocidentais de desenvolvimento, e que os Termos possam colaborar para apontar novos caminhos de cuidar, viver e utilizar sustentavelmente estes territórios específicos.

Soma-se a essa perspectiva do etnodesenvolvimento, bem como da discussão sobre justiça ambiental, correntes de pensamento nas áreas de filosofia e política, dentro do contexto contemporâneo, muito utilizado pelos movimentos sociais, baseado no “direito à diferença / diversidade”, chamada de teoria do reconhecimento, proposta e discutida principalmente por Taylor (2000), Honneth (2003) e Frazer (1995).

Segundo Amadeo (2017, p. 249) a teoria do reconhecimento surge da necessidade de pensar “*a política de diferença como resultado do desenvolvimento da moderna ideia de identidade. Assim, todos os grupos e indivíduos devem ter o direito ao reconhecimento da sua identidade.*”

Historicamente, as lutas pelo direito à identidade, que surgem a partir da década de 1970, substituem as lutas de caráter econômico como a principal demanda social. Politicamente tais lutas defendem a garantia de um conjunto de direitos fundamentais que pressupõem tratamento igualitário e, concomitantemente, sejam “*capaz de distinguir a importância de certas formas de tradição cultural e de propor um conjunto de direitos específicos para sua preservação.*” Ou seja, uma forma de liberalismo mais tolerante, que evite a homogeneização da diferença e ao mesmo tempo mais adequado às sociedades multiculturais. (AMADEO, 2017, p. 249).

A discussão da justiça então se coloca da seguinte forma: “*como problematizar o tema da justiça social em um mundo atravessado pela política de identidade.*” Ou seja, como se pensar um novo paradigma de justiça que coloque a questão do reconhecimento como elemento central. (AMADEO, 2017, p. 252). Como considerar nesse contexto as exigências redistributivas (distribuição dos bens econômicos), que procuram uma distribuição de recursos e riqueza mais justa levando em conta as políticas de reconhecimento.

O objetivo deste tipo de exigência é a demanda por um mundo que aceite a diferença como constitutiva do ser humano e onde a assimilação a padrões culturais dominantes não seja requisito para um tratamento de igual respeito. (AMADEO, 2017, p. 252)

Assim, para esses autores é preciso entender qual é a relação entre demandas de reconhecimento e de redistribuição, cuja relação dicotômica “*aparece como expressão de uma contradição mais profunda no interior da vida social moderna*” (AMADEO, 2017, p. 266)

Os grupos subordinados sofrem de problemas de distribuição e também de problemas de reconhecimento em formas que nenhuma das injustiças têm um efeito indireto sobre o outro, mas ambos os problemas são primários e co-originais. (AMADEO, 2017, p. 253)

Interessante perceber o que aponta Amadeo (2017) sobre o papel das instituições como mediadoras na construção das políticas de reconhecimento. E é nesse contexto que surgem os Termos de Compromisso:

Como conceito, o reconhecimento significa que um indivíduo ou um grupo social reivindica o direito a ter sua identidade reconhecida, de forma direta ou através da mediação de um conjunto de instituições. (AMADEO, 2017, p. 242)

1.3. Características e Processo de Elaboração dos Termos

É importante destacar que a formalização dos Termos de Compromisso fica sempre a cargo do órgão ambiental. Um elemento na esfera jurídica que pode ter contribuído para este controle do órgão ambiental, considerado como coordenador/competente pode ter sido as condicionantes 8 e 9 do Supremo Tribunal Federal (STF) para o caso da votação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (RR) em 2009, - que não possuem atualmente mais validade jurídica para outros casos, mas que orientou por algum tempo as políticas indigenistas no país – que afirmavam que em caso de sobreposição territorial entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação o conflito se resolveria por meio da gestão compartilhada, sob coordenação pelo ICMBio da área sobreposta. No caso específico das sobreposições entre Terras Indígenas e

UCs existe legislação própria para tratar o tema.⁹

Contudo, ainda são poucos os Termos de Compromisso efetivados no país, apesar do SNUC fazer referência ao instrumento como um dos mecanismos de gerenciamento de conflitos há mais de 15 anos. Alguns autores chegam a afirmar que o desconhecimento e a pouca utilização dos termos os torna “uma ‘caixa preta’ da gestão ambiental brasileira” (LINDOSO, 2014, p. 76 *apud* TALBOT, 2016).

No confronto de ideias-chaves como, por exemplo, a permanência ou não de comunidades tradicionais em Unidades de Conservação de proteção integral, venceu a tese da “permanência sim”, mas com severas restrições de uso. Mais tarde observaremos que a instituição do instrumento de mediação de conflitos “Termo de Compromisso”, no âmbito do SNUC, é uma das transmutações que se fizeram necessárias. (SIMON, 2012. grifo nosso).

Talbot (2016) fez um mapeamento de Termos de Compromisso efetivados em unidades de conservação federais e apresentou um histórico do processo de construção do instrumento legal-administrativo, e das várias visões destes documentos dentro do órgão ambiental federal (ICMbio). O trabalho de Talbot é relevante não apenas para termos idéias dos poucos e onde estão os termos de compromisso efetivados até o momento, mas principalmente por contextualizar a criação do instrumento, perspectivas e visões distintas de atores e agentes públicos responsáveis por suas elaborações e os percalços burocráticos de alguns dos casos analisados. A autora ainda salienta a necessidade de se aprimorar os mecanismos de monitoramento dos Termos de Compromisso (TALBOT, 2016, p.20).

Uma vez que a sobreposição territorial é fato concreto, é preciso se debruçar com mais cuidado sobre o que seria essa governança territorial conjunta ou a gestão ambiental e territorial dessas áreas/situações de conflito, destacando e dando espaço principalmente ao que viria a ser a gestão das próprias comunidades tradicionais dos seus territórios, valorizando suas práticas agroecológicas e conhecimentos próprios. Alguns especialistas (Barreto Filho, 2017)¹⁰ vêm destacando a diferença entre as estratégias de mobilização que as comunidades tradicionais utilizam para lutar pela regularização fundiária dos seus territórios, e os mecanismos de gestão destes mesmos territórios. Nesse sentido, as práticas de gestão destas populações são paulatinas, levam tempo e o ritmo das comunidades deve pautar o ritmo da construção dessa gestão.

Dessa forma, a construção dos Termos de Compromisso também precisa levar em consideração esses tempos, espaços e formas próprias não só das burocracias e dificuldades

⁹ Apenas a título de observação e contextualização, uma vez que esta pesquisa não trata de nenhum caso de sobreposição de UCs e Terras Indígenas, e não há atualmente no estado do Rio de Janeiro nenhum caso oficial dessa natureza, os casos específicos de sobreposições com Terras Indígenas possuem uma atenção especial do Estado Brasileiro. O Decreto nº 4.340/2002, que regulamenta a Lei do SNUC, apresenta no seu art. 57 uma orientação mais efetiva e detalhada de como lidar com essas situações, que vale ser citada aqui: “*Os órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista deverão instituir grupos de trabalho para, no prazo de cento e oitenta dias a partir da vigência desta Lei, propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação. Parágrafo único. No ato de criação dos grupos de trabalho serão fixados os participantes, bem como a estratégia de ação e a abrangência dos trabalhos, garantida a participação das comunidades envolvidas*”

¹⁰ Apresentação oral durante o VIII SAPIS – Seminário Brasileiro sobre áreas protegidas e inclusão social - Niterói/RJ, outubro 2017.

do Estado, mas, principalmente das comunidades para a construção de soluções específicas. Precisa também considerar conhecimentos nas áreas ambiental, social, jurídica com forte característica empírica e prática. Os Termos podem indicar restrições e/ou concessões ambientais, mas também devem ir além e apontar soluções construindo coletivamente uma co-gestão da terra e dos seus recursos naturais a nível local. E isso leva tempo:

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. (GRABNER, 2014, p.30)

No entanto, a demora na elaboração/efetivação dos Termos é uma característica que gera desconfiança e desânimo nas comunidades tradicionais e essa dificuldade de formalização pode ser vista como estratégias propositalmente paliativas dos órgãos responsáveis como mecanismos para adiar ou mesmo não permitir o acesso/ domínio real das comunidades aos territórios comunais, enfraquecendo assim a luta dos movimentos sociais pela manutenção e controle da terra. Isso gera, em algumas situações, problemas e inseguranças por parte das comunidades com relação à efetividade dos Termos: “*Como se constrói Termos de Compromisso se as comunidades tradicionais não confiam nos gestores e elaboradores desses documentos?*”¹¹.

Apesar do contexto um pouco mais favorável (legal e ideologicamente) para a construção de Termos de Compromisso, há questões e controvérsias jurídicas e administrativas que dificultam a elaboração e execução dos Termos. Mesmo assim, os Termos foram o instrumento normativo escolhido pelo Ministério Público Federal como o mais adequado para ações nessas situações de sobreposição, sendo uma das principais propostas deste órgão para orientar os procuradores em como lidar com esses casos:

Proposta 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. (GRABNER, 2014, p. 30)

Nesse contexto de abertura a novos paradigmas que influenciam na maneira de pensar e gerir as áreas ambientalmente protegidas entram em cena novos atores importantes: Ministério Público e Defensoria Pública. Estas intuições, tanto em nível federal, como estadual, contam com relativa autonomia e com objetivos claros de garantir tanto os direitos das populações tradicionais como direitos coletivos difusos (meio ambiente equilibrado), agindo como “mediadores” de situações de conflitos socioambientais.

Uma publicação recente do Ministério Público Federal reuniu e sistematizou alternativas para a atuação, aprofundando questões e apresentando pesquisas e propostas de diálogos interdisciplinares, cujo objetivo é:

¹¹ Representante de movimento de pescadores durante sua apresentação no VIII SAPIS – *Seminário Brasileiro sobre áreas protegidas e inclusão social*, em Niterói, outubro/2017.

...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 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. (GRABNER, 2014, p.2)

Percebe-se que, quando um termo de acordo possui o aval/acompanhamento/mediação de um órgão conciliador como a Procuradoria ou a Defensoria, parece haver maior segurança jurídica para a negociação, do que quando feito apenas na esfera administrativa. Assim, acordos interinstitucionais, com acompanhamento e mediação desses órgãos (tanto na esfera federal como estadual), indicam uma alternativa eficiente e possuem maior validade.

Por outro lado, percebe-se uma concentração das ações dos órgãos “mediadores” na figura dos Procuradores ou Defensores, dando um caráter muito personalizado na condução das negociações. Ou seja, a intenção e dedicação à construção de um acordo vai depender muito da postura dos procuradores/defensores, que podem ter interesses de pesquisa ou uma maior sensibilidade ou “engajamento” (TALBOT, 2016, p. 126) nos casos que envolvem populações tradicionais, e acabam definindo uma prioridade do órgão em colaborar na solução dos conflitos ou negociação de interesses de sobreposições e, assim, pressionar e agilizar a elaboração de Termos de Compromisso. Muitas vezes, onde não há um(a) Procurador(a) disposto e sensível ao tema, as negociações não avançam muito. Essa personificação é um fator complicador, pois cria-se uma dependência de ações individuais dos compromissos estabelecidos pelos servidores, e não pela instituição. Outro complicador no âmbito dos órgãos de justiça são as transferências constantes de Procuradores/Defensores, uma vez que estas desmobilizam as negociações.

Ao analisarmos mais detalhadamente a IN que regulamenta o Termo de Compromisso, surgem dúvidas, algumas já levantadas por Talbot (2016), mas que valem a pena serem aqui retomadas, pois aparecem também nos casos estaduais que se analisará mais adiante. A dúvida sobre quem deve assinar os termos: a IN fala que é necessária assinatura tanto por relação nominal das famílias compromissárias como por suas representações institucionais (associações). Mas fica a dúvida se poderia ser assinada por uma ou por outra forma? Além disso, a IN afirma que o Presidente do ICMBio assinará o Termo, mas no caso estadual deve ser assinado pelo Presidente do INEA? Veremos no capítulo seguinte essa questão na análise dos casos selecionados.¹²

¹² Art. 12 – O termo de compromisso será assinado pelo Presidente do Instituto Chico Mendes ou representante

Muitos atores envolvidos na construção dos Termos afirmam que estes documentos devem constituir uma ferramenta temporária, cujo conflito deve ser resolvido até a elaboração do plano de manejo da UC, remoção, desafetação ou outra solução que for definida, seguindo o que está definido na Instrução Normativa:¹³

A formulação dos Termos de Compromisso tem sido uma importante ferramenta legal para mediar os interesses da conservação da natureza e os direitos dos povos e comunidades tradicionais. [...] Entretanto, a formulação de termos de compromisso tem seus limites, não podendo ser considerada uma solução definitiva para o conflito, visto que é temporária. Em casos de UC de proteção integral, o estabelecimento de condições recíprocas para permanência da população acaba, muitas vezes, esbarrando nos objetivos e restrições desta categoria. (OLIVEIRA, 2015, p.608)

No entanto, a IN sugere que as indicações de solução estejam ao menos indicadas no Termo e esse é o principal elemento de transformação e de possibilidade de criação de novas formas de construção coletiva de mediação dos conflitos. É uma característica e uma possibilidade de ação inovadora que precisa ser valorizada e melhor utilizada.

Uma dificuldade presente na aplicação da IN é a definição conceitual de “populações tradicionais”, sua complexidade e a dificuldade dos atores sociais, especialmente os gestores, em lidar com tais imprecisões, muitas vezes enquadrando, essencializando ou questionando tais identidades. Surge então outra dúvida: os Termos de Compromisso são instrumentos exclusivos a serem utilizados com populações tradicionais? Ou podem ser elaborados com comunidades que não se reconhecem ou são reconhecidas como tradicionais, mas que possuem práticas antigas de manejo agroecológico que colaboraram para a conservação ambiental?

A Instrução gera ainda uma polêmica no que se refere às situações em que não há moradia ou ocupação permanente, mas a área de litígio se resume ao acesso e uso de recursos naturais, situação bastante comum quando envolve populações tradicionais, que utilizam partes dos seus territórios para extrativismo sazonal (caça, coleta) ou apenas como uma área produtiva (roçados), que deve ser considerada como uma área tradicionalmente ocupada, apesar de não ser utilizada para habitação / moradia e produção. Nesses casos em que a comunidade apenas utiliza o recurso natural e não possui moradia são situações de dúvidas se o Termo de Compromisso pode ser utilizado, uma vez que a normativa menciona que o documento deve ser elaborado para que se evite a retirada das comunidades tradicionais da área de disputa.¹⁴

... inicialmente se propunha que o TC só fosse utilizado dentro do processo de regularização fundiária, e com a finalidade de reassentar as pessoas. Para outras situações, o instrumento mais comumente utilizado na gestão ambiental era o Termo

institucional devidamente designado e por representante de cada família do grupo social envolvido, assistido, quando couber por entidade que o represente.

