

INTERFACES E SOBREPOSIÇÕES ENTRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E TERRITÓRIOS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: DIMENSIONANDO O DESAFIO

João Augusto Madeira¹, Carlos Felipe de Andrade Abirached¹, Poliana de Almeida Francis¹, Daniel de Miranda Pinto de Castro¹, Olympio Barbanti², Marcelo Meirelles Cavallini¹, Mônica Martins de Melo¹

Resumo

A implementação de áreas protegidas é uma das principais estratégias para a Conservação da Natureza no mundo. Entretanto, a forma como as unidades de conservação (UC) foram criadas e geridas ao longo de sua história no Brasil, não raro, interferiu em direitos básicos de povos e comunidades tradicionais, como acesso a territórios, políticas públicas e serviços essenciais à dignidade. Tais efeitos precisam ser tratados e minimizados com vistas a viabilizar a gestão e a aceitação e apropriação das UC, pelas comunidades locais e pela sociedade em geral. Um passo essencial para a construção de estratégias de gestão dos conflitos decorrentes da situação é lançar luz sobre o tamanho do desafio, em termos quantitativos e qualitativos. Apresentamos aqui alguns resultados gerais de um amplo levantamento destas interfaces, feito por consulta a todos os gestores das UC federais, e a discussão de possíveis encaminhamentos.

Palavras Chave: Acordos de Convivência; Colisão de Direitos; Conflitos Territoriais; Diagnóstico Participativo; Termos de Compromisso;

Introdução

A criação e implementação de Áreas Protegidas é considerada uma das principais estratégias para a conservação da biodiversidade no Brasil e no mundo (IUCN, 1980, 2014; BRUNER *et al.*, 2001; BALMFORD *et al.* 2002). Desde 1988, a definição de espaços territoriais protegidos em todas as unidades da Federação é função do Poder Público, devendo contribuir para o objetivo de assegurar o direito de todos ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, conforme o Artigo 225 da Constituição Federal. A promulgação do SNUC não só regulamentou este artigo da Constituição como estabeleceu diretrizes por meio das quais o Brasil cumpriria compromissos assumidos como signatário da Convenção para a Diversidade Biológica (CDB), firmada por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como “Rio 92” (ONU, 1992). Firmando a CDB, o Brasil comprometeu-se com o estabelecimento de áreas protegidas em pelo menos 10% de seu território.

Durante a 10ª Conferência das Partes da CDB, realizada em Nagoya no Japão, em Outubro de 2010, foi aprovado o Plano Estratégico de Biodiversidade para o período 2011 a 2020, contemplando 20 metas – Metas de Aichi, dentre as quais o

¹ Analistas ambientais do ICMBio que atuam ou atuaram em distintas funções na Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais (COGCOT/CGSAM/DISAT).

² Universidade Federal do ABC (UFABC), prestou consultorias e capacitações à equipe da COGCOT/ICMBio, com apoio, inclusive no presente trabalho, da Cooperação Técnica Alemã – GIZ.

estabelecimento de áreas protegidas em 17% do território continental dos países signatários (Meta 11, LINO *et al.* 2011); além da obrigação de considerar, respeitar e aproveitar os conhecimentos de comunidades tradicionais e indígenas com vistas a respeitar a harmonia entre homem e natureza (meta 18, LINO *et al.* 2011).

O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758/2006, constitui a plataforma sobre a qual o Estado brasileiro pode harmonizar a implementação de instrumentos da política ambiental, da política indigenista, da política quilombola e da política para comunidades tradicionais. O PNAP define uma estratégia territorial de integração e complementaridade entre áreas protegidas, sob a forma de Unidades de Conservação da Natureza, Terras Indígenas, Territórios Quilombolas e Territórios Tradicionais.

Sucedee, entretanto, que a aplicação dessas políticas pelos diferentes órgãos públicos competentes resulta, em muitos casos, na coincidência de diferentes tipos de áreas protegidas no mesmo território, já que em muitos casos, os mesmos atributos têm importância ambiental e cultural. Apesar de apresentarem objetivos complementares, uma leitura não abrangente e sistêmica da legislação esparsa revela um conflito aparente entre as normas que regem e orientam a gestão dos distintos tipos de áreas protegidas. Essa interpretação superficial suscita posicionamentos excludentes, gera conflitos e distancia potenciais alianças estratégicas face aos reais vetores de depredação da natureza e da cultura, igualmente protegidas pela Constituição Federal.

No momento em que é cada vez maior o reconhecimento mundial da importância e efetividade da contribuição dos territórios ocupados por povos indígenas e comunidades tradicionais para a conservação da biodiversidade e para a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas globais, o Brasil deve unir-se ao esforço mundial de integração entre os diferentes tipos de áreas protegidas. Citamos abaixo um trecho do documento produzido ao final do Congresso Mundial de Parques da UICN, realizado em Sydney em 2014, denominado “Compromissos de Sydney” (UICN, 2014), para ilustrar esta visão:

“As contribuições destas áreas terrestres e marinhas para os resultados de conservação em escala local, nacional e global são agora uma parte central do discurso conservacionista e são entendidos como cruciais para o alcance de várias das Metas de Aichi da CDB até 2020, incluindo Meta 11 (referente a áreas protegidas). Além disso, há um crescente reconhecimento do papel que o conhecimento tradicional desempenha no aumento da resiliência e da capacidade das comunidades para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, como mencionado no Quinto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC).”