¹³Parágrafo 8º - O termo de compromisso deverá dispor ou estipular prazo para que o ICMBio dê ou indique uma solução definitiva para a ocupação da unidade de conservação.

¹⁴ Art. 22 – A possibilidade de uso dos recursos naturais em unidades de conservação por população tradicional não residente será analisada diante das circunstâncias do caso concreto, em processo administrativo próprio.

de Ajustamento de Conduta / TAC, ainda bastante comum. Talvez por consequência da polêmica em relação à figura e o propósito do TC, não existia locus institucional assumido, definido, para sua administração no Ibama, e algumas ações relacionadas à agenda foram iniciativa de algumas unidades de conservação e da coordenação de regularização fundiária. (TALBOT, 2016, p. 88)

Outra questão antiga e complexa, que até hoje ainda gera dúvidas, é a discussão sobre as diferenças entre Termo de Compromisso (TC) e Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Embora pareça uma discussão meramente formal não existe um consenso entre operadores do direito e gestores públicos sobre as diferenças entre os dois (TALBOT, 2016, p. 90).

Para alguns gestores o TC se restringe à esfera administrativa executiva, enquanto o TAC seria o documento de acordo quando este ocorre na esfera jurídica, necessariamente com mediação do Ministério Público. Para outros o TC seria utilizado apenas nos casos que envolvessem populações tradicionais conforme determina o art. 39 do Decreto nº 4.340/2002, enquanto o TAC¹⁵ seria utilizado para outros públicos. (TALBOT, 2016, p. 91). No entanto, essa interpretação não é a que ocorre na prática, uma vez que atualmente há TC com anuência do Ministério Público¹⁶, bem como há TAC que trata de populações tradicionais.

Já na visão do próprio MPF:

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. (GRABNER, 2014, p. 114)

Nesse contexto diverso de disputa e conflito, mas também de mudanças e de tentativa de soluções, que estão inseridos os Termos de Compromisso. Vejamos então o que cada um dos termos dos quatro contextos selecionados tem a nos dizer.

¹⁵ Instrumento definido pela Lei nº 7.347/198562 – Lei de Ação Civil Pública, na qual o Ministério Público e Defensoria utilizam por sua natureza institucional.

¹⁶ Segundo Tabolt (2016), o Ministério Público participou da elaboração dos TC do Parque Nacional do Cabo Orange, da ESEC Serra Geral do Tocantins e da REBIO Serra Negra.

CAPITULO II: OS TERMOS DE COMPROMISSO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Este capítulo apresenta uma descrição, contextualização e análise dos quatro casos selecionados de Termos de Compromisso entre Unidades de Conservação e comunidades tradicionais do estado do Rio de Janeiro, apresentados na ordem do quadro abaixo em forma de subitens. Vale destacar que dos quatro casos a serem analisados apenas o Parque Estadual do Cunhambebe foi criado após a publicação do SNUC.

O Quadro 1 apresenta a descrição geral dos casos que serão apresentados nesse capítulo.

Quadro I: Casos de sobreposição analisados neste trabalho.

Unidade de Conservação	População Tradicional	Situação do Termo de Compromisso	Região
Parque Estadual do Cunhambebe	Quilombola / Território Alto da Serra do Mar (em etapa de Decreto Presidencial)	Em elaboração com participação do Ministério Público Federal	Costa Verde (Angra dos Reis)
Parque Estadual da Pedra Branca	Quilombola (processo aberto no INCRA, sem andamento)	Com sugestão de elaboração pela Câmara Técnica de Agroecologia e Comunidades Tradicionais do Estado	Metropolitana (Campo Grande)
Parque Estadual da Serra da Tiririca	Pescadores / Morro das Andorinhas	Assinado em 2012 com validade de cinco anos	Metropolitana (Niterói)
Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul	Pescadores / Aventureiro Área de disputa foi desafetada e criada a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Aventureiro	Finalizado Assinado em 2006	Costa Verde (Ilha Grande/Angra dos Reis)

2.1 O caso do Cameru – Território Quilombola de Alto da Serra do Mar e Parque Estadual do Cunhambebe

Conforme mencionado, tanto o Território Quilombola de Alto da Serra, como o Parque Estadual do Cunhambebe, são tipos de categorias jurídicas (espaço territorial especialmente protegido e unidade de conservação, respectivamente), cuja responsabilidade do Estado e da sociedade brasileira é a de contribuir para o uso sustentável dos seus bens naturais.

O território da comunidade quilombola de Alto da Serra do Mar, localizado nos municípios de Rio Claro (distrito de Lídice) e de Angra dos Reis, na região da Costa Verde, no estado do Rio de Janeiro, possui parte de sua área, denominada Cameru¹⁷, sobreposta ao Parque Estadual do Cunhambebe. Com objetivo de conciliar a gestão da referida área e incentivar a utilização sustentável dos bens naturais, vem sendo elaborado um “Termo de Acordo de Uso”¹⁸ da área sobreposta, com a supervisão do Ministério Público Federal de Volta Redonda, que conta com a participação dos envolvidos: comunidade quilombola e os órgãos ambiental estadual (INEA) e de regularização fundiária federal (INCRA).

A comunidade quilombola de Alto da Serra do Mar, localizada na região da Costa Verde do estado do Rio de Janeiro, possui 20 famílias¹⁹, e ocupa um território de 327,19 hectares, composto por duas áreas descontínuas de terras: Área 1 (Família Leite) de moradia e produção (piscicultura, agricultura, criação) que configura a maior parte do território quilombola com 211,98 hectares, no município de Rio Claro; e a área do Cameru (Área 2), utilizada apenas para produção (plantação de banana e pasto para cavalos), de aproximadamente 115,21 hectares, no município de Angra dos Reis, sobreposta ao Parque Estadual do Cunhambebe e objeto desta pesquisa. A Figura 1 apresenta a área de sobreposição entre o Parque e do Território Quilombola.

¹⁷ Cameru é o nome da antiga fazenda da região onde se localiza a área utilizada pelos quilombolas e cujo nome foi incorporado por estes.

¹⁸ “Termo de Acordo de Uso” era a expressão utilizada no INCRA, até a definição durante as primeiras reuniões, de que o instrumento a ser utilizado seria o Termo de Compromisso no modelo do ICMBio/INEA.

¹⁹ O Relatório Antropológico, elaborado para a delimitação do território em 2010, apontou um total de 17 famílias quilombolas (80 pessoas) em Alto da Serra. No entanto, o cadastro de famílias realizado posteriormente pelo INCRA para compor o RTID (Relatório Técnico de Identificação e Delimitação) apresentou o total de 20 famílias. Como ainda não há no Brasil dados oficiais do IBGE sobre as comunidades quilombolas, vem sendo utilizado, além dos dados do INCRA, os dados do Cadunico do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) como uma fonte confiável para estimar a população quilombola no país. Os dados atuais do MDS (2017) apontam 20 famílias quilombolas no município de Rio Claro. Desse total, mais da metade, 11 (onze), recebem o benefício do Programa Bolsa Família. (MDS, 2016). Dentre as 20 famílias, 13 (treze) possuíam à época renda familiar de até 1(um) salário mínimo; 2 (duas) famílias com renda familiar entre 1 (um) e 2 (dois) salários mínimos e 5 (cinco) famílias renda familiar acima de 3 (três) salários mínimos.



Figura I: Mapa da sobreposição da área do Cameru e o Parque Estadual do Cunhambebe. Fonte: Mello (2018).

O processo administrativo de regularização fundiária do Território Quilombola de Alto da Serra do Mar²⁰ teve início no INCRA em 2006 e encontra-se ainda em andamento, aguardando a emissão do Decreto Presidencial,²¹ para posterior desapropriação e titulação. Dez anos depois de iniciado o processo administrativo, em 2016, foi publicada a Portaria INCRA nº 172, de 19/04/2016²² que reconheceu o uso e domínio da comunidade quilombola. De acordo com a Portaria, a chamada Área 1 deverá seguir o procedimento padrão de Decretação Presidencial para desapropriação e, posteriormente, titulação da comunidade quilombola, enquanto que a Área 2 (Cameru), por se tratar de área sobreposta com uma categoria de unidade de conservação de proteção integral passará por outro trâmite.

Considerando que parte do território tradicional identificado como Cameru sobrepõe-se ao Parque Estadual do Cunhambebe, e que há um **Termo de Cooperação** em elaboração entre INCRA, INEA (Instituto Estadual do Ambiente) e comunidade quilombola, com vistas à gestão compartilhada, fruto de tratativas junto ao Ministério Público Federal. (Portaria DOU nº 172).

Sendo assim, a área do Cameru (Área 2) deve ser objeto de uma gestão compartilhada. Com objetivo de evitar conflitos de interesses entre estes entes públicos (INCRA e INEA), e que, no limite, poderia levar o caso de sobreposição a uma Câmara de Conciliação no âmbito da Casa Civil²³, o que representaria complicação adicional ao processo administrativo de regularização fundiária e consequente alongamento do prazo de conclusão da regularização do território quilombola.²⁴ Nesse sentido, o Ministério Público Federal de Volta Redonda realizou reuniões com a participação dos dois órgãos e da comunidade, que concordaram em elaborar um Termo de Acordo de Uso da área sobreposta (Cameru). Tal acordo, que ainda não teve nenhuma primeira minuta apresentada, realizou uma visita técnica ao Cameru com representantes do INEA e INCRA, em 2016, bem como outras reuniões com os dois órgãos, tanto na comunidade, como na cidade do Rio de Janeiro, com principal objetivo de formalizar a “gestão compartilhada” da área sobreposta e principalmente elaborar um termo para “... garantir a compatibilização entre os usos da comunidade quilombola de Alto da Serra de recursos na área do Cameru, no Parque Estadual do Cunhambebe, e as preocupações

²⁰ INCRA/SR-07/RJ nº 54180.000972/2006-56

²¹ A regularização dos territórios quilombolas, de responsabilidade do INCRA, segue o rito administrativo previsto pela Instrução Normativa do INCRA IN nº 5/2009 e orientada legalmente pelo Decreto nº 4.8887/2003.

²² Publicado no Diário Oficial da União no dia 20/04/2016, Seção 1, pg. 63.

²³ A Advocacia Geral da União (AGU), criou a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, por meio do Ato Regimental nº 05, de 27 de setembro de 2007, que definia a forma de atuação regulamentada pelo Decreto 7.392/2010 e pela Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, com a intenção de diminuir o número de litígios judiciais que envolvia a União, suas autarquias, fundações e empresas públicas federais, na figura de demandante ou demandado, bem como diminuir conflitos de interesses entre a Administração Pública direta e a Administração indireta. Nesse sentido, cabe à CCAF: “I - identificar os litígios entre órgãos e entidades da Administração Federal; II - manifestar-se quanto ao cabimento e à possibilidade de conciliação; III - buscar a conciliação entre órgãos e entidades da Administração Federal; e IV - supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito de outros órgãos da Advocacia-Geral da União”. A partir de então, ficou proibida a judicialização de conflitos entre entes federais.

²⁴ Além dos “prejuízos” do ponto de vista do possível atraso na regularização do território quilombola, as negociações no âmbito das Câmaras Técnicas vêm sendo encaradas, por todos os atores envolvidos, como espaços ineficientes de soluções dos conflitos de sobreposição territorial, pois foram raros os casos em que houve acordo efetivado e não existe de fato diálogo entre as instituições.

ambientais do INEA.”²⁵ Cabe destacar que a possibilidade de desafetação da área do Cameru dos limites do Parque Estadual do Cunhambebe não está sendo mencionada nas tratativas deste acordo.

A intermediação do Ministério Público Federal de Volta Redonda no caso do Cameru vai ao encontro das orientações do próprio órgão conciliador nas tentativas de elaborar alternativas de atuação nos processos de criação, implantação e gestão de Unidades de Conservação em que haja presença de povos e comunidades tradicionais (Grabner, 2016), e como já vimos, na escolha dos Termos de Compromisso como mecanismos viáveis para este fim.

Por sua vez, o Parque Estadual do Cunhambebe foi criado em 2008 pelo Decreto Estadual nº 41.358, de 13 de junho de 2008. Posteriormente, portanto, à solicitação formal do pleito da comunidade quilombola no INCRA (2006) e publicação do RTID (2007). Cabe aqui registrar que não há referência no texto do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), peça que fundamenta o processo administrativo de regularização dos territórios quilombolas, à menção da sobreposição territorial com o Parque, provavelmente por ter sido elaborado em 2007, antes, portanto da publicação do decreto de criação do Cunhambebe, em 2008. Ao mesmo tempo, é no mínimo curioso que o Plano de Manejo do Parque, de 2015, não cite a sobreposição com o território quilombola. Ou seja, para o órgão ambiental até o momento da publicação da Portaria pelo INCRA e a “obrigatoriedade” de elaboração de um “Termo de Uso”, o conflito/sobreposição não existia formalmente, não era visível, sendo citado apenas como uma preocupação da gestão do uso dos recursos por famílias do território quilombola, que subtende-se ser contíguo ou limítrofe ao Parque.

O Parque possui 38.053 hectares abrangendo os municípios de Angra dos Reis, Mangaratiba, Rio Claro e Itaguaí. “*Faz fronteira com o Estado de São Paulo na sua porção mais oeste, conectando-se ao Parque Nacional da Serra da Bocaina, percorrendo o trecho sul da Serra do Mar no Estado do Rio de Janeiro até o município de Itaguaí, e avança pelo interior até a represa de Ribeirão das Lajes, da qual abrange, inclusive, parte do espelho d’água.*” (Plano de Manejo: 1-1). Com um limite “*extremamente recortado*”, que parece dificultar sua gestão, um dos principais desafios do Parque, como em quase todas as unidades de conservação de uso integral, são a regularização fundiária e a desintrusão dos ocupantes.²⁶

Do ponto de vista ambiental, o Parque tem papel importante não apenas para contemplar objetivos conservacionistas ou preservacionistas da fauna e flora de Mata Atlântica e como área estratégica para a viabilização de corredores dos resquícios desse bioma na região sudeste, mas tem também como função colaborar com “*... uma das principais fontes de abastecimento de água pública para a população do sul do estado (Costa Verde) e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, através da Bacia da Represa de Ribeirão das Lajes.*” (Regiões Hidrográficas: RH I – Baía da Ilha Grande e RH II – Guandu). (Plano de Manejo: 1-1)

Em termos das características naturais, a área do Cameru possui uma característica de altos índices de declividade, sujeito assim a deslizamentos e desmoronamentos. Embora não seja utilizada como área de moradia pelos quilombolas, técnicos do órgão ambiental estadual alertam para um cuidado com relação ao seu uso adequado para evitar desastres ambientais.

²⁵ Ata de reunião do Termo de Acordo de 07/04/2016.

²⁶ IPTA - Instituto Terra de Preservação Ambiental. Disponível em: http://www.itpa.org.br/?page_id=476

É preciso destacar um dado relevante sobre a história da comunidade. Os membros originários das famílias Leite e Antero, formadoras da atual comunidade quilombola de Alto da Serra, que chegaram à região onde estão hoje, conhecida como “sertão do Sinfrônio”, eram descendentes de escravos das fazendas de café do Médio Paraíba. Com a crise do café na região, começaram a trabalhar com a produção de carvão vegetal e, “... *em busca de áreas onde pudessem produzir carvão vegetal, eles mudavam-se de um local a outro na região, até se instalarem definitivamente nessas terras, por volta de 1950.*” (Estrela da Costa, 2016, p.1) As mudanças constantes de moradias eram explicadas pelo esgotamento do recurso natural (árvores) e eram agenciadas pelos empresários do trabalho carvoeiro, que negociavam o carvão que era muito procurado para o setor industrial na primeira metade do século XX. Os empresários eram donos dos armazéns locais, mas não eram necessariamente donos da terra onde a mata era explorada.

Dessa forma, os quilombolas de Alto da Serra, por meio das antigas atividades como carvoeiros colaboraram com parte da destruição da cobertura vegetal da região, na época.²⁷ No entanto, após a queda econômica dessa atividade (entre as décadas de 50 e 60), por causa principalmente do estabelecimento da ilegalidade da atividade carvoeira, os quilombolas de Alto da Serra passaram a se dedicar mais à agricultura de subsistência e venda de excedente para comercialização, especialmente a banana. No entanto, é nítida hoje a recomposição e recuperação florestal das áreas degradadas anteriormente pela exploração do carvão vegetal.

Interessante notar que o Plano de Manejo do Parque não destaca esse processo de recuperação ambiental provocado pelo declínio das atividades carvoeiras. A menção a atividade carvoeira é citada apenas na parte que faz referência ao histórico da presença da comunidade quilombola de Alto da Serra. Uma análise técnica mais aprofundada do ponto de vista ambiental sobre os impactos negativos dessa exploração para a vegetação daquela região do Sertão do Sinfrônio e/ou a capacidade regenerativa dessas áreas anteriormente exploradas e degradadas, nem sequer foram mencionadas no Plano de Manejo.

Talvez por terem vivido tempos anteriores, que alguns chamam de “ciclo do carvão”, de um período de degradação ambiental e social (RTID: 2007), os quilombolas de Alto da Serra parecem apresentar uma visão/preocupação/discurso mais “ambientalista”, diferentemente de outras comunidades da região, que por um lado talvez justifique sua parceria e interesse de diálogo com o órgão ambiental.

Essa disposição da comunidade para práticas mais ecológicas também é compartilhada por um técnico extensionista agrícola de uma organização não governamental que desenvolve projetos de assistência e assessoria à comunidade e que foi entrevistado para esta pesquisa:

Eu acho que é uma coisa da cultura própria deles. E despertaram para isso, para não trabalhar só com o extrativismo, da retirada, mas também de recompor o ambiente. Eu acho que tem também um diferencial que foram as trocas de experiências com outras comunidades, não somente comunidades tradicionais, mas comunidades de agricultores familiares, inclusive assentamentos da reforma agrária, onde eles, por exemplo, viram um assentamento rural em Paracambi que

²⁷ Estimativa de cálculo feito no RTID por um ex carvoeiro aponta a capacidade de exploração e esgotamento do recurso natural da região: 50 árvores geravam em média 100 sacos de carvão. Segundo dados, a região do Sinfrônio, onde está localizado o território, chegou a produzir 4 mil sacos de carvão por mês, ou seja, derrubou-se mais de 2.000 árvores por mês. (RTID: 2007; 36, nota 11).

foi uma área toda de banana e com o passar do tempo, só com a retirada e não reposição, eles foram perdendo e as áreas degradadas aumentando. Então eles viram isso. Eles olharam para isso e pensaram: ‘nós não queremos nos transformar numa área como do assentamento rural de Paracambi. Nós queremos ter a experiência lá do Quilombo do Campinho’, que teve um trabalho muito bacana da Embrapa, junto com IDACO em 2000/2001 de sistemas agroflorestais, que resultou na recuperação de áreas degradadas. Então eles precisam sair do extrativismo para uma produção mais sustentável. E isso é uma vontade deles e tende a acontecer. Eles precisam de um mínimo de apoio e orientação. E eu acho que a OCS (Organização de Controle Social para Certificação Agroecológica)²⁸ vai ter um papel muito importante de trazer essas pessoas que tem um olhar mais preocupado com a visão sustentável da produção deles. De trazer de volta, de não ter um olhar além do que tem hoje de que só vão conseguir sustentar as famílias se conseguirem trabalhar na RICA, a empresa de frango, que não suporta mais, não está mais empregando como empregava. A família Leite toda já foi praticamente empregada na RICA. (Técnico Extensionista, 2018)

Por outro lado, embora haja essa disposição da comunidade para novas formas de produzir e também maior abertura e diálogo com os gestores e o Parque no geral, o Plano de Manejo aponta também uma certa preocupação com as restrições que podem vir a surgir com a presença da Unidade de Conservação: *“Acostumados a uma vida próxima da floresta, os moradores entrevistados admitiram grande interesse pela criação do PEC. Embora, assim como outras comunidades situadas no entorno do parque, temam que isso possa se refletir na criminalização de suas práticas culturais e, ao fim e ao cabo, da forma como eles se relacionam historicamente com estes ambientes.”* (INEA, 2015, p. 3-285)

Durante entrevista com o técnico extensionista agrícola que trabalha atualmente com a comunidade, e que também trabalhou na época da criação do Território Quilombola e do PEC, a questão das restrições a serem impostas aparecem como uma preocupação da comunidade desde a época da criação da Unidade de Conservação:

Apesar de estar numa instituição ambientalista, minha atuação como extensionista era trabalhar a produção agrícola. Eu me lembro que tiveram algumas audiências públicas. O Instituto Terra foi um grande incentivador para a criação do Parque. E eles sempre tentando se manter como comunidade tradicional e manter a atividade agrícola. A grande preocupação deles era que eles não conseguissem manter a atividade agrícola. Algumas práticas eram reprováveis. Desde o primeiro momento que eu cheguei lá eles tinham a prática do uso do fogo para limpeza de área. E não dava mais. Falava: vocês fazem parte de uma comunidade tradicional, a partir de 2007 no entorno de uma unidade de conservação e com uma área importante de produção dentro de uma área de unidade de conservação. Então vocês têm que mudar algumas práticas. (Técnico Extensionista, 2018)

Interessante notar no depoimento acima que as restrições a algumas práticas

²⁸ Segundo o entrevistado, a comunidade quilombola de Alto da Serra do Mar será a primeira do Estado a ter a Certificação.

consideradas tradicionais já vem sendo feita de forma indireta desde a época da criação do Parque, mesmo na área que não é sobreposta (área da Família Leite). Ao mencionar a sugestão de diminuição da prática da caça e do uso do fogo, percebe-se que por outro lado, o discurso ambientalista/ecológico “da harmonia com a natureza” de fora para dentro da comunidade também influenciou e ainda deve influenciar as mudanças de práticas consideradas tradicionais:

Eles estão buscando agora um apoio com pessoas que trabalham com aves para fazer um mapeamento, uma diagnóstico das aves, porque eles têm toda uma preocupação com a fauna. Eu acho que acabou, não sei se ainda existe o problema da caça para o próprio consumo. Eu não ouço mais isso. O fogo, desde março até agora, eu tenho ido lá todos os meses e não vi foco nenhum de incêndio nas áreas, pelo menos para a limpeza de pastagens, eu não vi. Então, assim, além deles manterem as atividades, eles conseguiram ampliar as suas práticas. E estão abertos. Vejo eles buscando parcerias para ter material de qualidade, como no caso das sementes. (Técnico Extensionista, 2018)

O sertão do Sinfrônio é uma das serras do atual território quilombola e que anteriormente foi uma área preferencial para a exploração de carvão. Sobre as noções de sertão e a relação desta com a questão atual do meio ambiente na região do Rio de Janeiro, destaca-se a análise de Fernandez (2016):

Pensar que muitos sertões foram transformados em parques – áreas protegidas que, de acordo com a legislação, não admitem a permanência humana – significa que as justificativas para a proteção da natureza ignoraram os modos de vida, formas culturais diferenciadas de apropriação dos recursos naturais nas diversas regiões e territórios brasileiros. Seus espaços de vida foram tomados como espaços vazios de relações e, portanto, disponíveis a novas formas de divisão social (Bourdieu, 2006). A invisibilidade a que esses grupos foram relegados pelo modelo vigente de desenvolvimento econômico reproduziu-se também no campo ambiental. Foram, neste sentido, duplamente atingidos: pelos processos de expansão das relações de produção capitalista e também pelas políticas restritivas de conservação da natureza. (FERNANDEZ, 2016, p.196)

Percebemos então que o que se passou na região do sertão do Sinfrônio, ou seja na região do território quilombola de Alto da Serra e do Parque do Cunhambebe, ocorreu de forma semelhante em outras regiões no estado do Rio de Janeiro.

A área do Cameru, na época da elaboração do relatório antropológico e do início do processo de regularização fundiária, até os dias de hoje, era utilizada para plantação de bananas, na qual um membro específico da comunidade quilombola de Alto da Serra era o responsável por “tomar conta” (RTID, 2007:59). Dez anos depois, o Cameru continua sendo uma área de produção de banana. É também utilizado como um pequeno pasto para cavalos. A seguir é transcrita parte de uma das entrevistas sobre a produção de banana do Cameru:

Especificamente essa região do Cameru, que era muito falada por eles, como sendo a maior área de produção de banana, historicamente, após o ciclo do carvão, quando eles passaram a explorar as bananeiras lá existentes. É quase que um extrativismo. E quando nós iniciamos um trabalho de organização e de criação de uma OCS, que é uma Organização de Controle Social para a certificação da banana orgânica deles, nós vimos a necessidade de conhecer a área de produção, porque até então a gente não tinha muita clareza das áreas próximas às residências. E eles falavam tanto na banana, então fomos fazer uma caminhada de exploração pela área do Cameru. [...] A área do Chuveirinho é uma área que tem potencial para turismo rural e é a área de produção da banana. É uma área de difícil acesso, só chega lá a cavalo ou a pé. Nós decidimos ir até um trecho máximo que é na antiga estação de trem que está desativada hoje. Nós fomos de carro e de lá nós partimos a pé. [...] É uma área ainda muito preservada, tem muita mata e não tem exploração agrícola. Muitos trechos da ferrovia estão praticamente intransitáveis, com quedas de barreira, mas no retorno desse Chuveirinho nós resolvemos entrar na mata para sair na área do Cameru, que é de produção de banana. Uma banana que vem se renovando naturalmente. Um bananal praticamente sem manejo. Não tem muita intervenção humana ali, a não ser a retirada dos cachos de banana, quando da época de produção. Me chamou muito a atenção por ser uma coisa muito rudimentar ainda com característica de rural. Com cabanas de apoio, onde as famílias precisam se deslocar para um certo período do ano para fazer a colheita da banana. E o transporte dessa banana em lombo de animais. Principalmente lá pra sede da Associação, que é desse ponto que eles comercializam a banana principalmente para atravessadores. As pessoas vêm comprar a banana deles ali pra vender nos mercados ali de Angra dos Reis, Volta Redonda, ali naquela região sul.

Olha, na época agora, finalzinho da primavera começo do verão (setembro, outubro, novembro) eles estão fazendo a colheita. Mas a gente tem percebido que com a falta de manejo da cultura eles estão vendo que a cada ano está diminuindo a produção. As bananeiras ficam com touceiras muito grandes, acabam ficando frágil a bananeira e acaba tombando. E aí eles estão perdendo plantas e aí se sentiu a necessidade de se fazer um trabalho com eles de manejar esses bananais, de introduzir outras variedades que tem melhor aceitação no mercado, introduzir variedades que tenham resistência às doenças, que é o mal do Panamá e a sigatoka negra. [...] Eu, particularmente não identifiquei banana assim com cultivo em outra área. Tem intenção de plantios. Tem áreas identificadas já por eles, mais próximas da sede para fazer... [...]

Porque a banana ali é o carro chefe. Porque além deles venderem em natura a banana, eles processam. Fazem doce, eles fazem bala, eles fazem bolinho, bolinho de chuva, mas com pão de banana. [...] Não secam. Agora eles estão se estruturando, instalando um forno para fazer a banana passa. Ao lado da igreja que tem um projeto de um restaurante. E ali está sendo instalado um forno para fazer essa banana passa. [...]

Particularmente eu vejo hoje que ali tem um cultivo muito tradicional. Não vejo que tenha impacto sobre a vegetação do Parque, sobre a flora do Parque, porque eles não fazem nenhum manejo, nenhuma interferência, a não ser a retirada do cacho e o tronco da bananeira que é depositado ali mesmo na área. Então, não tem outra retirada. Não tem cultivo, não tem extração de áreas com vegetação para introdução da cultura. É um impacto mínimo. Eu acho que o que poderia ser feito ali é um trabalho de enriquecimento. Aproveitamento da área e enriquecimento das áreas que já tem cultivo da banana com introdução de outras espécies frutíferas da

mata atlântica, que poderiam trabalhar também na exploração. Uma das culturas que poderiam ser utilizadas que eu identifiquei muito lá é do Jussara, não para produção de palmito, mas para produção de polpa, que é pouco explorado, mas ainda tem nativo. Eles poderiam enriquecer essas áreas de mata com Jussara e transformar essas áreas dos bananais em um sistema agroflorestal. Eu acho que aí a convivência seria muito mais harmoniosa. (Técnico Extensionista, 2018)

Com relação a essa “possível convivência harmoniosa” no Cameru, uma curiosidade vale a pena ser narrada como um dado etnográfico. Em conversa com um analista do INCRA que acompanha a regularização fundiária de Alto da Serra desde as primeiras etapas, este me relatou que, uma vez, conversando com um membro da comunidade quilombola sobre a visão do órgão ambiental sobre o plantio de banana na área do Cameru, o quilombola falou que a banana não seria problema para a negociação do Termo, porque quando o órgão ambiental visse a foto de satélite da área “*toda verdinha*” ficaria satisfeito. No entanto, para o quilombola o problema estaria em resolver o pasto, já que este não seria aceito pelo órgão.