A história das unidades de conservação (UC) no Brasil é marcada pela alternância de períodos mais e menos favoráveis à sua implementação (RAMOS, 2014; MADEIRA *et al.*, 2015) bem como pela existência de significativo passivo de consolidação territorial das UC, incluindo aí pendências de regularização fundiária e ausência de encaminhamentos concretos para os conflitos decorrentes da presença de populações humanas nas UC, quando em desacordo com as suas categorias de manejo ou seus instrumentos de gestão. (VIANA, 2008; BARRETO FILHO, 2014).

A consciência de que estas situações de sobreposição e interfaces territoriais constituem aspecto importante para a consolidação das Unidades de Conservação influenciou o processo de estruturação organizacional do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, sendo constituída uma Coordenação específica para o tratamento de tais situações. Trata-se da Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais – COGCOT, vinculada à Coordenação Geral de Gestão Socioambiental – CGSAM, integrante da estrutura da Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação – DISAT. Cabe à COGCOT auxiliar na formulação de diretrizes institucionais para a gestão das interfaces entre unidades de conservação e territórios étnicos e áreas de uso por povos e comunidades tradicionais, bem como apoiar tecnicamente as equipes de gestão das UC no tratamento das situações que envolvem os direitos sociais, ambientais, territoriais e culturais desses grupos diferenciados, formadores da diversidade da sociedade brasileira.

A COGCOT atua no sentido de construir entendimentos e acordos que viabilizem tanto a gestão das UC quanto a consecução das políticas públicas voltadas à proteção do patrimônio natural e cultural e ao desenvolvimento socioambiental nos territórios em que as UC estão inseridas. As pactuações decorrentes do processo de abertura do diálogo interinstitucional e entre órgão gestor e comunidades locais propiciam ambiente favorável ao alcance de encaminhamentos conciliados, transitórios ou definitivos, para os casos que envolvem “colisão de direitos fundamentais” (MPF, 2014), que devem ser tratados de modo a que nenhuma das partes tenha o seu direito inteiramente preterido, ainda que em alguns casos seja impossível que ambos sejam integralmente contemplados.

A partir da instituição da COGCOT, buscou-se conhecer a real dimensão do desafio, de modo a se conhecer com mais precisão, em termos quantitativos e qualitativos, os casos de interface territorial. Em 2012 houve um esforço de levantamento das situações de sobreposição entre UC e Terras Indígenas, Territórios

Quilombolas e Territórios de Populações Tradicionais, com informações já então catalogadas no ICMBio, que resultou no trabalho intitulado “Geografia dos Conflitos Territoriais” (ICMBio, 2012), o qual apontou a existência de cerca de 100 casos de situações desta natureza, mapeados ali com maior ou menor nível de detalhamento, conforme a disponibilidade de dados.

Em 2013 e 2014 foi realizado novo esforço no sentido de aprimorar o diagnóstico anteriormente realizado, por meio da aplicação de extenso questionário aos gestores das Unidades de Conservação, que resultou no levantamento denominado “Interfaces Territoriais entre Unidades de Conservação e Povos e Comunidades Tradicionais”. Com o aporte das informações disponibilizadas pelas UC, foi possível obter um panorama das sobreposições, constituindo importante subsídio para a definição de diretrizes e estratégias de atuação institucional perante o tema. Dados do levantamento alimentarão um sistema informatizado denominado Sistema de Interfaces Territoriais – SIT, que pretende fornecer informações atualizadas acerca das interfaces.

Sistematizamos e analisamos aqui alguns dos principais resultados deste diagnóstico, apresentados e problematizados em função de variáveis como categoria das UC, bioma, grupo social envolvido e de dois dos principais instrumentos disponíveis para lidar com as situações decorrentes das interfaces: os planos de manejo e os termos de compromisso. Espera-se que as informações aqui contidas venham a contribuir para que a temática das sobreposições territoriais seja encarada de forma responsável e sob a luz dos princípios constitucionais, promovendo soluções justas que levem à conservação da diversidade natural e cultural que compõem a riqueza do nosso país.

Métodos

Os resultados aqui apresentados têm como fonte as respostas dadas por gestores de UC ao questionário “Interfaces entre Unidades de Conservação e Povos e Comunidades Tradicionais”, que incluiu também interfaces com agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária. Trazemos aqui as informações consideradas mais relevantes para a discussão das interfaces e de possíveis encaminhamentos.