Voltando ao “problema” da produção de banana, é possível perceber certa dificuldade de aceitação por alguns setores/gestores do órgão ambiental estadual, que alegam argumentos como o fato das bananeiras serem espécies exóticas, não serem adequadas para cultivo em áreas de alto declive, o que facilitaria deslizamentos, bem como não seriam indicadas por consumirem muita umidade do solo, dentre outros argumentos numa perspectiva preservacionista na qual a presença, ação, e manejo agroflorestal do ambiente natural por humanos seriam nocivos e devem por isso ser evitados (Fernandez, 2015)

Mas há também visões distintas entre pessoas da área ambiental que trabalham com outra perspectiva do manejo e plantio de bananas e de outras espécies pelas comunidades tradicionais em unidades de conservação:

Eu acho que é um mito esta história da bananeira como qualquer outra cultura. Ela tem uma necessidade de água, pela produção mesmo. O tronco da bananeira 80% dele é água. Então, além dela ter o consumo ela tem uma reposição de água. Porque quando se colhe o cacho de banana aquele tronco é depositado sobre o solo. Aquilo vai se transformar em matéria orgânica. Então ali é mais uma questão de manejo em si e de introdução de outras culturas. Não se deve trabalhar a questão do cultivo único da bananeira, mas fazer o enriquecimento daquelas áreas. E pra mim, a questão chave ali seria um sistema agroflorestal com manejo agroecológico, isento de qualquer insumo externo. Não há necessidade de insumos externos ali. A própria natureza faria o trabalho ali de enriquecer cada vez mais aquele solo dali com a introdução de outras espécies vegetais. (Técnico Extensionista, 2018)

Outro informante entrevistado (consultor do Plano de Manejo do PEC) destacou a importância dos Sistemas Agroflorestais (SAFs) como estratégias para lidar com o uso dos recursos, coincidindo com o que também apontou o assistente técnico extensionista. Citou argumentos positivos da utilização de bananeiras na recuperação de áreas degradadas ou de proteção permanente, uma vez que a árvore conserva muito água e pode ser manejada na época da seca para dar água a outras plantas em crescimento. Destacou ainda que como as bananas crescem muito rápido ajudam também com sombra para as mudas das áreas

recuperadas. Ele destaca ainda que o problema da banana não é a planta em si, mas claramente a forma monocultora de produção, o que não acontece no Cameru.

O estigma negativo - para não dizer conflito - da produção de banana de populações tradicionais nas unidades de conservação estaduais é relatada em outro contexto semelhante de sobreposição territorial com algumas semelhanças do caso do Cameru: as comunidades quilombolas do Parque Estadual da Pedra Branca, na cidade do Rio de Janeiro, conforme veremos no subitem a seguir.

Outro ponto interessante que surgiu durante algumas reuniões sobre o acordo da área do Cameru foi sobre o tipo de instrumento jurídico que deveria ser utilizado para formalizar o acordo. Lembro que a Portaria de Reconhecimento do INCRA utiliza-se “Termo de Cooperação”. Os servidores deste órgão falam sempre em “Termo de Acordo”. Mas durante as reuniões para sua efetivação, a dúvida girava em torno se o acordo deveria ser basear no modelo administrativo utilizado pelo órgão ambiental - Termo de Compromisso (TC) – ou se deveria ser pensado como um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), mecanismo muito utilizado pelo Ministério Público.²⁹ No capítulo seguinte será aprofundada a discussão sobre a distinção entre esses dois tipos de instrumentos/documentos.

Como já mencionado, no caso do Cameru parece existir uma disposição para o diálogo de todos os atores envolvidos para que se estabeleçam regras e restrições desse uso de forma conciliadora e mesmo otimista. Os quilombolas são vistos pelos gestores ambientais como parceiros e há apoio logístico para iniciativas de propostas e projetos como o plano de turismo de base comunitária, inclusão dos produtores quilombolas na feira de produtos orgânicos da região, participação nas reuniões do conselho do Parque, entre outras atividades.

Acredita-se que o Termo do Cameru, em elaboração, representa um exemplo de processo de mudança em curso, na qual se busca minimizar os conflitos causados pelos processos de criação de unidades de conservação de proteção integrais instauradas à revelia de populações tradicionais, que desde sempre ocuparam tais áreas. O Cameru pode abrir precedentes, porque reúne vários aspectos interessantes como uma disposição pra projetos agroecológicos, de recuperação florestal, o que leva o órgão ambiental e outros atores envolvidos a encararem a possibilidade de construção do acordo de forma positiva.

Apesar dos aspectos positivos levantados, o acordo não se efetivou até o momento por alguns motivos que entendo de aspecto político nacional³⁰ e, principalmente pela transferência

²⁹ Conforme mencionado anteriormente o INCRA possui um TAC entre o Território Quilombola da Marambaia com a Marinha do Brasil. É o único acordo feito até hoje entre as comunidades quilombolas do Estado do Rio de Janeiro e se situa num contexto muito mais formal de conflito acirrado de distintas esferas e no âmbito judicial, com trajetórias processuais diferentes dos casos aqui analisados, ultrapassando o escopo desta pesquisa, que se concentra nos conflitos de ordem ambiental. Em Alto da Serra o acordo pode ser compreendido numa esfera administrativa mais técnica, por servidores que acompanham e conhecem mais diretamente a região. Na Marambaia, por sua vez, foi necessário perpassar várias esferas e havia “*uma resistência que foi sendo vencida numa batalha jurídica e real e na prática com a Marinha*”, (depoimento de servidor) numa época em que entes federais podiam acionar a justiça para a solução dos conflitos.

³⁰ Após o impeachment da presidente Dilma Russel, em 2016, houve mudanças nas orientações políticas no órgão fundiário e como resultado até o presente momento o Decreto do Território Quilombola não foi assinado. No órgão ambiental estadual a indicação de um chefe do Parque, em 2017, que não é servidor (indicação política) dificultou o diálogo iniciado, ficando claro que não era prioridade da atual gestão a elaboração do Termo de Compromisso, pois não apresentaram a minuta do Termo até o presente momento e não compareceram às reuniões solicitadas pelo INCRA. Soma-se a isso a transferência para Brasília do Procurador do MPF de Volta Redonda que iniciou as primeiras reuniões de elaboração do Termo. Num panorama mais amplo, as retaliações e retrocessos às pautas ambientais e grupos minoritários começaram nesse período e atualmente vemos a

do Procurador do MPF de Volta Redonda e a troca do gestor do Parque. Percebe-se também no INCRA um foco no processo de regularização fundiária administrativa onde ocorrem conflito mais prementes, a saber a área de ocupação e de moradias da família Leite, buscando-se agilizar o processo de decretação e desapropriação, que com o golpe político de 2016 acabou por travar o processo.

Na visão de um servidor do INCRA, Alto da Serra pode ser dividido em “*território principal*” e “*território secundário*” (Cameru), justificando que a segmentação do território se dá pela sua forma de ocupação. Demonstra uma visão extremamente positiva da proposta de acordo para o Cameru:

Acho que essa foi a melhor solução. [...] Esse processo foi acompanhado pela Fundação Palmares e pelo Ministério Público. E daí surgiu a ideia de um termo de acordo do uso para que a comunidade não ficasse privada de usar aquela área, mas esse uso teria que ser de alguma maneira respeitasse o meio ambiente e evitar algumas práticas que os técnicos do INEA considerariam que degradasse o meio ambiente: vertentes, não plantar nas vertentes; eles [a comunidade quilombola] tem muitas moitas de bananeiras esparsas, não é um bananal enorme, em grotões, então selecionaram algumas que estão em algum lugar que não é muito recomendado, mas em geral permitiram as bananeiras. (servidor do INCRA, 2018)

Perguntando sobre as suas expectativas com relação ao acordo, o servidor aponta a interlocução como possível.

Eu acho que esse acordo vai permitir com que eles continuem usando a área, vai permitir ao Parque, não só a supervisão, mas uma interlocução, porque tendo uma associação quilombola, o INEA ganha um interlocutor para gerir e supervisionar aquela parte ali. [...] Então, para o pessoal do meio ambiente, para o pessoal do INEA seria um desastre que o Cameru se transformasse numa área fora do Parque, que fosse desafetado e eles perderiam o controle. Ia virar zona de amortecimento, talvez. E assim não. Embora a gente seja antropólogo e esteja vendo a parte sociológica da história, a gente também vê a responsabilidade sobre o meio ambiente. (servidor do INCRA, 2018).

O servidor comenta que a localização do Cameru é estratégica para o Parque porque fica numa área restrita do Parque Cunhambebe, na qual sua exclusão ou desafetação poderia acarretar uma divisão negativa ou descontinuidade territorial. Esse parece ser um ponto importante que pode ter influenciado a disposição do órgão ambiental para um diálogo para elaboração do acordo.

Perguntado sobre o que não pode ficar de fora do Termo, o servidor destaca a

radicalização e ataques que colocam em risco, inclusive os propósitos aqui discutidos. Percebe-se que em que o contexto político retrocede aumenta a invisibilidade destes atores na construção de documentos e soluções. Assim, espaços de diálogos entre os órgãos são enfraquecidos e desestimulados e já é possível perceber isso no âmbito da construção do Termos de Compromisso de Alto da Serra do Mar, por exemplo.

proibição de moradias como um elemento que deve ser cumprido, uma vez que o SNUC assim define, e por outro lado a necessidade de continuidade da produção de banana:

Existem algumas coisas que são elementares. Primeiro quanto à preservação: não haveria moradia, não seria um território para moradia. Porque ninguém mora lá. Tem lá uma casa modesta, de sopapo. Segundo eles é apenas usada quando se vai lá fazer um rancho. Mas dorme, pode-se até dormir nessa casa quando se quer fazer algum trabalho que demore alguns dias. Só não pode fixar residência porque não seria o uso destinado para fixar residência, uma vez que é Parque. Mas o INEA também fez questão de não demolir a casa. Disseram que pode ficar. A casa fica e serve de rancho para as pessoas irem lá quando vão trabalhar ou fazer alguma coisa, alguma coleta. Agora, a área como é de muita vertente não oferece mesmo muita opção para agricultura. Mas principalmente a banana vai continuar que isso aí que é a principal atividade deles lá. Tem um pequeno pasto que eles usam pra burro e o pasto também pode continuar. Agora o importante também é que eles tem uma espécie de monitoramento da área, porque ali nem toda área está cercada e existem trilhas e alguns criadores de boi que mandam boi pra cima, por aquelas trilhas e os bois chegam lá na área do Cameru. E com isso aí [o termo] vai ser possível cercar e acabar com isso de boi subir trilha para ir pastar no Cameru. (servidor do INCRA, 2018).

Interessante lembrar que no caso do Cameru não cabe a discussão sobre a remoção/reassentamento porque, como já foi dito, é uma área apenas de produção não havendo moradias. Apesar de Talbot (2016) afirmar que exista uma dúvida entre alguns gestores do ICMBio sobre a validade de elaboração de Termos de Compromisso em situações em que não haja ocupação com residências, essa questão não foi tocada em nenhum momento durante as reuniões de definição do Termo do Cameru.

Perguntado sobre as expectativas negativas da elaboração do Termo, o servidor afirma que só vê pontos favoráveis à construção, destacando a possibilidade de se tornar um modelo ou percursos para outros casos semelhantes de sobreposição com outros territórios quilombolas ou com outros tipos/categorias de áreas ambientais que não sejam apenas Parques.

Ao tentar mensurar o tipo de conflito existente no Cameru o servidor é categórico em dizer que não há conflito lá, comparando inclusive com o caso da Marambaia em que o conflito envolvia expulsão de famílias, proibição de construção de casas, entre outras restrições.

Para compreendermos a visão do órgão ambiental sobre o Termo vale a pena destacar que o Plano de Manejo do Parque dá algumas pistas de que existe dentro do órgão estadual uma visão mais aberta e disposta ao diálogo entre os gestores ambientais com relação às populações tradicionais, seguindo o momento atual de mudança de perspectivas.

O item 3.7.3 - Áreas Protegidas 3.7.3.1 (páginas 3-279 até 3-285) do Plano de Manejo trata exclusivamente da comunidade de Alto da Serra, afirmando que seu território é utilizado para moradia, agricultura de subsistência e produção de banana para o comércio local. Afirma que diferente de outros “posseiros” não quilombolas, a comunidade de Alto da Serra do Mar não utiliza a prática da pecuária, encarado como um grande problema ambiental do Parque.

Embora o Plano reconheça o Território Quilombola, não diz em nenhum momento que

há uma sobreposição territorial com o Parque. Ao ler o Plano fica parecendo que o Território Quilombola, assim como a Terra Indígena Brachuy são apenas limítrofes do Parque Cunhambebe. Há apenas uma referência a outras áreas de uso além do Alto da Serra, que não é clara: “*A relação da comunidade quilombola com as áreas no entorno do PEC se estende a territórios mais amplos, vinculados pelas relações de parentesco.*”

Do ponto de vista da gestão do parque, é preciso considerar as territorialidades da ocupação destas terras, bem como das práticas extrativistas e agrícolas que as comunidades desenvolveram historicamente na relação com estes lugares. Em certo sentido, é possível afirmar que, por mais que encontrem na relação com a natureza e no desenvolvimento agrícola suas principais formas de subsistência, as práticas tradicionais dessas comunidades contribuíram para a preservação das áreas do PEC adjacentes ao território quilombola. Em primeiro lugar, a diferença de outras comunidades rurais situadas na vertente norte do parque (no município de Rio Claro), os quilombolas do Alto da Serra não desenvolveram atividades agropecuárias, que foram responsáveis pela devastação de expressivas parcelas de terra. Em segundo lugar, a posse comunitária dessas terras, mesmo antes do reconhecimento formal do estado, garantiu um regime de restrição ao uso e a ocupação aos membros da família, o que evitou o maior adensamento populacional e diminuiu a pressão sobre as áreas que hoje fazem parte do parque. (INEA, 2015, p. 284)

Além do antigo chefe do Parque, foi entrevistado também um pesquisador que participou da equipe técnica responsável pela elaboração do Plano de Manejo (atuando entre outubro de 2011 e março de 2013) e que também trabalhou na mobilização para a formação do Conselho Consultivo do Parque. Ao ser questionado sobre o que achava da elaboração do Termo, o consultor afirma:

Acho fantástico. Um acordo desse tipo é algo que se constrói ao longo dos anos, com muita luta e negociação, em um trajeto que, me parece, amplia e fortalece os processos de participação democrática de territórios, neste caso, especiais. Espero que o termo possa servir como instrumento de segurança jurídica para os quilombolas nas suas formas de manejo e uso do território, no caso da relação com os órgãos ambientais, mas, sobretudo, que essa população não viva o risco de ser reassentada ou que tenha seu acesso aos recursos naturais restringido. Na situação real, vejo a sobreposição como um arranjo que, visto fora da esfera institucional, pode representar o fortalecimento de ações de conservação da natureza e fortalecimento da cultura e diversidade social. (consultor do Plano de Manejo, 2018)

Penso que conciliar os ‘objetivos’ seria o principal desafio do Termo. [...] Como expectativa ampla, espero que o TC ou TAU (*sic*) não reproduza relações hierarquizadas, em que a racionalidade científica seja colocada como a principal representação do real. Espero também que o TC seja passível de melhorias e adaptações, conforme a experiência é mutuamente planejada e avaliada. O principal problema seria criar, reproduzindo sob a forma de um Termo de Uso, uma estrutura burocrática que torne as condutas impraticáveis. [...] De qualquer forma, me parece que pretende ser, como instrumento e representação, uma possibilidade frente a uma situação jurídica territorial de impasse entre modelos de gestão territorial que

representam o avanço do projeto de modernização para a ampliação dos processos de acumulação e concentração de riquezas. (consultor do Plano de Manejo, 2018).

Sobre o conflito do Cameru, o consultor afirma ainda: “... *não tenho como descrever se há um conflito específico, em torno de recursos localizados, entretanto há um conflito de interesses e disputas por diferentes sistemas de gestão do território e manejo dos recursos naturais e bens culturais.*”

A observação do informante vai ao encontro do que Carneiro (2009) já destacou sobre a distinção entre os que criam as unidades de conservação e os que vão gerir posteriormente:

Considero que não houve atenção suficiente dos estudos preliminares que embasaram a delimitação do Parque Estadual do Cunhambebe (força tarefa ITPA, INEA e Mosaico Ambiental) para seu decreto. [...] A situação real é de sobreposição de áreas, em uma parte do Parque considerada de grande fragilidade e sofrendo grandes pressões (linhas transmissão, ferrovia, rodovias, conexão de ecossistemas, etc.). (consultor do Plano de Manejo, 2018)

Por fim, vale destacar as expectativas e opinião do técnico agrícola com relação ao acordo da área do Cameru, que destaca a necessidade de se incluir outras instituições como organizações não governamentais e instituições públicas municipais para colaborar na elaboração do Termo:

Eu acho importante se ter isso. Eu acho que a comunidade está aberta para isso, para o diálogo, e discutir e ver o melhor termo que seja de interesse comum a todos. Eu continuo insistindo: tenho certeza que é possível uma convivência harmoniosa ali. [...] Vai ter que ter uma flexibilização do órgão ambiental mínima. Todas as partes têm que ceder. Tem que ser um termo não com muitas restrições para as atividades deles, mas que seja aberta a práticas viáveis, sustentáveis, agroecológicas, de uma boa convivência ali com o ambiente que eles estão instalados. E assim, um termo como esse, eu acho que não deveria ter somente a participação do órgão ambiental e da associação, mas de outros órgãos e instituições pudessem participar também. Como a própria Emater, a Secretaria de Agricultura, poderiam puxar organizações sociais, o próprio ITPA que está ali há anos, a própria UNACOP que está trabalhando a questão da organização da produção e comercialização que é um gargalo. E eu acho que trazendo essas questões daria para se fazer um bom termo e a execução dele seria melhor ainda. Porque teria vários apoios na implantação do termo. (Técnico Extensionista, 2018)

Apesar dessa participação mais ampla de outros atores além dos representantes estatais e dos representantes legais das comunidades, está previsto ainda na Instrução que define os Termos de Compromisso, que nos casos em que não se cogita a desafetação³¹ e não possui

³¹ Diferente do que veremos a seguir com o caso da comunidade de pescadores do Aventureiro em que no próprio Termo de Compromisso já se mencionava como solução a desafetação/recategorização da área da

área de moradia efetiva, o Termo poderia indicar a construção de um Plano de Uso como um outro instrumento jurídico também apoiado e sugerido pelo Ministério Público Federal para mediar situações de conflitos territoriais e ambientais, e que talvez possa se configurar num instrumento em que haja mais espaço para participação mais específica e técnica, como a sugerida.

Assim, apesar da disposição, boas intenções e de se apresentar como um caso com aparente diálogo entre os atores envolvidos até o momento, negligenciar o conflito existente no caso do Cameru pode ser uma tentativa de “tapar o sol com a peneira”. Logicamente existe nesse caso um conflito não declarado/latente, que não perpassa pela disputa do domínio ou a titularidade da terra, parecendo até o momento haver consenso de que a área do Cameru não deve ser desafetada ou recategorizada e continuará sob a responsabilidade do PEC. Mas vemos uma disputa pelo controle da forma de uso da terra, no sentido de como será utilizada e seus recursos naturais e o que pode ou não ser realizado nesse espaço.

O caso do Cameru pode ser encarado, apesar das boas tratativas e disposição de todos os envolvidos, como um confronto latente, onde existe uma situação de disputa - não pelo domínio de uma área -, mas pela sua forma de utilização. Ou seja, no caso específico a discussão sobre o controle/ o poder está presente, embora na forma do que pode ou não ser feito, plantado, extraído, manejado naquela área e principalmente de que forma pode ser usado (sem usar o fogo, plantado novas espécies, sem criar novos pastos, etc). É interessante perceber que, apesar desse conflito latente os servidores das duas instituições afirmam não existir um conflito configurado no caso do Cameru.³²

Por fim é importante destacar a importância de uma abordagem mais ampla do tema da sobreposição que considere também a perspectiva da comunidade quilombola de Alto da Serra do Mar. Tal abordagem é necessária e pode ser realizada em futuras pesquisas para compreender a visão e opinião dos moradores sobre o Termo do Cameru e os desdobramentos na dinâmica de utilização e manejo dos recursos naturais.

2.2 – O caso das comunidades quilombolas Camorim, Cafundá-Astrogilda e Dona Bilina e o Parque Estadual da Pedra Branca

O Parque Estadual da Pedra Branca, criado em 1974, está localizado na zona oeste do município do Rio de Janeiro. É a maior unidade de conservação na cidade do Rio de Janeiro e sofre com a forte pressão da expansão urbana. No interior do Parque Estadual da Pedra Branca há três comunidades quilombolas: Camorim, Cafundá-Astrogilda e Dona Bilina, sendo que as duas primeiras possuem processo aberto no INCRA solicitando regularização fundiária como Territórios Quilombolas.

comunidade tradicional da Unidade de Conservação.

³² Infelizmente não foi possível para essa pesquisa apresentar a visão da comunidade sobre suas expectativas e desafios do Termo, tampouco observar etnograficamente a percepção e práticas ambientais da comunidade. Também não foi possível entrevistar o Procurador do Ministério Público de Volta Redonda que estava conduzindo a construção do Termo, embora seja claro seu posicionamento e prática no sentido de tentar seguir as orientações do que propõe o órgão conciliador, conforme orientações da instituição.



Figura II: Mapa do Parque Estadual da Pedra Branca. Fonte: Site do INEA. Disponível em: http://www.inea.rj.gov.br/Portal/Agendas/BIODIVERSIDADEEAREASPROTEGIDAS/UnidadesdeConservacao/INEA_008594#/MapadeLocalizacao

No plano de manejo do Parque Estadual da Pedra Branca (INEA, 2013) são superficiais as referências e informações sobre estas comunidades. Há uma pequena descrição da comunidade de Cafundá Astrogilda e uma menor ainda da comunidade do Camorim. Ambas, na verdade, não são nem identificadas como comunidades quilombolas, mas como comunidades com uma ocupação histórica no local. No entanto, esse não pode ser considerado um problema do Plano de Manejo, uma vez que o processo de auto reconhecimento junto à Fundação Palmares e a solicitação pelo processo de regularização territorial junto ao INCRA são recentes e posteriores à publicação do Plano de Manejo:

- Cafundá Astrogilda: Certificação da Fundação Cultural Palmares de 2014 e Abertura de Processo no INCRA em 2017);

- Camorim: Certificação da Fundação Cultural Palmares de 2003 e abertura de processo no INCRA em 2014;

- Dona Bilina: Certificação da Fundação Palmares em 2017 e não possui processo de

regularização no INCRA.

Parece haver no Parque Estadual da Pedra Branca um processo de invisibilidade étnica dessas comunidades. O fato de não terem sido ainda realizadas ações concretas do INCRA para os processos de regularização provavelmente colaboram para essa invisibilidade. Ou seja, os processos de regularização do território ainda não terem avançado ajudam nessa falta de reconhecimento por parte dos atores externos envolvidos na disputa territorial. Outro fator é o recente processo político de afirmação étnica das próprias comunidades como quilombolas e portadoras de direitos específicos. Talvez por esses motivos não exista ainda no Parque Estadual da Pedra Branca nenhum Termo de Compromisso em elaboração, tendo tido apenas uma sugestão da Câmara Técnica de Agorecologia a sua construção.

O caso do Parque da Pedra Branca, se comparado ao caso do Cameru, nos traz duas questões para pensarmos como dois casos podem ser tratados de forma totalmente distinta em situações aparentemente semelhantes (comunidades quilombolas em Parques Estaduais). A primeira delas é que a área do Cameru encontra-se em etapa avançada de processo de regularização, sendo reconhecido e com dados e informações sistematizadas e oficializadas sobre a comunidade e o território. Por sua vez, as comunidades quilombolas de Pedra Branca encontram-se em processo político e étnico interno e externo de construção e de reconhecimento, numa luta iniciada recentemente pela exigência de direitos específicos, com ausência de estudos antropológicos e ambientais e sem delimitação formal dos seus territórios tradicionais.

Outra questão coincidente entre o caso da Pedra Branca e o caso do Cameru é a forma como é vista e tratada pelo órgão ambiental a produção de banana pelas comunidades:

É frequente a ameaça de retirada dos bananais – e conseqüentemente de remoção de seus produtores – sob a acusação de que se trata de uma planta exótica e cuja presença é incompatível com uma UC. Estudos interdisciplinares, no entanto, descartam o potencial invasivo da banana e destacam sua existência centenária no território. (FERNANDEZ, 2016; nota 21, p.143)

Na sobreposição do Parque Estadual da Pedra Branca, há uma contradição estabelecida, pois ao mesmo tempo existe uma visão negativa dos gestores sobre a produção da banana, enquanto que o caqui e a banana orgânicas produzidos por famílias que moram na unidade de conservação tem ganhado projeção nos mercados orgânicos/agroecológicos da cidade do Rio de Janeiro (FERNANDEZ, 2016)

Apesar das semelhanças entre os dois casos de sobreposição aqui apresentados (comunidades quilombolas e Parques Estaduais) – Cunhambebe e Pedra Branca - a permanência do plantio da banana no Cameru não aparenta ser uma questão a ser restrita ou proibida, parecendo haver dos antigos gestores uma preocupação em não criminalizar sua produção, diferentemente do que parece ocorrer no Parque da Pedra Branca.

Como já foi mencionado, uma importante distinção é o reconhecimento e respeito das práticas e conhecimentos tradicionais de uso dos recursos naturais das comunidades, talvez pela situação já avançada da regularização fundiária do Cameru, enquanto que os processos

de regularização e reconhecimento identitário nas comunidades do Parque Estadual da Pedra Branca sejam recentes.

É bom lembrar que o Parque do Cunhambebe foi criado após a publicação do Território de Alto da Serra do Mar, enquanto que as comunidades quilombolas solicitaram seus territórios próprios muito recentemente em um Parque muito antigo (1974) localizado em contexto urbano e que sofre muita pressão imobiliária. Soma-se a isso outra comparação: as comunidades quilombolas do Parque da Pedra Branca moram na área sobreposta, enquanto que a comunidade quilombola de Alto da Serra do Mar não possui residências na área sobreposta. Isso torna o conflito de outra dimensão.

2.3 O Termo de Compromisso da comunidade do Morro das Andorinhas e Parque Estadual da Serra da Tiririca



Figura III: Mapa do Parque Estadual da Serra da Tiririca. Fonte: site INEA. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mdi2/~edisp/inea0026981.pdf>

O Parque Estadual da Serra da Tiririca (PESET), localizado na região metropolitana do Estado, foi criado pela Lei 1.901/1991, mas permaneceu sem limites definidos por muitos

anos.³³ No entanto, teve seu perímetro alterado por meio do Decreto 41.266/2008, incluindo a área onde está localizada a comunidade do Morro das Andorinhas, local de habitação de famílias de pescadores tradicionais, entre as praias de Itacoatiara e Itaipú, no município de Niterói. Com extensão de 2.262 hectares, o Parque está localizado em área urbana com forte pressão imobiliária por se tratar de região nobre, sendo uma parte continental (1.291,862 ha no município de Niterói, abrangendo terras das Regiões Leste e Oceânica e 789,393 ha no município de Maricá em Inoã e Itaipuaçu) e uma parte marinha com 180,832 ha.³⁴

Devido uma Ação Civil Pública (ACP) do Ministério Público Estadual (MPE) de meados de 1990 foi iniciado um processo de expulsão de moradores da área do Morro das Andorinhas (desocupação e demolição de 22 casas, sendo parte delas de membros da comunidade tradicional). Embora a ACP não tenha seguido em frente, a denúncia se justificava pela necessidade em barrar o possível processo de favelização da área, tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

O Termo de Compromisso, assinado em 2012, com a ACOTMA (Associação da Comunidade Tradicional do Morro das Andorinhas), “... criada no contexto da luta e resistência frente às tentativas de “desocupação, para fins de conservação” e não com cada uma das 14 famílias, foi uma opção do órgão ambiental (Simon: 2015). Inclusive, é explícito que a validade do Termo de Compromisso está condicionada com a existência da ACOTMA e há uma cláusula - que nunca havia visto em nenhum Termo de Acordo - que em caso de dissolução da associação o Termo é “rescindindo, não podendo haver outro uso da construção objeto da pactuação”.