A pergunta inicial do questionário, dirigida a todos os gestores em outubro de 2013³ e que indicou haver ou não interfaces, foi a seguinte:

Existem populações tradicionais, comunidades quilombolas, povos indígenas, agricultores familiares ou assentados da reforma agrária, que residem, usam recursos naturais ou utilizam a UC como via de

³ Nossos agradecimentos aos colegas do ICMBio que se dedicaram à trabalhosa tarefa de responder ao referido questionário que, entre outros resultados institucionais gerados, possibilitou este trabalho.

acesso, em desacordo com a categoria ou instrumentos de gestão da Unidade?

A maioria das respostas se deu entre novembro e dezembro de 2013, tendo se completado até março de 2014. Em alguns casos, de UC que se encontravam sem nenhum servidor lotado, as respostas foram dadas por servidores de Coordenações Regionais. Seguiu-se a complementação e/ou esclarecimento das informações por técnicos da COGCOT através de consultas a materiais disponíveis na sede e de contatos telefônicos com as equipes das UC. Reunido o conjunto de informações possíveis, o material foi organizado na COGCOT para alimentar o “Sistema de Interfaces Territoriais” – SIT, sistema informatizado que facilitará o trabalho do ICMBio de manter sempre atualizadas as informações colhidas, possibilitando o adequado planejamento das ações de gestão das situações eventualmente geradas por estas interfaces e a priorização dos casos que apresentem maior risco de escalada de conflito.

Dentre as informações colhidas no questionário, destacamos aqui as seguintes: i) taxa de respostas ao questionário por categoria de UC; ii) porcentagem de presença de interfaces por categoria de UC; iii) porcentagem de presença de interfaces por categoria de UC em cada bioma; iv) porcentagem de interfaces por categoria de UC por grupo social envolvido; v) abordagem da interface nos planos de manejo por categoria de UC; e vi) porcentagem das UC com interfaces nas quais há demanda por termo de compromisso (TC), negociações em curso para a elaboração de TC ou TC em implementação.

Resultados e Discussão

O levantamento atingiu uma taxa de respostas bastante elevada (96,4% das UC de Proteção Integral e 82,1% das de Uso Sustentável). Ao todo foram recebidas respostas sobre 277 UC, no momento em que havia 313 UC federais no país, representando, portanto, uma taxa de resposta total de 88,5% (Tabela 1).

A análise dos dados indicou haver 185 interfaces com UC federais, sendo 132 em 94 UC de Proteção Integral e 53 em 44 UC de Uso Sustentável. A taxa de ocorrência de interfaces é elevada, especialmente nas categorias de Proteção Integral (Tabela 2). Note-se que nas UC de uso sustentável, a presença humana é prevista, de modo que só foram computados os casos em que sua presença ou os usos praticados, estejam em desacordo com a categoria ou com algum de seus instrumentos de gestão (plano de manejo, plano de uso, acordo de gestão, entre outros).

Verifica-se que foram informadas interfaces em praticamente todos os biomas (exceto Pampa e Pantanal, que têm cada um apenas duas UC federais), em todas as

Unidades da Federação e em todas as categorias de UC. Os dados trazem também um conjunto de informações que permitem qualificar as interfaces e discutir medidas e estratégias de enfrentamento do problema. Em suma, todo este conjunto de dados possibilita ao ICMBio definir critérios de priorização que permitirão qualificar as ações para o tratamento das situações decorrentes das interfaces existentes.

Tabela 1 – Respostas ao Questionário para Unidades de Conservação de Proteção Integral (PI), de Uso Sustentável (US) e para o conjunto completo.

Categoria*	Respostas ao Questionário	UC Existentes	UC sem servidor**	UC que não responderam	% Respostas
ESEC	29	31	2	2	93,5
MONA	3	3	0	0	100,0
PARNA	69	69	3	0	100,0
REBIO	29	30	1	1	96,7
REVIS	5	7	0	2	71,4
Subtotal PI	135	140	6	5	96,4
APA	26	32	4	6	81,3
ARIE	8	16	10	8	50,0
FLONA	58	65	7	7	89,2
RDS	1	1	0	0	100,0
RESEX	49	59	3	10	83,1
Subtotal US	142	173	24	31	82,1
Total Geral	277	313	30	36	88,5

* Siglas: ESEC: Estação Ecológica; MONA: Monumento Natural; PARNA: Parque Nacional; REBIO: Reserva Biológica; REVIS: Refúgio de Vida Silvestre; APA: Área de Proteção Ambiental; ARIE: Área de Relevante Interesse Ecológico; FLONA: Floresta Nacional; RDS: Reserva de Desenvolvimento Sustentável; RESEX: Reserva Extrativista.

** Houve casos de UC sem servidor para as quais as respostas foram fornecidas por servidor da Coordenação Regional (CR) ou por servidor que estivera lotado na UC em questão até recentemente.