O Termo de Compromisso reconhece os estudos realizados pela Universidade Federal Fluminense que confirmam a presença da comunidade na localidade há mais de cem anos. Com validade de cinco (5) anos, ou seja já vencido, é possível sua prorrogação com justificativa e após avaliação da sua efetividade. No entanto, não há nenhum monitoramento ou acompanhamento do Termo pelo INEA.

A primeira coisa que chama atenção ao ler o Termo de Compromisso é não ficar explícito que se trata de uma comunidade tradicional de pescadores. Não há nenhuma menção à prática da pesca no texto do acordo. No Termo são descritas várias restrições de uso da área continental pela comunidade, mas vale notar que não há nenhuma restrição com relação ao uso dos recursos marinhos, tipos de técnicas de pesca, ou qualquer outra referência a essa prática.³⁵

São várias as restrições de uso da comunidade, mas destaca-se a proibição de construção de novas edificações, áreas de cultivo agrícola, utilização do fogo (incluindo

³³ Sobre o longo e polêmico processo histórico de delimitação do Parque e a relação da criação deste com a luta pela resistência à pressão imobiliária na região, ver Sathler (2010). “*O histórico pela implantação do PESET é extenso. Envolve o Poder Judiciário em suas três instâncias. Envolve populações sítiantes, tradicionais, posseiros, indígenas e “quilombolas”. Envolve o segmento imobiliário. Adquirentes de boa fé de lotes de terreno. Foram quase dezesseis anos entre a criação da unidade e o estabelecimento de um território definitivo. Neste lapso temporal os limites de estudo não impediram o uso e ocupação de certas áreas do PESET, desrespeitando não só as normas específicas, mas uma série de outros dispositivos legais de instâncias distintas. A pressão exercida sobre estes limites está diretamente ligada ao contínuo processo de urbanização das áreas do perímetro do parque.*” (Sathler, 2010:204)

³⁴ Há um processo judicial no TJRJ, que questiona a legalidade do Decreto de ampliação do Parque, por meio de dois Mandados de Segurança de empresas do ramo imobiliário, pelo fato da área ampliada ser de alto interesse imobiliário. (Sathler, 2010)

³⁵ Sathler (2010: 158) afirma se tratar de uma comunidade “*remanescente de pescadores da Praia de Itaipú*”

cuidados excessivos da fogueira dos festejos juninos³⁶) e a necessidade de regularizar com coresponsabilidade junto com os órgãos e empresas o saneamento e a coleta do lixo sólido. Outra responsabilidade da associação é fechar as trilhas entre moradias que sejam pouco utilizadas, mantendo apenas as que indispensáveis (SIMON, 2015)

A reforma de construções (moradias ou sede da associação) dependem da avaliação e autorização da gestão do Parque, que também precisa fiscalizar e coibir a construção de novas áreas. Nesse sentido, este Termo de Acordo se assemelha com o Termo de Ajuste de Conduta assinado com a comunidade quilombola da Ilha da Marambaia, que estabeleceu a mesma restrição a depender da Marinha do Brasil.

O Plano de Manejo, publicado em 2015, cita o Termo de Compromisso (página 315) e define a área do Morro das Andorinhas e o Sítio da Jaqueira, como Zona de Conservação (ZC) e respectivamente Área Histórico Cultural (AHC). Além disso, o Morro das Andorinhas também é considerado Área e Visitação, tendo em vista seu potencial turístico.

O reconhecimento da comunidade tradicional do Morro das Andorinhas pelo seu enquadramento em Zonas e Áreas no Plano de Manejo do PESET se constitui em avanço significativo no sentido do reconhecimento da existência e valorização de seus hábitos em uma Unidade de Conservação de Proteção Integral. Mas ao mesmo tempo é possível se observar o excesso de regras, normas e obrigações constantes na definição das Zonas e Áreas destinadas a esse suposto reconhecimento e valorização numa perspectiva de Plano de Manejo de concepção biologizante. Observa-se também que grande parte dos avanços estão estreitamente relacionados à assinatura do Termo de Compromisso que, é sempre bom lembrar, é instrumento administrativo, e tem valor de título extrajudicial, passível portanto de rompimento caso essa comunidade não cumpra com o estabelecido. (SIMON, 2015)

Conseguir elaborar um Termo de Compromisso antes de um Plano de Manejo pode ser um considerado um ponto positivo, tendo em vista tantas dificuldades burocráticas para se concretizar tais Termos. Também pode ser visto como positivo, pois o Termo antecipa questões e conflitos e focos que precisarão necessariamente ser mencionados, apontados e tratados no documento mais importante que embasa toda a gestão de um Parque. No caso do Morro das Andorinhas as restrições e ao mesmo tempo o reconhecimento da permanência já estão colocados no Termo e o Plano precisou obrigatoriamente tratar, não sendo possível se abster de posicionamentos sobre o conflito.

Vale destacar o papel do MPE no caso da sobreposição da área da comunidade do Morro das Andorinhas, que diferente da situação a ser exposta a seguir da área da comunidade do Aventureiro, na qual o mesmo órgão foi mediador e proponente do Termo de Compromisso. No caso do Morro das Andorinhas o órgão jurídico estadual foi o responsável pela tentativa de despejo da comunidade. Percebe-se assim a distinção de tratamento e as contradições dentro da instituição que deveria também mediar, assim como o Ministério Público Federal casos de sobreposições com Terras Indígenas e Territórios Quilombolas.

Interessante notar que os dois únicos Termos assinados até agora no Estado do Rio de

³⁶ O local da fogueira precisa ser obrigatoriamente no centro do campo de futebol, cercada, com altura máxima de um metro, utilizando preferencialmente madeira grossa.

Janeiro: tanto o termo de compromisso do Morro das Andorinhas, como o Termo de Aventureiro citam a Lei Estadual nº 2.393, de 20 de abril de 1995, que remete a garantia dos direitos das comunidades residentes há mais de cinquenta anos nos Parques Estaduais. Essa referência legal deve ser tratada como um sinal das ações de vanguarda do movimento socioambientalista carioca, numa época em que as Unidades de Conservação eram criadas sem as orientações e definições do SNUC e sem o arcabouço normativo e legal atual que garantem os direitos à permanência das comunidades tradicionais em áreas destinadas à conservação e preservação ambiental.

Semelhante ao Parque da Pedra Branca, o Parque da Serra da Tiririca também se encontra em contexto urbano, com fortes pressões imobiliárias e várias comunidades sobrepostas. Talvez por isso as restrições e condicionantes impostas à comunidade neste caso sejam tão explícitas, uma vez que a pressão humana sobre unidades de conservação localizadas em cidades seja muito grande, mas que não pode servir como justificativa para oprimir ou suprimir direitos garantidos.

2.4 – O Termo de Compromisso da comunidade do Aventureiro e Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul



Figura IV: Mapa da sobreposição da comunidade de pescadores do Aventureiro/ Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Aventureiro e a Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul. Fonte: <http://ilhagrande.org/pagina/mapa-reserva-desenvolvimento-sustentavel-aventureiro>

O Termo de Compromisso entre a comunidade tradicional de pescadores do Aventureiro e a Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul,³⁷ foi assinado em 2006. Localizada na Praia do Sul, a Vila do Aventureiro está na parte oceânica (área sudoeste) da

³⁷ Criada pelo Decreto Estadual nº 4.972, de 2 de dezembro de 1981.

Ilha Grande, município de Angra dos Reis, e o conflito foi “solucionado” com a recategorização da área ocupada pela comunidade em Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Aventureiro, por meio da Lei Estadual nº 6.793 de 2014, que é composta por uma área terrestre e outra marinha, totalizando 1.910 mil hectares.

Na época da criação da Reserva Biológica (1981) havia 24 famílias totalizando 82 moradores na comunidade do Aventureiro. Quase trinta anos depois, em 2009 a população do Aventureiro contabilizava 85 famílias e 117 moradores “... *trabalhando na pesca empresarial de sardinha, praticando a pesca artesanal e a agricultura de coivara. Estima-se a existência desse povoado no local há pelo menos 150 anos. Reconhecem-na como uma das mais “tradicionalis populações caiçaras” do Estado [...]*”³⁸ (INEA, 2010, p. 31).

Baseada na agricultura de pousio (tigüeras), extrativismo (madeira) e principalmente na pesca da tainha que possui uma importância histórica pelo valor nutricional da carne e da ova (muitas vezes salgados) e da gordura ser usada para óleo de lamparina, a comunidade do Aventureiro possui quintais com banana, coqueiros, canaviais e bambuzais, plantados para demarcar os terrenos dos roçados, caça e turismo de base comunitária:

Com as proibições impostas pela RBPS, a pesca da tainha focou na área do Parque Marinho, nas épocas de corrida da espécie. A quantidade atual [permitida] não corresponde às expectativas da comunidade, pois também a pesca predatória reduziu o tamanho dos cardumes. (INEA, 2010, p. 42)

Em 1990, é criada uma nova Unidade de Conservação de proteção integral na região, convertendo a enseada da Praia do Sul, limítrofe à Reserva, em Parque Estadual Marinho do Aventureiro³⁹ “Contrariando” a legislação do SNUC o Decreto de criação do Parque permitiu a pesca artesanal para subsistência das famílias do Aventureiro. Uma análise sobre a “inovação” jurídica desse caso particular da permissão de uso da comunidade via decreto de criação e não via Termo de Compromisso merecia ser feita com mais profundidade.

O Estudo Técnico do Grupo de Trabalho do Aventureiro (SEA/INEA), de 2010 (Resolução SEA nº 057, 15/04/2008), que apresenta entre suas recomendações a criação da RDS, afirma que praticamente não houve cumprimento das obrigações previstas no Termo de Compromisso (INEA, 2010, p. 27)

O GT concluiu que a melhor forma de superar o conflito Aventureiro - RBPS é pela criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) do Aventureiro, pois ela permitirá melhorar a qualidade de vida do Povoado, manter as manifestações da cultura caiçara local e, ao mesmo tempo, assegurar maior proteção à Reserva Biológica. A RDS do Aventureiro será a primeira do Estado do Rio de Janeiro, assegurando, de forma simultânea e pioneira, a proteção da cultura Caiçara do Aventureiro e do meio ambiente local, em oposição ao ocorrido historicamente na costa de Angra dos Reis e Paraty. A RDS deverá ser criada através de projeto-de-lei, pois implica em mudança nos limites da Reserva Biológica e em recategorização do Parque Marinho do Aventureiro. (INEA, 2010, p. 69)

³⁸ Compreende-se como comunidades caiçaras grupos de pescadores artesanais da região sul e sudeste do país. ‘*A identidade “caiçara” é uma categoria criada há mais de 50 anos por especialistas e estudiosos em ciências humanas. A comunidade do Aventureiro tomou conhecimento do termo a partir da intensificação dos contatos com cientistas e representantes do poder público.*’ (INEA, 2010, p. 20)

³⁹ Decreto Estadual nº 15.983 de 27/11/1990.

O Termo de Compromisso do Aventureiro é explicitamente um acordo temporário, de caráter transitório, porque durante sua elaboração já estava em andamento o projeto de lei de desafetação, que cita o Termo como solução paliativa, até a que ocorresse a solução efetiva.

Além da mediação do Ministério Público Estadual, o Termo de Compromisso foi assinado também pela Prefeitura de Angra dos Reis e o órgão ambiental estadual da época FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente).

Interessante perceber que no termo a definição da comunidade do Aventureiro é referenciada como “tradicional” nos termos da Lei Estadual 2393, de 20 de abril de 1995. A referência ao SNUC se dá na elaboração dos Termos de Compromisso de comunidades “assentadas”.

O Termo não apresenta tantas restrições à comunidade do Aventureiro e trata de forma ampla e genérica as funções de cada um dos envolvidos. As principais obrigações da comunidade são respeitar os limites da Reserva Biológica e manter público e atualizado o livro de registro de visitantes da Vila. No entanto, apesar de não constar no Termo houve durante anos, histórico processo de restrições que proibiu dentre outras atividades a caça e a criação de animais de pequeno porte (galinha e suínos), bem como a prática da agricultura de pousio (tigüera). (INEA, 2010)

Se comparado com o caso da comunidade do Morro das Andorinhas, percebe-se que também não há nenhuma restrição ou menção ao uso do espaço marinho da Unidade de Conservação, como por exemplo, lugares proibidos para pesca, tipos de técnicas pesqueiras, tipos de espécies ou períodos para pesca, etc.

Dessa forma, o Termo de Compromisso do Aventureiro perdeu sua validade em 2014 com a recategorização da área de uso tradicional da comunidade de pescadores que antes sobrepostos à Reserva Biológica da Praia do Sul em Reserva do Desenvolvimento Sustentável do Aventureiro, categoria não mais de uso integral, mas de uso sustentável, conforme o SNUC que permite assim a permanência humana.

CAPÍTULO III : DIFERENTES TERMOS, OUTROS INSTRUMENTOS E VARIADAS SOLUÇÕES

Compreender e propor soluções para as sobreposições de diferentes tipos de espaços territoriais especialmente protegidos e comunidades tradicionais está na ordem do dia das questões da gestão pública e de áreas de conhecimento (jurídico, ambiental, sociológico) que atuam nas áreas relacionadas ao socioambientalismo. Entretanto, o acompanhamento dos resultados dos acordos feitos para conciliar direitos, o monitoramento dos benefícios sociais e ambientais e a análise dos casos em uma abrangência nacional, ainda não ocorrem com sistematicidade.

Embora o Ministério Público Federal tenha elegido os Termos de Compromisso como o instrumento para apoiar a mediação de casos de sobreposição⁴⁰, o mesmo MPF elenca alguns outros mecanismos como viáveis (GRABNER, 2014):

a) Acordo de Manejo de Recursos Naturais; b) Plano de Uso Tradicional; c) Zonas Histórico-Culturais Antropológicas; d) Acordos de Gestão e de Manejo; e) Dupla Afetação (Plano de Administração Conjunta); f) Revisão dos limites de Unidades de Conservação de Proteção Integral.

Com relação ao último item (f) “Revisão” podem ser encaminhadas as seguintes soluções: 1) Desafetação: comprovada incompatibilidade da permanência das comunidades na UC; 2) Recategorização: transformando a UC de proteção integral em de uso sustentável; 3) Dupla Afetação: que obedecerá a um plano de administração conjunta ou de gestão compartilhada; e 4) Remoção: em casos excepcionais e desde que observadas as garantias do artigo 16 da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (GRABNER, 2014, p. 26).

Assim como os Termos de Compromisso, há poucas informações sistematizadas e poucas experiências oficializadas e/ou em andamento sobre os Planos de Uso Tradicionais como caminhos alternativos, no sentido de se construir acordos mais duradouros, específicos e detalhados. Mas se tem conhecimento de dois casos interessantes de construção desses planos quando relacionados às comunidades quilombolas:

- Plano de Uso Tradicional entre ICMBio e INCRA, com aval da Fundação Cultural Palmares, a respeito da sobreposição da comunidade quilombola de Santo Antônio do Guaporé e a Reserva Biológica do Guaporé, em Rondônia. A negociação não se deu por meio do Termo de Compromisso. O caso estava sendo acompanhado pela Advocacia Geral da União (AGU) na Câmara de Conciliação e Arbitragem e parece ser um dos únicos que conseguiram sair da lista dos casos contenciosos.

- Plano de Uso Tradicional dos territórios de comunidades quilombolas do Vale do

⁴⁰ “*Premissa 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*” (GRABNER, 2014, p. 30)

Ribeira e Parque Estadual da Serra do Mar, no Estado de São Paulo. Ao invés do Termo de Compromisso, optaram pelo Plano de Uso porque propunham uma inserção efetiva no território, com permanência definitiva e necessidade de estudos para recategorização ou desafetação. O Plano subsidiou posteriormente o Plano de Manejo da UC e as regras e definições, feitas com participação da comunidade das Zona Histórico-Cultural-Antropológica. É considerado um caso “inovador” (TALBOT: 2016, p. 12).

Independentemente das possibilidades que possam surgir durante o processo de negociação, percebe-se uma tendência nesses mecanismos de mediação de criar regras, normas, padronizar a resolução dos conflitos. Sabemos da necessidade de normativas e regulamentações, entendendo que estas são etapas necessárias e conquistadas dos últimos tempos. Há hoje um arcabouço legal e administrativo que permite a mediação desses conflitos e apóia a criação de novas soluções. No entanto, as soluções não podem ser engessadas e uniformizadas. É necessário ter uma compreensão menos hierárquica da visão e dos conhecimentos jurídicos e do campo normativo sobre outras formas de conhecimentos (ambientais, tradicionais, históricos, sociais) durante a construção dos Termos como alternativas de soluções. Para isso, os atores envolvidos precisam ter claro que o papel dos órgãos mediadores é mais um no processo e não o definidor. O diálogo precisa ser mais horizontal e com menos poder dos argumentos e elementos jurídicos. É preciso tratar o tema com menos hierarquia das orientações jurídicas, menos distinção entre os poderes dos atores e mais dados etnográficos sobre o uso ambiental da comunidade e seus conhecimentos para elaborar bons acordos e encaminhamentos. Ou seja, os Termos de Compromisso precisam apresentar uma visão menos normativa e legalista, e mais processual, histórica e sociológica.

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. (GRABNER, 2014, p. 30)

Não há um padrão único a ser seguido e os Termos permitem essa flexibilidade. Além disso, precisamos de maior agilidade administrativa para efetivar e consolidar inúmeros acordos ainda não efetivados. Por isso, os Termos de Compromisso não devem moldar ou engessar a solução de conflitos, tratando os casos da mesma forma e com soluções e resultados similares. Apesar das orientações comuns, não se deve pensar em uma diretriz única para garantir “sucesso” na resolução dos conflitos. Não há padrão. Não há receita. A diversidade de soluções pode variar de acordo com a diversidade de contextos e conflitos.

É preciso ter cautela para que as normativas e os Termos não engessem as soluções de casos tão variados. A diversidade de casos é muito ampla pra se cobrir tudo em uma única proposta de norma. Ao mesmo tempo, sabemos que se corre grande risco de não normatizarmos, já que as burocracias só funcionam com base nas normas.

Estar aberto a novas formas de agir, pensar, criar coletivamente, levando em conta as especificidades de cada caso, podem trazer soluções inovadoras.

A título de conclusão, não há solução normativa para conflitos decorrentes da interpretação genérica de disposições regulamentares que possam ser usadas em todas

as situações envolvendo criação e manejo de áreas protegidas em locais tradicionalmente habitados por populações que utilizam os recursos naturais ali existentes para a sua sobrevivência física e cultural. Problemas relativos ao mau uso da terra e de seus recursos naturais por populações tradicionais devem ser vistos como uma questão de fato, mais que uma questão de princípio filosófico, ético ou legal. As soluções possíveis para eventuais conflitos devem ser encontradas no esforço hermenêutico de conciliar normas internacionais e constitucionais de forma harmônica, de modo a retirar delas o conteúdo de integração de princípios que zelam pela preservação do meio ambiente, do desenvolvimento sustentável e, por óbvio, dos direitos humanos. (RIOS, 2004, p.84)

O Termo de Compromisso não é por si só bom ou ruim, mas permite legitimidade, criatividade e participação social. Permite ainda espaços de valorização de distintos conhecimentos e a construção coletiva de soluções. O “sucesso” da construção dos Termos vai depender das especificidades de cada caso, dos contextos, dos atores e da forma de usar o instrumento: se como mero definidor de regras e restrições ou um “guarda-chuva” para futuras ações e construções coletivas de produção e diálogo entre diferentes formas de uso de um espaço de uso comum, um território coletivo e seus recursos, que além da importância para garantir direitos de um grupo específico, garante direitos difusos ambientais de interesse de todos. Ou seja, podem condensar e agrupar qualidade ambiental e garantia de direitos das comunidades tradicionais.

Os Termos, se encarados como mais uma ferramenta inicial para a construção de um processo de construção de gestão territorial e ambiental, que somado a outros documentos na esfera administrativa (RTIDs, Plano de Manejo, Diagnósticos, Planos de Gestão, etc) podem colaborar com as concepções e ideais do etnodesenvolvimento – para não dizer desenvolvimento sustentável - aqui apresentadas.

Mas como produzir acordos efetivos? A resposta pode estar nas próprias diretrizes de elaboração dos Termos. Tentar seguir as orientações da Instrução Normativa, que são amplos e encarar o processo de construção dos Termos como mais importantes do que as restrições ambientais presentes nas cláusulas, deve ser o princípio norteador.

Art. 4º - a elaboração, implementação e monitoramento:

V – transparência das ações, adequação das estratégias à realidade local e participação efetiva e qualificada dos grupos sociais envolvidos em todas as etapas de elaboração, implementação e monitoramento do termo de compromisso, embasadas na formulação de uma concepção pedagógica adequada ao contexto local;

VII- buscar de parcerias com atores que possam prestar apoio e oferecer subsídios para a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do termo de compromisso;

VIII – promoção de pesquisas que possam subsidiar as etapas dos termos de compromisso;

Outra característica interessante presente na IN é que o termo tem que ser apresentado, apreciado e aprovado tanto pelo conselho da unidade de conservação, bem como coletivamente pelo grupo social envolvido. É dado destaque para algumas áreas específicas do

conhecimento: manejo dos recursos naturais, formas de uso e ocupação da área, sustentabilidade das práticas tradicionais (Art. 9º). Há também uma forte preocupação com a linguagem: “*Parágrafo 7º - A minuta do termo de compromisso deve ter redação simples, adequada e adaptada ao grupo social envolvido.*” Isso ajuda a blindar a maior parte dos potenciais problemas dos TCs e das conseqüências nefastas para meio ambiente e comunidade e promove participação social.

A avaliação e o monitoramento dos Termos de Compromisso estão concentrados no Capítulo IV da Instrução Normativa, mas a implementação destes monitoramentos é de responsabilidade conjunta do órgão ambiental e das comunidades, podendo, no entanto “... *contar com o apoio de instituições parceiras e responsáveis pela execução de políticas públicas no âmbito municipal, estadual ou federal.*” (Art. 14º)

Percebemos várias orientações na IN com objetivo de favorecer a participação das comunidades (metodologias e linguagem apropriadas); espaços para a inclusão de outros parceiros, que não sejam apenas agentes públicos não estatais, como, por exemplo, ONGs e OSCIPs, que atuam diretamente com as populações tradicionais:

Parágrafo 2º - As informações levantadas e sistematizadas por meio de dados secundários e diagnósticos deverão ser analisadas e debatidas com o grupo social envolvido e suas representações, podendo ser convidadas outras instituições para participar deste processo.

Resumidamente:

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. (GRABNER, 2014, p.105)

O terceiro parágrafo da Instrução Normativa do ICMBio afirma que “*A construção do termo de compromisso deve ser pautada no uso de metodologias apropriadas, que garantam a participação efetiva do grupo social envolvido, integrando conhecimentos técnico-científicos e saberes, práticas e conhecimentos tradicionais.*” Obviamente, a escolha destas metodologias irá variar de acordo com cada contexto. Todas essas características dos casos de sobreposição territorial entre comunidades tradicionais e unidades de conservação e a construção dos Termos de Compromisso se aproximam e se relacionam com os princípios da abordagem epistemológica e metodológica dos estudos Transdisciplinares (Td) (NICOLESCU, 1999).

O ponto de sustentação da transdisciplinaridade reside na unificação semântica e operativa das acepções através e além das disciplinas. Ela pressupõe uma racionalidade aberta por um novo olhar, sobre a relatividade das noções de *definição* e *objetividade*. O formalismo excessivo, a rigidez das definições e o absolutismo da objetividade

comportando a exclusão do sujeito levam ao empobrecimento. (MORIN *et al*, 1994, s/página)

Dentre algumas semelhanças que me fazem pensar as sobreposições territoriais como espaços adequados para construções de conhecimento transdisciplinar podemos destacar o foco empírico, ou seja, a base dos objetos de análise em ações de casos concretos, em especial questões que envolvam temas socioambientais. Ou seja, baseia-se no princípio da “*resolução de problemas*”, em especial de questões que envolvam interações humanas com sistemas ambientais ou naturais como agricultura, desenvolvimento sustentável, desastres ambientais, etc.

Ou seja, as sobreposições territoriais podem ser entendidos nesta perspectiva analítica transdisciplinar como espaços adequados para construções de conhecimentos, já que tudo se dá com base em casos concretos e casos empíricos envolvendo questões socioambientais, nas quais momentos mais sensíveis onde a expertise do trabalho de certos profissionais e áreas do conhecimento é colocada à prova diante de profissionais de outras áreas, outros órgãos, ou outras estruturas de pensar. Onde pode ocorrer conflito, mas também intenção de construção de algo novo e resolutivo.

Outra característica que aproxima os Termos de Compromisso de uma abordagem transdisciplinar é a possibilidade de estimular encontro de saberes, de visões e práticas distintas, promovendo aproximações institucionais assimétricas: “*ao uso criativo de modelos, analogias e insights de uma variedade de campos e disciplinas. [...] Seu objetivo é a compreensão do mundo presente para o qual um dos imperativos é a unidade do conhecimento.*” (NICOLESCU, 1999, p. 16) Pensar as sobreposições e os Termos de Compromisso parece ser uma boa oportunidade em que órgãos estatais, movimentos sociais, comunidades tradicionais, ciência e defensores de direitos se aproximem com disposição ao diálogo, apesar dos distintos interesses.

Assim, durante o desenvolvimento desta pesquisa me aproximei ainda mais de uma abordagem transdisciplinar:

Esse novo olhar da transdisciplinaridade traz ainda um desafio maior: o de transitar pela diversidade dos conhecimentos (biologia, antropologia, física, química, matemática, filosofia, economia, sociologia). Isso requer espírito livre de preconceitos e de fronteiras epistemológicas rígidas. Esse é um dos problemas que a prática da interdisciplinaridade (Fazenda, 1993, 2001) tem enfrentado. Mudança conceitual requer mudança de posturas. Se a atitude não acompanha as mudanças conceituais, o resultado poderá ser uma interdisciplinaridade apenas pontual. (SANTOS, 2008, p. 76)

Interessante notar que embora haja no estado do Rio de Janeiro situações de sobreposições entre comunidades de pescadores e quilombolas, os únicos dois Termos de Compromisso efetivados foram com comunidades caiçaras (Aventureiro e Morro das Andorinhas) e que apesar desse fato, não há restrições de uso e práticas dos espaços marinhos das Unidades de Conservação.

O primeiro Termo assinado (Aventureiro) se caracteriza como de contexto “rural” e o segundo (Andorinhas) como de contexto “urbano”, sendo que o último não menciona a

solução de longo prazo para o conflito (recategorização, desafetação, remoção, etc), enquanto que o primeiro já apresentava entre suas cláusulas o andamento legislativo da recategorização, ficando mais claro seu caráter provisório e propositivo. Percebe-se assim que o caso do Aventureiro e da Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul parece ter recebido um tratamento “mais clássico” com a desafetação da área sobreposta e a criação de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

Pode-se também fazer uma análise, dentre os casos observados, de que quanto mais urbanizada a localização de uma unidade de conservação maior a disputa territorial e o conflito pelo controle do uso dos recursos ambientais, uma vez que é maior a pressão e as restrições sobre as comunidades – no caso a do Morro das Andorinhas e comunidades quilombolas do Parque Estadual da Pedra Branca. Por outro lado, compreender as restrições apenas no binômio rural e urbano limita a análise e desconsidera, por exemplo, um elemento muito relevante em todos os contextos de elaboração de Termos de Compromisso: áreas de moradia ou áreas apenas para uso de recursos.

No entanto, as sobreposições em Unidades de Conservação localizadas em contextos urbanos parecem apresentar mais restrições e dificuldade de diálogo dos órgãos ambientais com as comunidades tradicionais, assim como os casos que envolvem moradias, em comparação aos que não possuem moradias. No caso da comunidade do Morro das Andorinhas e do Parque Estadual da Serra da Tiririca, fica muito evidente a questão do tratamento diferenciado quando se trata de sobreposição em área urbana ou rural, embora essa questão não seja por si só definidora ou comum aos outros Termos apresentados.

É o que podemos observar se compararmos o caso do Cameru e da Pedra Branca, que une tanto os argumentos rural x urbano, como a utilização para moradia x uso apenas de recursos. No caso do Cameru nota-se uma boa vontade na atuação de todos os envolvidos (INEA, INCRA, MPF, comunidade), parecendo ser o caso que todo mundo quer explorar como boa prática, mas na essência, isso é conveniente porque não tem gente morando na área do Cameru. Por outro lado, a situação muda totalmente no contexto do Parque da Pedra Branca, onde a área sobreposta é a área de moradia em contexto urbano.