A Tabela 2 mostra as UC com e sem Interface por categoria de manejo e o Total de Interfaces. Nas UC de Proteção Integral a ocorrência de interfaces territoriais é destacadamente maior, o que não representa surpresa, já que a maioria das UC deste grupo não admite a presença humana. A percentagem de presença de interfaces para o Grupo Proteção Integral como um todo é de 69,6%. Dentre as categorias de uso sustentável, a proporção é de 31,0%.

Para o entendimento da análise deve-se observar que existem UC com mais de uma interface, podendo ocorrer na mesma unidade uma interface com território indígena e outra com quilombola, ou mesmo mais de uma interface com diferentes comunidades de um mesmo grupo social. Isso explica porque o número de interfaces é maior do que o número de UC que responderam ao questionário afirmando haver interfaces. Por exemplo, 53 dos 69 parques nacionais informaram a existência de 81 interfaces.

Interfaces por categoria e por bioma

A distribuição por bioma das interfaces informadas tem relação com a quantidade de UC existentes em cada um deles, mas a correlação não é direta. O maior

número de interfaces existentes está no bioma Amazônia, mas esta preponderância se dá em proporção menor do que a que corresponderia à preponderância territorial das UC amazônicas em relação ao sistema como um todo. Os dados com o número de interfaces, o número de UC e a área total ocupada por elas estão na Tabela 3. Verifica-se que em regiões de baixa densidade populacional (como é o caso da Amazônia), a porcentagem de interfaces existentes é relativamente mais baixa que a porcentagem de território protegido no mesmo bioma. No extremo oposto, em regiões de alta densidade populacional a proporção de interfaces é maior que a porcentagem de área protegida naquele bioma (como na Mata Atlântica e Zona Marinho-Costeira).

Tabela 2 – Unidades de Conservação (UC) de Proteção Integral (PI), de Uso Sustentável (US) e conjunto completo com e sem interfaces e total de interfaces registradas

Categoria*	UC que Responderam	Respondentes - Com e Sem Interface (dentre as que responderam)				Total de Interfaces
		Com	%	Sem	%	
ESEC	29	19	65,5	10	34,5	26
MONA	3	2	66,7	1	33,3	2
PARNA	69	53	76,8	16	23,2	81
REBIO	29	18	62,1	11	37,9	21
REVIS	5	2	40,0	3	60,0	2
Subtotal PI	135	94	69,6	41	30,4	132
APA	26	5	19,2	21	80,8	5
ARIE	8	2	25,0	6	75,0	2
FLONA	58	21	36,2	37	63,8	25
RDS	1	0	0,0	1	100,0	0
RESEX	49	16	32,7	33	67,3	21
Subtotal US	142	44	31,0	98	69,0	53
Total	277	138	49,8	139	50,2	185

* Siglas: ESEC: Estação Ecológica; MONA: Monumento Natural; PARNA: Parque Nacional; REBIO: Reserva Biológica; REVIS: Refúgio de Vida Silvestre; APA: Área de Proteção Ambiental; ARIE: Área de Relevante Interesse Ecológico; FLONA: Floresta Nacional; RDS: Reserva de Desenvolvimento Sustentável; RESEX: Reserva Extrativista.

Tabela 3 – Total de Interfaces em UC de todas as categorias por Bioma

Bioma	Área em UC (ha)	%	Número de UC	%	Número de interfaces	%
Amazônia	59.352.777	79,02	107	34,19	84	45,41
Caatinga	4.013.186	5,34	25	7,99	17	9,19
Cerrado	5.242.490	6,98	39	12,46	21	11,35
Marinho-Costeiro	3.026.682	4,03	59	18,85	20	10,81
Mata Atlântica	3.010.658	4,01	79	25,24	43	23,24
Pampa	319.783	0,43	2	0,64	0	0
Pantanal	147.161	0,20	2	0,64	0	0
Total	75.112.737	100	313	100	185	100

Interfaces por grupo social

A análise das interfaces por grupo social requer o conhecimento de suas especificidades, haja vista as diferentes políticas públicas, órgãos competentes e relações com os territórios que ocupam.

A Tabela 4 mostra que, dentre as 132 interfaces que ocorrem em UC de Proteção Integral, a maior parte envolve agricultores familiares e populações tradicionais (N=40; 30,30% e N=38; 28,79%, respectivamente). Seguem-se interfaces com indígenas (N=27; 20,45%), quilombolas (N=15; 11,36%), e assentados da reforma agrária (N=12; 9,09%). Para todas as categorias de grupo social, o maior número de ocorrências dá-se nos Parques Nacionais (81; 61,36%), seguidos das Estações Ecológicas (26; 19,70%) e Reservas Biológicas (21; 15,91%).