Dentre os casos analisados há Termos de Compromisso que foram (ou serão) elaborados tanto antes como posteriormente aos Planos de Manejo das UCs. Isso vai depender do histórico de cada processo, como por exemplo: a) se as UCs são antigas ou recentes; b) etapas de reconhecimento dos territórios das comunidades tradicionais; c) se há publicações sobre o conflito, as comunidades, as UCs. No entanto, ainda não foi possível identificar elementos determinantes ou comuns no fato dos Termos terem sido assinados antes ou depois dos Planos de Manejo. Ou mesmo se é possível fazer algum tipo de associação ou vinculação tendo em vista essa relação.

A participação do Ministério Público Estadual no caso do Morro das Andorinhas vale a pena ser mencionada por destoar de uma participação mais efetiva, mediadora e principalmente de defesa dos direitos das comunidades tradicionais, como nos outros casos mencionados (Cameru e Aventureiro). Talvez isso tenha ocorrido por se tratar de um processo de construção de uma unidade de conservação complexo, cheio de questionamentos e dificuldades de delimitação e em contexto urbano. Também por se tratar de órgão da esfera estadual que não esteja tão familiarizado e próximo da defesa e do modo de vida de populações tradicionais. No contexto do Morro das Andorinhas podemos afirmar que o MP Estadual apresentou posicionamentos contrários ao que pudemos observar nas orientações atuais do Ministério Público Federal e apontadas durante esse trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho pretendeu reunir dois objetivos: por um lado compreender melhor o instrumento jurídico-administrativo denominado Termo de Compromisso, seu histórico, sua aplicabilidade, seus entraves, suas possibilidades, seu monitoramento, enfim, aspectos da esfera histórico administrativa. Ao mesmo tempo, pretendeu apresentar um caráter prático de contribuição para a construção de Termos e acordos mais efetivos, avaliando e aprofundando formas, meios e maneiras de fazê-los, analisando os casos concretos no estado do Rio de Janeiro. Ou seja, um estudo contextual e ao mesmo tempo propositivo.

O contexto histórico, em especial os aspectos políticos e administrativos necessários para a elaboração das normativas e legislação que garantiram e consolidaram os Termos de Compromisso, bem como suas principais formas, conteúdos e contextos de aplicação, foi um ponto relevante deste estudo, que permitiu maior compreensão e segurança para utilizar o instrumento com mais propriedade nas ações profissionais e institucionais em que venho atuando.

Perceber a visão e perspectiva das diferentes instituições envolvidas na construção dos Termos de Compromisso, em especial do caso do Cameru, que se apresenta como referência positiva, também foi outro ponto relevante da pesquisa e possibilitou uma melhor compreensão e aprofundamento dos níveis de conflitos e da complexidade de uma mediação efetiva, que demanda tempo.

Nesse sentido, destacam-se algumas observações sobre as experiências analisadas nesta pesquisa inicial, com objetivo de apresentar reflexões que apontem para aprofundamentos futuros:

- Os processos de regularização fundiária em etapas mais avançadas dos territórios de comunidades quilombolas colaboram para o reconhecimento étnico e a diminuição da invisibilidade destas populações perante atores e órgãos ambientais;

- O reconhecimento de elementos de “tradicionalidade” das comunidades de pescadores por outras instituições como universidades e/ou organizações não governamentais também colaboram para legitimidade perante órgãos ambientais;

- No estado do Rio de Janeiro apenas comunidades de pescadores possuem experiências concretas de formalização de Termos de Compromisso (Aventureiro e Morro das Andorinhas), sendo que apenas um dos Termos apresentou solução definitiva com a recategorização do território tradicional da comunidade;

- Dentre os dois casos de sobreposição analisados que envolvem comunidades quilombolas, parece haver tratamento diferente de questões semelhantes (maiores/menores restrições, maior ou menor disposição e intenção de diálogo) por parte do órgão ambiental (Cameru e Parque Estadual da Pedra Branca), curiosamente sendo um urbano e outro rural e ao mesmo tempo com moradia e sem moradia;

- A participação do Ministério Público Estadual parece não seguir um padrão, uma vez

que apresentou posturas distintas no caso do Aventureiro e do Morro das Andorinhas, não parecendo coadunar sempre com as orientações e práticas mediadoras do Ministério Público Federal com relação às sobreposições;

Apesar de alguns avanços no cenário atual, onde encontramos iniciativas mais sensíveis por parte dos órgãos gestores ambientais à contribuição dos conhecimentos ambientais das populações tradicionais, bem como dos órgãos responsáveis pela regularização fundiária de territórios de populações tradicionais em lidar com situações de gestão territorial, e da clareza de instituições intermediadoras de seu papel institucional nesse processo de mediação, o contexto político atual que se deslumbra não é favorável, conforme já mencionado anteriormente neste texto, com previsão de fortes retrocessos nas áreas ambiental e de defesa de direitos humanos. Somam-se a isso visões preservacionistas arraigadas de algumas correntes de atuação nos órgãos ambientais que dificultam as tratativas.

Mesmo sabendo do contexto atual desfavorável e ameaçador dos direitos territoriais destas comunidades, bem como de outros direitos humanos e garantias conquistadas durante os últimos anos, é preciso refletir sobre a perspectiva apresentada pelo Ministério Público Federal (GRABNER, 2014) e reforçada por Talbot (2016) de que as sobreposições podem funcionar como casos concretos de transformação de conflitos em oportunidades de aprendizado e amadurecimento do tema no contexto das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. Disputas cognitivas e exercício da capacidade crítica: o caso dos conflitos ambientais no Brasil. *Sociologias* (Porto Alegre), 16(35), janeiro/abril de 2014, p. 84-105.

ALMEIDA, Mauro e REZENDE, Roberto Sanchez. *Uma nota sobre comunidades tradicionais e Unidades de Conservação*. *RURIS – Revista do Centro de Estudos Rurais da UNICAMP*, volume 6, Número 2. Campinas: 2015, pp. 18-196.

ALTVATER, Elmar. *O preço da riqueza*. Editora UNESP, 1996.

AMADEO, Javier. Identidade, Reconhecimento e Redistribuição: uma análise crítica do pensamento de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser. *Política & Sociedade - Florianópolis - Vol. 16 - Nº 35 - Jan./Abr. de 2017*, pp. 241-270. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2017v16n35p242/34244>

ANGROSINO, Michael. *Etnografia e Observação Participante*. Coleção Pesquisa Qualitativa. (Coord.) Uwe Flick. Editora Artmed e Bookman, 2009.

BARRETO FILHO, Henyo Trindade. *Da nação ao planeta através da natureza: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia brasileira*. Tese de Doutorado. USP, 2001.

CARNEIRO, Maria José, Rejan R. Guedes-Bruni e Sérgio Pereira Leite. Conhecimento científico e políticas públicas: mobilização e apropriação do saber em medidas de conservação da Mata Atlântica. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Outubro de 2009, vol. 17, n. 2, p. 254-303, ISSN 1413-0580.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana. *O mito moderno da natureza intocada*. Editora HUCITEC/USP, 3ª edição, São Paulo, 2001.

ESCOBAR, Arturo. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2005.

ESTRELA DA COSTA, Ana Carolina. *Terras de Quilombos: Quilombo Alto da Serra. Baseado em Relatório técnico de identificação e delimitação (RTID) dos remanescentes das comunidades dos quilombos de Alto da Serra do Mar – RJ de André Luiz Videira de Figueiredo*. Fascículos Belo Horizonte: FAFICH, 2016, 16 p.

FERNANDEZ, Annelise Caetano Fraga; OLIVEIRA, Rogério Ribeiro e DIAS, Marcia Cristina de Oliveira. Plantas exóticas, populações nativas: humanos e não humanos na paisagem de uma UC de Proteção Integral. *Tessituras, Pelotas*, v. 3, n. 1, p. 121-153, jan./jun. 2015.

FERNANDEZ, Annelise Caetano Fraga. O sertão virou Parque: natureza, cultura e processos de patrimonialização. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 29, nº 57, p. 129-148, janeiro-abril 2016.

FERNANDEZ, Annelise Caetano Fraga. O sertão formal da política brasileira de conservação da natureza. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 20, Brasília mai./ago. 2016.

FERNANDEZ, A. C. F. Um Rio de florestas: uma reflexão sobre o sentido de criação dos parques na cidade do Rio de Janeiro. *Estudos Históricos* (Rio de Janeiro), 2011, v. 24, p. 141-161.

FIGUEIREDO, André Luis Videira de. Relatório Antropológico. INCRA. Superintendência Regional do Rio de Janeiro. Processo Administrativo nº 54180.000972/2006-56. Rio de Janeiro. 2007.

FRASER, N. "From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age". *New Left Review*, n. 212, p. 68-93, july/aug. 1995.

GRABNER, Maria Luiza (coord.). Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais. Ministério Público Federal, 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Brasília, 2014.

GUDYNAS, E.; A. Acosta. La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Utopía y Praxis Latinoamericana* 16 (53): pp. 71-83. 2011.

GUDYNAS, E. Buen Vivir: germinando alternativas al desarrollo. *América Latina en Movimiento*, Quito, 46: pp. 1-462. 2011a.

HONNETH, A. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2003.

INEA. Plano de Manejo do Parque Estadual do Cunhambebe. 2015. Disponível em: http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/@inter_dibap/documents/document/zwew/mte0/~e disp/inea0114643.pdf

IORIS, Antônio Augusto Rossotto. *O Que é Justiça Ambiental*. Resenha. Henri Acselrad, Cecília Campello Amaral Mello e Gustavo das Neves Bezerra, Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009. *Ambiente & Sociedade*, v. XII, nº 2. Campinas, 2009, p. 389-392.

IORIS, Edviges. *A Forest of Disputes: Struggles over Spaces, Resources and Social Identities*, Tese de doutorado. Universidade de Michigan, 2005.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: Unidades e Conservação e Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes*. Letra da Lei. Curitiba. 2009.

LITTLE, Paul. Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global. *Revista Tellus*, ano 2, nº 3, out. 2002. Campo Grande, p. 33-52.

MIDORI, Camila. Projeto de pesquisa submetido à banca de seleção do doutorado do CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. CADUNICO. 2017. Disponível em:http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/tabulador_cecad_brasil.php?p_forma=1#tabela_link

MORIN, Edgar; FREITAS, Lima de Freitas; NICOLESCU, Basarab. Carta da Transdisciplinaridade (Adotada no Primeiro Congresso Mundial de Transdisciplinaridade Convento de Arrábida, Portugal, 2-6 novembro, 1994).

MOURA, Danieli Veleda. *Justiça ambiental: um instrumento de cidadania*. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6285

NICOLESCU, Basarab. O Manifesto da Transdisciplinaridade. Triom: São Paulo, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4147299/mod_resource/content/1/O%20Manifesto%20da%20Transdisciplinaridade.pdf

OLIVEIRA, Clara Flores Seixas de; CARVALHO, Claudio Oliveira de. Povos e Comunidades Tradicionais e Unidades de Conservação: Limites e Possibilidades sobre a Comunidade Quilombola Fazenda Velha, no Parque Nacional da Chapada Diamantina.” In: Direitos Territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais em Situação de Conflitos Socioambientais. Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS, 2015).

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco. *Uma Etnologia dos “índios misturados”? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais*. MANA 4(1):47-77, 1998.

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. “Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas.” Campinas. Ambiente & Sociedade, v. XI, nº 1, p. 81-97, jan.-jun. 2008.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. *Populações tradicionais em áreas protegidas*. In: Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições. Ricardo, Fanny (org.), ISA, 2004.

QUIJANO, Anibal. “Bem viver”: entre o “desenvolvimento” e a des/colonialidade” do poder.” Revista da Faculdade de Direito da UFG, v. 37, nº 1, p. 46-57, jan/jun 2013. ISSN 0101- 7187. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/31763/16956>.

SANTILI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. Editora IEB; Editora Peirópolis, 2005.

SANTILI, Juliana et al. Agrobiodiversidade. Coleção Transição Agroecológica, Vol. 2, EMBRAPA, 2015.

SANTOS, Kelly Pinheiro dos; QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo; OLIVEIRA, Vicente de Paulo Santos de. *Análise dos conflitos socioambientais do Parque Estadual da Lagoa do Açú/RJ*. Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego, Campos dos Goytacazes/RJ, v.9 n.2, p. 91-105, jul./dez. 2015.

SANTOS, Akiko. Complexidade e transdisciplinaridade em educação: cinco princípios para resgatar o elo perdido. *Revista Brasileira de Educação* v. 13 n. 37 jan./abr. 2008.

SATHLER, Evandro Bastos. Os “espaços de incerteza”, a “desterritorialização subjetiva” e o “pacto da conservação”: perspectivas de uma geografia socioambiental das áreas naturais protegidas. Tese de doutorado. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIMON, Alba; MADEIRA FILHO, Wilson; ALCÂNTARA, Leonardo Alejandro Gomide. “Termos de Compromisso, relativizando a conservação: os casos dos “Acordos da Castanha”, na Reserva Biológica do Rio Trombetas, em Oriximiná PA, e o Termo de Compromisso no Morro das Andorinhas, no Parque Estadual da Serra da Tiririca, em Niterói RJ.” 39º Encontro Anual da ANPOCS - GT 07 – Conflitos ambientais, Estado e ideologia do desenvolvimento: mediação e luta por direitos. Caxambu, 2015.

SOUZA, Cassio Noronha Inglez de; LIMA, Antonio Carlos de Souza; ALMEIDA, Fabio Vaz Ribeiro; WENTZEL, Sandra. “Povos Indígenas: projetos e desenvolvimento. Contra Capa Livraria, Rio de Janeiro, 2007.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Etnodesenvolvimento: Uma Dimensão Ignorada no Pensamento Desenvolvimentista. *Anuário Antropológico*. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1984.

TALBOT, Virginia. Termos de Compromisso: histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais. Dissertação. Escola Nacional de Botânica Tropical do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro, 2016.

TAYLOR, C. A política do reconhecimento. In: *Argumentos filosóficos*. São Paulo: Edições Loyola, 2000. p. 241-274.

Legislação

BRASIL. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza* (SNUC). Lei Federal nº 9985/2000. Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm

BRASIL. *Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas* (PNAP). Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/205/_arquivos/planonacionaareasprotegidas_205.pdf

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (OIT) *Convenção Sobre Povos Indígenas e Tribais* nº 169, 1989 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm

BRASIL. *CONVENÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA* (CDB). Decreto nº 2519, de 16 de março de 1998. Brasília, DF, 1998. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf

BRASIL. *INSTRUÇÃO NORMATIVA ICMBIO Nº 27*, 4 de julho 2012. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2012/in

_icmbio_27_2012_apaguapimirinservicosconducaovisitantes.pdf