Tabela 4 – Interfaces territoriais por grupo social e categoria de UC de Proteção Integral

Categoria*	Grupo Social					Total	%
	Indígenas	Quilombolas	População tradicional	Agricultores familiares	Assentados da reforma agrária		
ESEC	3	3	14	4	2	26	19,70
MONA	0	0	1	1	0	2	1,52
PARNA	18	9	20	28	6	81	61,36
REBIO	6	3	2	7	3	21	15,91
REVIS	0	0	1	0	1	2	1,52
Total	27	15	38	40	12	132	100
%	20,45	11,36	28,79	30,30	9,09	100	

* Siglas: ESEC: Estação Ecológica; MONA: Monumento Natural; PARNA: Parque Nacional; REBIO: Reserva Biológica; REVIS: Refúgio de Vida Silvestre;

Agricultores familiares são, entre as categorias aqui consideradas, aquela que menos detém direitos que garantam seu espaço de trabalho, exceto quando contemplados pela reforma agrária (mas na presente análise os assentados estão em outro grupo). Populações tradicionais detêm direitos territoriais de permanência em seu espaço tradicional de uso e identidade; mas ainda não detêm, apesar da possibilidade de lograrem a criação de Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, políticas e instrumentos bem estabelecidos para obterem o reconhecimento à delimitação de seu espaço de uso, como ocorre com indígenas e quilombolas. Aparentemente, há menos interfaces com grupos sociais que têm sua situação mais claramente reconhecida pelo poder público.

Nas UC de Uso Sustentável (Tabela 5), verifica-se um quadro um pouco diferente, com o maior número de interfaces ocorrendo também com agricultores familiares (37,74%), mas seguidos de indígenas (33,96%). Populações tradicionais têm nas RESEX, FLONA e RDS instrumentos de reconhecimento de seus direitos territoriais e ambientais, daí, possivelmente, haver menos casos de interfaces com este grupo social em desacordo com as normas destas UC. Indígenas e populações tradicionais, em vários casos, disputam os mesmos recursos, mas seus direitos são

contemplados (quando o são) por instrumentos diferentes. As categorias onde mais ocorrem interfaces (FLONA, 47,17% e RESEX, 39,62%) são também as mais numerosas no sistema federal e são categorias que prevêm posse e domínio públicos das terras envolvidas.

Tabela 5 – Interfaces territoriais por grupo social e categoria de UC de Uso Sustentável

Categoria*	Grupo Social					Total	%
	Indígenas	Quilombolas	População tradicional	Agricultores familiares	Assentados da reforma agrária		
APA	2	0	2	1	0	5	9,43
ARIE	0	0	0	2	0	2	3,77
FLONA	8	1	3	10	3	25	47,17
RDS	0	0	0	0	0	0	0
RESEX	8	2	4	7	0	21	39,62
Total	18	3	9	20	3	53	100
%	33,96	5,66	16,98	37,74	5,66	100	

* Siglas: APA: Área de Proteção Ambiental; ARIE: Área de Relevante Interesse Ecológico; FLONA: Floresta Nacional; RDS: Reserva de Desenvolvimento Sustentável; RESEX: Reserva Extrativista.

Unidades de conservação, interfaces e abordagem nos planos de manejo

Uma das importantes informações obtidas através deste levantamento foi a situação de cada uma das unidades quanto à existência ou não de um Plano de Manejo (PM) e, nos casos em que o documento existe, o tipo de tratamento que ele dá à interface. Analisa-se, portanto, se uma determinada interface está numa UC com ou sem PM; havendo PM, se ele aborda ou não a interface; e quando a interface é tratada, se o PM indica ou não os encaminhamentos para a gestão da interface. Analisa ainda se os encaminhamentos indicados consideram a necessidade de que a solução seja negociada com o grupo social envolvido ou se apresentam a solução pronta, de forma unilateral.

No caso das UC de Proteção Integral (Tabela 6), 56,8% das interfaces estão em UC que já têm PM e 12,9% o têm em processo de elaboração, apontando para um total de quase 70% das interfaces em UC deste grupo de categorias com PM num futuro próximo. Há uma quantidade significativa de interfaces que não são abordadas nos PM existentes (37,3%); 21,3% mencionam a interface, mas não apontam solução. Entre os PM que registram a existência da interface e indicam uma abordagem para o problema, 1,3% apontam a regularização fundiária, 8,0% apontam encaminhamentos unilaterais e 32,0% apontam encaminhamentos a serem negociados com o grupo social envolvido, como um termo de compromisso.

Tabela 6 – Situação das interfaces em UC de Proteção Integral, conforme a abordagem pelo plano de manejo (PM).

Situação	Categoria*					Total	%
	ESEC	MONA	PARNA	REBIO	REVIS		
UC existentes	31	3	69	30	7	140	
UC que responderam	29	3	69	29	5	135	96,43
UC com interface(s)	19	2	53	18	2	94	69,63
Não há PM	13	2	18	8	2	43	45,74
PM em elaboração	4	0	5	2	1	12	12,77
Há PM	6	0	35	10	0	51	54,26
PM não aborda a interface	1	0	12	6	0	19	37,25
PM aborda a interface, mas não indica solução	3	0	7	2	0	12	23,53
PM trata da interface e indica reg. Fundiária	0	0	1	0	0	1	1,96
PM trata da interface e indica solução negociada	2	0	12	0	0	14	27,45
PM trata da interface e indica solução unilateral	0	0	3	2	0	5	9,80

* Siglas: ESEC: Estação Ecológica; MONA: Monumento Natural; PARNA: Parque Nacional; REBIO: Reserva Biológica; REVIS: Refúgio de Vida Silvestre;

A situação é bem diversa para as UC de uso sustentável (Tabela 7), onde a incidência de interfaces é bem menor (25,4% do total de UC). A proporção de interfaces ocorrendo em UC com PM é menor (47,1%), mas com os 17% em elaboração, deve-se contar em breve com cerca de 64% das interfaces em UC de uso sustentável com PM. A proporção de interfaces não abordadas por PM existentes é um pouco menor (32%), mas a proporção de interfaces mencionadas sem a indicação de solução é maior (40%). Não há PM em UC de usos sustentável que indique uma solução unilateral.

Tabela 7 – Situação das interfaces em UC de Uso Sustentável, conforme a abordagem pelo plano de manejo (PM).

Situação	Categoria*					Total	%
	APA	ARIE	FLONA	RDS	RESEX		
UC existentes	32	16	65	1	59	173	
UC que responderam	26	8	58	1	49	142	82,08
UC com interface(s)	5	2	21	0	16	44	30,99
Não há PM	3	2	11	0	10	26	59,09
PM em elaboração	0	0	4	0	2	6	13,64
Há PM	2	0	10	0	6	18	40,91
PM não aborda a interface	0	0	5	0	3	8	44,44
PM aborda a interface, mas não indica solução	2	0	2	0	0	4	22,22
PM trata da interface e indica reg. Fundiária	0	0	2	0	0	2	11,11
PM trata da interface e indica solução negociada	0	0	1	0	3	4	22,22
PM trata da interface e indica solução unilateral	0	0	0	0	0	0	0

* Siglas: APA: Área de Proteção Ambiental; ARIE: Área de Relevante Interesse Ecológico; FLONA: Floresta Nacional; RDS: Reserva de Desenvolvimento Sustentável; RESEX: Reserva Extrativista.

Outra informação importante se obtém do cruzamento dos dados de tipo de abordagem feita pelos PM com o tempo decorrido desde a sua publicação. Entre os PM mais recentes encontramos uma proporção maior de indicações de ações pactuadas (46,7%), enquanto nos PM mais antigos esta proporção está próxima dos 15% (Tabela 8). A proporção de PM que indicam ações unilaterais para lidar com as interfaces variou menos, embora seja um pouco maior nos PM mais antigos que nos recentes. Já a porcentagem de PM que não abordam as interfaces reduziu-se significativamente, mas ainda é alta: 26,7% nos PM mais recentes, 60% nos de 10 a 14 anos e 41,7% nos mais antigos, de mais de 15 anos (Tabela 8).

Tabela 8: Tipos de abordagens das interfaces encontradas nos planos de manejo (PM) conforme o tempo decorrido desde a sua publicação (idade do documento), contado em 2014.

Classe de idade dos PM (anos)	Abordagem da Interface nos PM										Total	
	Não aborda		Indica ações unilaterais		Indica regularização fundiária		Não aponta solução		Indica ações pactuadas			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0 a 4	4	26,7	1	6,7	1	6,7	2	13,3	7	46,7	15	22,4
5 a 9	5	25,0	1	5,0	0	0	8	40,0	6	30,0	20	29,9
10 a 14	12	60,0	2	10,0	1	5,0	2	10,0	3	15,0	20	29,9
15 ou +	5	41,7	1	8,3	1	8,3	3	25,0	2	16,7	12	17,9
Total	26	38,8	5	7,5	3	4,5	15	22,4	18	26,9	67	100

Encaminhamentos transitórios para interfaces: termos de compromisso

Diante do volume e variedade de situações de interfaces territoriais identificadas, outra importante análise feita sobre as respostas obtidas é quanto ao número de gestores que informaram haver demanda pela celebração de termos de compromisso (ou instrumentos semelhantes) com os grupos sociais envolvidos nas interfaces, com vistas a compatibilizar, ao menos transitoriamente, a conservação da biodiversidade e a sobrevivência digna dos moradores e usuários de recursos naturais; bem como viabilizar uma convivência harmônica entre comunidades e gestão da Unidade. O instrumento previsto na legislação que se adéqua à maior parte destas situações é o termo de compromisso.

Considerando-se as dificuldades em termos de recursos humanos e financeiros para o enfrentamento deste e de tantos outros problemas nas UC, os TC seriam uma forma de permitir que a busca e a construção do melhor encaminhamento para as interfaces pudesse se dar em um clima de boa convivência e, portanto, mais produtivo. Para qualificar esta ação foi publicada uma Instrução Normativa (IN nº 26/2012) do

ICMBio, que visa a dar uniformidade aos procedimentos de elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso com populações tradicionais em unidades de conservação. O caminho da construção de TC vem sendo trilhado pelo ICMBio, nos moldes previstos na IN 26/2012, em seu capítulo II (dos objetivos e diretrizes), Art. 3º:

I - compatibilizar os objetivos da unidade de conservação e as formas próprias de ocupação do território e de uso dos recursos naturais pela população tradicional residente na unidade, seus modos de vida, fontes de subsistência e locais de moradia;

II - assegurar as condições de gestão da unidade de conservação e a integridade dos atributos que justificaram sua criação, até a efetiva consolidação territorial da área.

As tabelas 9 e 10 mostram o cenário do processo de demanda e implementação de termos de compromisso nas UC federais. Percebe-se que o número de TC em implementação é pequeno frente à demanda já verificada, sobretudo entre as UC de proteção integral (Tabela 9). Saliente-se que o fato de em alguns casos não haver demanda pode dever-se a uma situação de relativa tranquilidade na relação entre as partes (comunidade e equipe gestora da UC) ou à falta de conhecimento e organização dos envolvidos para a busca da garantia de seus direitos.

Tabela 9: Situação das unidades de conservação federais de proteção integral quanto à gestão de interfaces territoriais por meio de solução transitória pactuada (termos de compromisso – TC).

Categoria*	N UC com interfaces	N Interfaces	Situação TC			
			Sem demanda	Demandado ou proposto	Em elaboração ou negociação	Em implementação
ESEC	19	26	14	5	6	1
MONA	2	2	2	0	0	0
PARNA	53	82	45	22	12	3
REBIO	17	21	9	5	3	4
REVIS	1	1	1	0	0	0
TOTAL	92	132	71	32	21	8
%			53,79	24,24	15,91	6,06

* Siglas: ESEC: Estação Ecológica; MONA: Monumento Natural; PARNA: Parque Nacional; REBIO: Reserva Biológica; REVIS: Refúgio de Vida Silvestre;

Considerações finais

O tema aqui abordado tem sido, historicamente, foco de acaloradas discussões de cunho político-ideológico no meio institucional, social e acadêmico. Frequentemente tende-se a um movimento “pendular”, no qual a gestão das unidades de conservação ora tende a desconsiderar os direitos das populações afetadas pela sua criação, ora dá ênfase aos mesmos, suscitando críticas conforme a conjuntura no momento. Sem adentrar em casos específicos, que não é o objetivo do presente artigo, consideramos oportuno que as discussões acerca do tema sejam pautadas na objetividade e na busca de soluções

concretas para as sobreposições. Faz-se necessário considerar o conjunto de interesses legítimos e direitos envolvidos nas interfaces, de modo que as soluções encontradas sejam de fato implementadas e alcancem o fim das controvérsias.

Tabela 10: Situação das unidades de conservação federais de uso sustentável quanto à gestão de interfaces territoriais por meio de solução transitória pactuada (termos de compromisso – TC).

Categoria*	N UC com interfaces	N Interfaces	Situação TC			
			Sem demanda	Demandado ou proposto	Em elaboração ou negociação	Em implementação
APA	5	5	5	0	0	0
ARIE	2	2	2	0	0	0
FLONA	21	25	19	3	2	1
RDS	0	0	0	0	0	0
RESEX	16	21	18	3	0	0
TOTAL	44	53	44	6	2	1
%			83,02	11,32	3,77	1,89

* Siglas: APA: Área de Proteção Ambiental; ARIE: Área de Relevante Interesse Ecológico; FLONA: Floresta Nacional; RDS: Reserva de Desenvolvimento Sustentável; RESEX: Reserva Extrativista.

Ainda que alguns processos de criação de Unidades de Conservação não tenham sido suficientemente cuidadosos na prévia identificação de eventuais territórios tradicionais nas áreas transformadas em UC de proteção integral, considera-se legítima e necessária a implementação de um sistema de áreas protegidas capaz de garantir a conservação da natureza. Considera-se igualmente legítima a presença de povos e comunidades tradicionais, muitas vezes responsáveis pela manutenção dos atributos naturais que justificaram a posterior afetação da área como unidade de conservação. Em muitos casos, infere-se que o deslocamento dessas populações de seus territórios ancestrais acarretaria em prejuízos para a conservação da natureza, e tal medida só deve ser adotada em casos excepcionais e mediante processo dialogado com os grupos envolvidos.

A adoção de posicionamentos radicais pelas partes inviabiliza o tratamento dos conflitos, dificulta a implementação da UC e prejudica o alcance dos direitos da população envolvida. Por outro lado, a observância ampla e sistêmica do ordenamento jurídico nacional e internacional que rege a matéria, contribui para a construção de entendimentos, acordos e soluções de controvérsias, proporcionando a harmonização e complementaridade entre as políticas ambiental, cultural, étnica e territorial.

Exemplos dessas possibilidades são os nove termos de compromisso já celebrados entre o ICMBio e comunidades tradicionais (Tabelas 9 e 10), a participação ativa de povos indígenas, comunidades quilombolas e populações tradicionais nos Conselhos Gestores de UC, o envolvimento colaborativo do ICMBio nas políticas de

gestão ambiental de terras indígenas (PNGATI - Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas) e de territórios quilombolas, assim como os acordos celebrados no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) da Advocacia Geral da União (AGU).

O diagnóstico das interfaces territoriais realizado pela COGCOT/ ICMBio tem a intenção de iluminar novos caminhos que levem a resultados justos, democráticos e transparentes, com institucionalidade e observância a todos os direitos em questão. Espera-se que o conhecimento acerca do histórico e do atual cenário das sobreposições possa também contribuir para a correção de eventuais injustiças porventura decorrentes da sobreposição de territórios tradicionais por unidades de conservação que impõem limitações ao exercício dos direitos de comunidades locais que secularmente ocupam e conservam áreas com atributos naturais relevantes também para a conservação da biodiversidade.

Sabe-se que o apoio da sociedade é fundamental para a consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e para a manutenção da integridade do conjunto das Áreas Protegidas instituídas no país, todas fortemente ameaçadas pelos interesses dos setores desenvolvimentistas que dominam o cenário político no Brasil.

Diante do exposto, propomos que, a partir da sistematização dos dados e do real dimensionamento da questão, se construa uma nova visão acerca da complexa realidade das interfaces territoriais, orientando as ações do poder público no sentido da mediação de interesses/direitos e da promoção da justiça social, posto que é sua função. Propomos a priorização da busca de arranjos institucionais e encaminhamentos colaborativos, que fortaleçam as políticas de implementação de todas as Áreas Protegidas e valorizem a complementaridade entre as dimensões cultural e ambiental, reconhecendo a indissociável relação entre homem e natureza, no país do pluralismo e da megadiversidade.

Referências bibliográficas

BALMFORD, A.; BRUNER, A.; COOPER, P.; COSTANZA, R.; FARBER, S.; GREEN, R.E.; JENKINS, M.; JEFFERISS, P.; JESSAMY, V.; MADDEN, J.; MUNRO, K.; MYERS, N.; NAEEM, S.; PAAVOLA, J.; RAYMENT, M.; ROSENDO, S.; ROUGHGARDEN, J.; TRUMPER, K.; TURNER, K. 2002. **Economic reasons for conserving wild nature.** *Science*, 297: 950-953.

- BARRETO FILHO, H.T. (2014). Gestão Ambiental e Territorial: um panorama dos espaços territoriais especialmente protegidos no Brasil. *Os novos desafios da política ambiental brasileira*. LITTLE, P.E. (org.). IEB, Mil Folhas, Brasília.
- BRUNER, A. G.; GULLISON, R.E.; FONSECA, G.A.B. 2001. **Effectiveness of parks in protecting tropical biodiversity**. *Science*. 291: 125-128.
- ICMBio (2012). **Geografia dos Conflitos Territoriais**. Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais, Coordenação Geral de Gestão Socioambiental. Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação – COGCOT, Brasília, 107p.
- IUCN (1980). World Conservation Strategy – Living Resource Conservation for Sustainable Development. Prepared by the International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), with the advice, cooperation and financial assistance of United Nations Environmental Program (UNEP) and World Wildlife Fund (WWF).
- IUCN (2014). **Compromissos de Sydney**. *Parques, Povos e Planeta: inspirando soluções*. Congresso Mundial de Parques. Sydney, Austrália.
- LINO, C.F.; AZEVEDO, C.M.A.; ALBUQUERQUE, J.L.R.; COSTA, J.P.O., 2011. **Convenção da Diversidade Biológica – CDB. As Metas de Aichi 2020 e o Protocolo de Nagoya (Acesso e Repartição de Benefícios do Uso de Recursos Naturais)**. *Cadernos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, Série 1: Conservação e áreas protegidas*; 41, Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, São Paulo. 64p.
- MADEIRA, J.A.; MARTINS, F.D.; RIBEIRO, K.T.; CARVALHO, A.S. (2015). **Geossistemas Ferruginosos e Áreas Protegidas**. pp. 453-477 em: CARMO, F.F.; KAMINO, L.H.Y. *Geossistemas Ferruginosos no Brasil*. Instituto Prístino, Belo Horizonte.
- MPF (2014). **Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais**. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Série Manual de Atuação. Brasília, 121p.
- ONU, 1992. **Convention on Biological Diversity**. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> Acesso em 15/07/2015.
- VIANA, L.P. (2008). **De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação**. São Paulo: Annablume/FAPESP.

Parecer: Artigo muito bem escrito e que apresenta uma compilação e análise de dados extremamente relevante para um tratamento adequado da questão das sobreposições territoriais entre UCs e territórios étnicos no país. Trata-se de artigo que apresenta dados de extrema relevância para o debate sobre tema e, portanto, recomendo fortemente que seja apresentado SAPIS.